



Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia

Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia
y el estado de derecho en las Américas

ISBN 2-3523-5632-3



Documento publicado gracias
al apoyo financiero de Finlandia

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos



Organización de los
Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 44
5 diciembre 2013
Original: Español

GARANTÍAS PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO EN LAS AMÉRICAS

2013

Internet: <http://www.cidh.org>

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Garantías para la independencia de las y los operadores de
justicia : Hacia el fortalecimiento del
acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas.

v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6088-3

1. Human rights--America. 2. Civil rights--America. I. 3.
Justice, Administration of--America.

4. Rule of law--America. I. Title. II. Series. OAS official
records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.44

Documento publicado gracias al apoyo financiero de Finlandia.
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la CIDH
y no reflejan la postura de Finlandia.



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

José de Jesús Orozco Henríquez

Tracy Robinson

Felipe González

Dinah Shelton

Rodrigo Escobar Gil

Rosa María Ortiz

Rose-Marie Belle Antoine

Secretario Ejecutivo: Emilio Álvarez-Icaza Longoria

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

La Comisión desea reconocer de manera especial a su Secretaría Ejecutiva por la preparación del presente informe. En particular a Débora E. Benchoam, Jorge Humberto Meza Flores y Silvia Serrano Guzmán, Especialistas en Derechos Humanos, así como a Gloria Gordon, Técnica en Documentos. La CIDH agradece también las contribuciones realizadas por los consultores Tatiana Rincón Covelli y Luis Felipe Yanez.

**GARANTÍAS PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA.
HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL ESTADO
DE DERECHO EN LAS AMÉRICAS**

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA	1
A. Introducción.....	1
B. Metodología.....	3
 I. CONSIDERACIONES GENERALES EN RELACIÓN CON LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA	 6
A. El rol de las y los operadores de justicia en la garantía de acceso a la justicia.....	6
B. Las y los operadores de justicia en derecho internacional	8
C. La independencia de las y los operadores de justicia	11
 II. LA INDEPENDENCIA FRENTE A OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO	 13
A. Poder Judicial	14
B. Fiscalías o ministerios públicos	16
C. Defensorías Públicas	21
D. El manejo del presupuesto como un elemento de la independencia.....	24
 III. LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO.....	 27
A. Igualdad de condiciones y no discriminación.....	28
B. Selección con base en el mérito y capacidades	33
C. Publicidad y transparencia	35
D. Duración en el nombramiento.....	37
1. Reelección y ratificación en el cargo.....	37
2. Sobre la provisionalidad de las y los operadores de justicia	39
3. Sobre los períodos de prueba	42
E. Intervención de órganos políticos.....	43
 IV. INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DEL CARGO	 48
A. Elección de las y los presidentes de las cortes.....	48
B. Asignación de casos	49
C. Ascensos.....	52

	Página
D. Traslados	54
E. Condiciones de Servicio	55
1. Remuneraciones	56
2. Recursos técnicos y humanos	59
3. Capacitación.....	61
4. Seguridad y protección	64
F. Libertad de expresión	74
G. Derecho de asociación	77
V. SEPARACIÓN DEL CARGO Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO	79
A. Independencia, competencia e imparcialidad de la autoridad disciplinaria	83
B. Principio de legalidad.....	89
C. Defensa adecuada.....	95
D. Motivación	97
1. Deber de motivar como garantía contra sanciones implícitas	98
E. Derecho a una revisión	101
VI. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA	103
VII. RECOMENDACIONES.....	107
A. Sobre la Independencia frente a otros poderes u órganos del Estado.	107
B. Sobre los procesos de selección y nombramiento.....	108
C. Sobre la Independencia en el ejercicio	109
D. Sobre la separación del cargo y régimen disciplinario	111
E. Sobre los órganos de gobierno y administración.....	111

GARANTÍAS PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO EN LAS AMÉRICAS

INTRODUCCIÓN Y METOLOGÍA

A. Introducción

1. La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, y en el que exista un efectivo control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público. Con tal propósito, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Comisión”, “Comisión Interamericana”, o “CIDH”) ha resaltado el rol fundamental que desempeñan las y los operadores de justicia para hacer preservar el Estado de Derecho, posibilitando que toda denuncia pueda tomar su correcto cauce a través de los mecanismos jurisdiccionales dispuestos por el Estado, y en casos de violaciones a derechos humanos sea posible investigar, castigar efectivamente a los responsables y recibir una reparación, garantizando a su vez un debido proceso a toda persona que pueda ser sometida al ejercicio del poder punitivo del Estado.

2. Tal y como lo ha expresado la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos, cuando las y los operadores de justicia contribuyen a que se logre el acceso efectivo a la justicia y realizan “un esfuerzo especial en un proceso para que se imparta justicia de manera independiente e imparcial y garantizar así los derechos de las víctimas, puede decirse que actúan como defensores de los derechos humanos”¹. Bajo dicha perspectiva, en el ámbito de la Comisión Interamericana, la Relatoría sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos ha sido el punto focal encargado de realizar el seguimiento y monitoreo respecto de la situación de operadoras y operadores de justicia reconociendo la función esencial que realizan para la defensa de los derechos humanos en su condición de garantes del derecho de acceso a la justicia².

¹ Relatora Especial sobre la cuestión de Defensores de la ONU. Folleto No. 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los derechos, pág. 9.

² Así, en su Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, la Comisión subrayó la importante labor de defensa de derechos humanos que realizan las personas encargadas de impartir justicia e investigar las violaciones a los derechos humanos. CIDH. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, párr.110. Asimismo, en su Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas, la Comisión se refirió a la labor de defensa de los derechos humanos realizada por jueces y juezas, fiscales, procuradores, procuradoras, defensoras y defensores públicos y agentes de la administración de justicia. CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 349.

3. En experiencia de la Comisión, a pesar del amplio reconocimiento que ha dado la comunidad internacional a labor de jueces y juezas, fiscales, defensoras y defensores públicos, como actores esenciales para garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso, en varios Estados de la región desempeñan sus labores en ausencia de garantías que aseguren una actuación independiente, tanto en un nivel individual como de las instituciones en las que trabajan. Dicha fragilidad se expresa en una serie de injerencias por parte de poderes públicos y agentes no estatales que generan barreras de *iure o de facto* para las personas que desean acceder a la justicia las cuales están asociadas a la falta de diseños institucionales que resistan las presiones que pueden provenir de otros poderes públicos o instituciones del Estado, así como en la ausencia de procedimientos adecuados para nombramiento y selección, y de garantías debidas en los procedimientos de carácter disciplinario. La Comisión ha observado a su vez que persisten aspectos funcionales u organizativos en el interior de las entidades de justicia que debilitan una actuación independiente, como lo son la falta de provisión de recursos materiales y logísticos suficientes; así como fuentes externas a las entidades de justicia que afectan la independencia de las y los operadores de justicia tales como la corrupción y la ausencia de protección frente a presiones provenientes sectores como el crimen organizado.

4. En vista de la anterior situación, la Comisión Interamericana decidió elaborar el presente informe en ejercicio de su función primordial de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los Estados americanos y de las atribuciones que le otorga el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “Convención Americana”) y 58 de su Reglamento con el objetivo específico de identificar las obligaciones que los Estados partes de la Organización de Estados Americanos (OEA) han asumido para asegurar el acceso a la justicia a través de garantías que deben ofrecer a las y los operadores de justicia para una actuación independiente, ampliando la sistematización de los estándares de derecho internacional e identificando algunos obstáculos que persisten en los Estados del hemisferio.

5. Este informe da continuidad al análisis ya realizado por la Comisión en varios de sus informes anteriores en relación con las garantías que los Estados deben ofrecer a las operadoras y operadores de justicia para que su rol fundamental en el acceso a la justicia y garantía del debido proceso pueda cumplirse sin dificultades³.

³ Entre otros, CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, OEA/Ser.L/V/II.144, Doc. 12, 10 de agosto 2012, párr.63 a 93; *Informe Anual 2011, Capítulo IV. Venezuela*, párr. 447 a 475, y Cuba, párr. 211 a 227; *Informe Anual 2010. Capítulo IV. Colombia*, párr. 220 a 226; *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 3 junio 2010, párr. 77 a 86; *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 180 a 319; *Informe Anual 2009. Capítulo V. Informe de seguimiento - acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009, párr. 66 a 85; *Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007*. OEA/Ser.L/V/II.131, doc. 36, 2 Marzo 2008, párr. 24 a 30; *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 229; y *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev.2 junio 2000, párr. 1 a 5.

6. La CIDH espera que las recomendaciones que realiza en el presente informe sean útiles a los Estados miembros de la Organización para contribuir al fortalecimiento de los actores y entidades involucrados en la impartición y administración de justicia y, particularmente en los casos de violaciones a derechos humanos, eliminar la impunidad que persiste en muchos de ellos.

B. Metodología

7. Para la elaboración de este informe la Comisión realizó una serie de actividades destinadas a recopilar información sobre la situación de las y los operadores de justicia en la región y los principales obstáculos que enfrentan en sus labores. Asimismo la CIDH desarrolló actividades destinadas al análisis de los estándares de derecho internacional relevantes sobre la materia a fin de poder arribar a las recomendaciones en este informe.

8. A ese respecto, el 15 de enero de 2013 la Comisión publicó un cuestionario de consulta a los Estados y a la sociedad civil con el objeto de recopilar información relevante a fin de “identificar las problemáticas que enfrentan las y los operadores de justicia e impulsar la utilización plena de los estándares internacionales que sirvan de guía a los Estados sobre las líneas de acción a seguir para garantizar su independencia e imparcialidad”⁴.

9. La CIDH agradece de manera muy especial a los Estados que respondieron el cuestionario, así como a las operadoras y operadores de justicia, organizaciones no gubernamentales, personas y universidades que también hicieron llegar sus respuestas a la Comisión⁵.

⁴ Dicho cuestionario se encuentra publicado en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/informes/cuestionarios.asp>.

⁵ Los Estados que enviaron sus respuestas al cuestionario elaborado por la Comisión fueron: Argentina: Misión Permanente de la República Argentina ante la Organización de los Estados Americanos. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos. Bolivia: Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Misión Permanente ante la Organización de los Estados Americanos. Brasil: Missão Permanente do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Derechos Humanos. Colombia: Cancillería. Ministerio de Relaciones Exteriores. El Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Guatemala: Presidencia. Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH). Honduras: Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH); y Procuraduría General de la República. República de Honduras. Grupo Interinstitucional de Derechos Humanos. México: Misión Permanente de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Consejo de la Judicatura Federal; Misión Permanente de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Defensoría del Derechos Humanos y Democracia. Conferencia Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de México, que contiene las respuestas de los Poderes Judiciales de los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, así como del Distrito Federal. Nicaragua: Misión Permanente de Nicaragua ante la Organización de los Estados Americanos. Corte Suprema de Justicia. Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá; y Ministerio de Relaciones Exteriores. Procuraduría General de la Nación. Ministerio Público. Paraguay: Ministerio de la Defensa Pública. Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. Dirección General de Derechos Humanos. República Dominicana: Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de los Estados Americanos. Procuraduría General de la República. La Comisión recibió respuestas de jueces y juezas de: Brasil: Continúa...

10. Asimismo, como parte de las actividades preparatorias, la Relatoría de Defensores y Defensoras de la CIDH organizó dos consultas con expertos y expertas en materia de independencia de las y los operadores de justicia con el objeto de recibir insumos especializados acerca de los estándares de derecho internacional y de derecho comparado aplicables respecto de los procesos de selección y separación de cargos de jueces, fiscales y defensores/as públicos, así como los obstáculos que se enfrentan en tales procesos⁶. Igualmente, se realizó una revisión de las constituciones de los Estados de la

...continuación

Associação Nacional do Ministério Público de Contas. Chile: María Francisca Zapata García, Jueza de Garantía de Santiago de Chile. Vicepresidenta de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder judicial de Chile, por Movimiento de Jueces Jurisdicción y Democracia (J&D); Álvaro Flores Monardes, Juez del Trabajo. Director de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder judicial de Chile, por Movimiento de Jueces Jurisdicción y Democracia (J&D); Patricio Souza Bejares. Director de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder judicial de Chile, por Movimiento de Jueces Jurisdicción y Democracia (J&D). Colombia: Omar Edgar Borja Soto. Miembro Junta Directiva Corporación Jueces y Magistrados; Ana Elsa Agudelo Arévalo. Juez 4 Administrativo del Circuito de Tunja; José Elver Muñoz Barrera. Juez 27 Administrativo del Circuito de Bogotá; Oscar Domingo Quintero Arguello. Juez Administrativo del Circuito de Bogotá; y Rosse Maire Cepeda Mesa, Leida Ballén, José Elver Muñoz Barrera. Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá. Guatemala: Iris Yassmin Barrios Aguilar. Juez Presidenta. Tribunal Primero de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente. (Alto Riesgo). México: Jueza Rosa Celia Pérez González. La Comisión también recibió respuestas de organizaciones no gubernamentales y de personas individuales: Brasil: Terra de Direitos, Plataforma Dhesca Brasil y Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh); Erli Camargo. Conselheira Nacional do MNDH-SC (Centro de Direitos Humanos e Cidadania Ir. Jandira Bettoni - CDHC de Lages e Região Serrana, com a colaboração de vários militantes defensores de Direitos Humanos, do Movimento nacional de Direitos Humanos de Santa Catarina). Chile: Chile Transparente. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional; y abogado Mauricio Duce. Colombia: Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DeJuSticia); Ricardo Alvarado de la ONG Biopsicosis; e Isaac Valencia Arias, Veedor ciudadano en Bucaramanga. México: Asistencia Legal por los Derechos Humanos (AsiLegal). Nicaragua: Cristina Navarro, Directora de Desarrollo de Casa Alianza Nicaragua; y Centro Nicaragüense de Derechos Humanos. Panamá: Alianza Ciudadana Pro Justicia-Panamá. Perú: abogado constitucionalista Bruno A. Novoa Campos. República Dominicana: Rosalía Sosa, Directora Ejecutiva de Participación Ciudadana. Uruguay: Ana Gabriela Brienza. De ONG internacionales la Comisión recibió respuesta de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF). La Comisión recibió asimismo respuesta de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral de Argentina. Departamento en Derecho Judicial. Maestría en Magistratura y Derecho Judicial.

⁶ El 5 de julio de 2013 la Relatoría de Defensores/as de la CIDH realizó una consulta de expertos/as con el objetivo de obtener insumos especializados acerca de los estándares de derecho internacional y de derecho comparado aplicables respecto de los procesos de selección y separación de cargos de jueces, fiscales y defensores/as públicos, así como los obstáculos que se enfrentan en tales procesos. Participaron en la consulta: Jesús Orozco, Presidente de la CIDH y Relator para Defensoras/es; Roberto de Figueiredo Caldas; Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Brasil); Douglass Cassel, académico de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos); Leandro Despoy, Ex Relator Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados (Argentina); Stella Maris Martínez, Defensora General de la Nación (Argentina); Claudia Paz y Paz, Fiscal General de la Nación (Guatemala); Katya Salazar, Fundación para el Debido Proceso (Estados Unidos), Emilio Álvarez Icaza Longoria, Secretario Ejecutivo de la Comisión; Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CIDH y los/as especialistas de la Secretaría Ejecutiva Débora Benchoam, Silvia Serrano Guzmán y Jorge Humberto Meza Flores. Igualmente el 12 de julio de 2013 la Relatoría de Defensores/as de la CIDH celebró un conversatorio con Gabriela Knaul, Relatora Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados. Dicho conversatorio tuvo por objetivo recibir insumos especializados por parte de la relatora para la elaboración de un informe sobre la “Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas” que elabora actualmente la Relatoría de Defensores/as de la CIDH. El conversatorio fue presidido por Jesús Orozco, Presidente de la CIDH y además de la Relatora participaron en él: Rodrigo Escobar, Relator para Personas Privadas de la Libertad de la CIDH; Catalina Botero Marino, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, María del Carmen Alanís Figueroa, Magistrada del Tribunal Electoral de México y el especialista de la Secretaría Ejecutiva, Jorge H. Meza Flores. Los temas del conversatorio fueron: i) Independencia de las Defensorías Públicas y Fiscalías; ii) sistemas de selección y nombramiento; y iii) garantías aplicables a los procesos de separación del cargo de las/los operadores de justicia.

región y de la legislación relacionada con la organización y funcionamiento del poder judicial, las fiscalías y las defensorías públicas, con el fin de tener un panorama normativo lo suficientemente amplio que le permitiera identificar tendencias en la región referidas tanto a obstáculos para el ejercicio independiente e imparcial de la labor de las operadoras y operadores de justicia, como buenas prácticas desarrolladas por los Estados.

11. Durante la elaboración del informe, la Comisión Interamericana ha tomado en cuenta la información que ha sido recibida en sus visitas *in loco*, así como aquellas situaciones registradas por la CIDH en el ejercicio de su competencia con respecto a peticiones y casos; medidas cautelares; audiencias públicas; informes temáticos y de países; y en el contexto de sus comunicados de prensa y las solicitudes de información a los Estados realizadas con base en las facultades otorgadas a la Comisión por el artículo 41 de la Convención Americana. La CIDH ha utilizado también los pronunciamientos de diversos organismos internacionales que tienen por mandato la supervisión de los tratados internacionales. Especialmente en este informe se han tomado en consideración los pronunciamientos de la Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas (en adelante, “Relatoría Especial de la ONU”) así como del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Finalmente, la CIDH ha tomado también en cuenta la información aportada a la propia Comisión por los Estados y las distintas organizaciones de la sociedad civil así como la información pública disponible en instituciones públicas y en medios de comunicación, siendo esta última debidamente contrastada.

12. En virtud de la gran cantidad de información recibida en relación a debilidades institucionales de los aparatos de justicia, ataques y hostigamientos en contra de las y los operadores de justicia, el presente informe hace referencia a las características y tendencias identificadas y a algunas situaciones concretas a manera de ejemplo, sin que la información de carácter fáctico contenida en el mismo pretenda ser un diagnóstico exhaustivo o abarque todos los eventos sobre los cuales ha tenido conocimiento. La CIDH considera que las tendencias identificadas a través de algunos ejemplos, pueden servir de referencia a los Estados y a la sociedad civil sobre los patrones de obstaculización más graves cometidos en contra de las y los operadores de justicia y los desafíos que se generan.

13. El informe fue estructurado teniendo en cuenta los diversos aspectos que pueden incidir en una actuación independiente de las y los operadores de justicia tanto en su faceta institucional como individual. Con tal propósito, la Comisión realizó en un primer capítulo consideraciones generales en relación con la independencia de las operadoras y operadores de justicia en el acceso a la justicia, así como sobre los instrumentos relevantes de derecho internacional en la materia. En un segundo capítulo la CIDH analizó cuáles son las garantías de independencia con que debe contar el Poder Judicial, fiscalías y defensorías públicas a un nivel institucional. En el capítulo tercero, la Comisión examinó los criterios a observar en los procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia. En el cuarto capítulo, la CIDH se refirió a algunos de los aspectos que son esenciales garantizar para la independencia de las y los operadores de justicia a través de condiciones adecuadas de servicio que permitan el ejercicio libre de sus derechos. En el sexto capítulo la Comisión consideró pertinente referirse a las garantías que deben ofrecer los Estados en

los procesos disciplinarios para no afectar la actuación independiente de las y los operadores de justicia. En el séptimo la CIDH se refiere a la conveniencia de contar con un órgano independiente encargado de la administración y gobierno de las entidades de justicia. Finalmente, en un último apartado la Comisión Interamericana formuló una serie de recomendaciones a los Estados de la Organización.

I. CONSIDERACIONES GENERALES EN RELACIÓN CON LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA

A. El rol de las y los operadores de justicia en la garantía de acceso a la justicia

14. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, “Declaración Americana”) afirman el derecho de cualquier persona a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz ante denuncias de violaciones a sus derechos, así como la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar y reparar estos hechos⁷. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte” o “Corte Interamericana”) ha explicitado que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención”⁸.

15. La Comisión ha utilizado la noción de operador de justicia para referirse a las y los funcionarios del Estado que intervienen en los sistemas de justicia y desempeñan funciones esenciales para el respeto y garantía de los derechos de protección y debido proceso. Desde tal perspectiva, a los efectos de este informe la CIDH consideró incluir tanto jueces y juezas, que de manera primordial les compete la función jurisdiccional⁹, como a los fiscales, y las defensoras y defensores públicos que, desde sus respectivos roles, están vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia.

16. La Comisión reitera que las juezas y los jueces son los principales actores para lograr la protección judicial de los derechos humanos en un Estado democrático, así como del debido proceso que debe observarse cuando el Estado puede establecer una sanción¹⁰. Las juezas y los jueces fungen en un sistema democrático como contralores de la

⁷ Los artículos XVIII de la Declaración Americana y 8 y 25 de la Convención Americana establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados.

⁸ Corte IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 48.

⁹ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71.

¹⁰ CIDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1., 24 de octubre de 2003, párr. 150.

convencionalidad, constitucionalidad y legalidad de los actos de otros poderes del Estado y funcionarios del Estado en general, así como impartidores de justicia en relación con las controversias generadas por actos de particulares que puedan afectar los derechos de las personas.

17. Por su parte, las y los fiscales, tienen en términos generales entre sus funciones la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones y ejecución de fallos judiciales como representantes del interés público, las cuales son indispensables para contribuir a la eliminación de la impunidad de casos de violaciones de derechos humanos¹¹ y brindar un recurso efectivo a las personas que han sido afectadas en sus derechos por los crímenes cometidos en su contra. Asimismo, en algunos países los fiscales ejercen incluso funciones materialmente jurisdiccionales como cuando definen la prevención preventiva o incluso disponen la detención preventiva.

18. Finalmente, las y los defensores públicos desempeñan un rol esencial para asegurar que el Estado cumpla con su obligación de garantizar un debido proceso a las personas que puedan ser afectadas en virtud del ejercicio del poder punitivo del Estado. La Comisión recuerda que los literales d) y e) del artículo 8.2 de la Convención Americana establecen el derecho del inculpado de *defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección* y que, si no lo hiciere, tiene el *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna*¹². El no contar con asistencia de un abogado impide disponer de una defensa adecuada¹³ y, específicamente, no contar con el patrocinio letrado de un defensor público puede implicar la imposibilidad de preparar debidamente la defensa¹⁴. La Corte Interamericana se ha referido, al respecto, a la obligación estatal de proporcionar una defensa adecuada a quien no pudiera defenderse por sí mismo ni nombrar defensor o defensora particular¹⁵. En el mismo sentido el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que los Estados deben adoptar medidas para garantizar el acceso a la asistencia letrada gratuita de las personas que no cuentan con los medios para satisfacer los honorarios de un abogado defensor¹⁶. Entre esas medidas, el Comité ha mencionado la adopción de un sistema general de asistencia letrada en los procedimientos penales para

¹¹ CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 junio 2007, párr. 96.

¹² Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 145.

¹³ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 194.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 83.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Itúñez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 159.

¹⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. *Informe del Comité de Derechos Humanos*. Volumen I, A/64/40 (Vol. I), Rwanda, párr. 88.18).

las personas que no tienen medios suficientes para costearla¹⁷. La Relatoría Especial de Naciones Unidas ha considerado, por su parte, que la asistencia legal gratuita debería prestarse tanto en causas penales como en el ámbito civil¹⁸.

19. Como se advierte, la función de jueces y juezas, fiscales y defensoras y defensores públicos tienen características propias y diferentes entre sí, sin embargo, todos ellos son operadores de justicia en tanto contribuyen desde sus respectivas atribuciones a asegurar el acceso a la justicia a través de la garantía del debido proceso y el derecho a la protección judicial. La anterior noción comparte, en lo fundamental, la definición que ha venido construyendo, desde su creación, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, la cual se ha venido ocupando de las cuestiones que afectan la independencia e imparcialidad de magistrados y magistradas¹⁹, defensores y defensoras públicos²⁰ y fiscales²¹ teniendo en cuenta el respectivo rol que realizan en el derecho de acceso a la justicia.

B. Las y los operadores de justicia en derecho internacional

20. En el ámbito del derecho internacional existen diversos instrumentos y pronunciamientos de organismos internacionales que se refieren a una serie de principios que deben observarse por parte de los Estados con el objetivo de garantizar un funcionamiento adecuado de jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos. Varios de estos instrumentos que han sido utilizados en la elaboración del presente informe, tienen en cuenta la relación que tiene la actuación independiente de las y los operadores de justicia a fin de garantizar un acceso efectivo a la justicia.

21. En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la Asamblea General estableció en el año de 1985 los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura*, los cuales especifican las garantías mínimas a observarse para asegurar la independencia en la función jurisdiccional y han sido

¹⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. *Informe del Comité de Derechos Humanos*. Volumen I, A/64/40 (Vol. I), Tanzania, 91.21).

¹⁸ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/8/4, 13 de mayo de 2008, párr. 23.

¹⁹ Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Resolución No. 1994/41 del 4 de marzo de 1994.

²⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/8/4, 13 de mayo de 2008, párr. 42.

²¹ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012; *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 19; *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/8/4, 13 de mayo de 2008, párr. 41; e *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/4/25, 18 de diciembre de 2006, párr. 24.

aceptados como un instrumento útil para medir la independencia del poder judicial en un Estado Miembro²². Con posterioridad a este instrumento y teniéndolo por referente, se han elaborado diversos instrumentos de carácter universal y regional destinados a proteger la independencia del Poder Judicial²³. Varios de estos instrumentos, han sido utilizados en informes la Relatoría de la ONU la cual ha efectuado importantes pronunciamientos en la materia²⁴. Asimismo, la Comisión ha desarrollado en sus informes temáticos²⁵ y en el marco del sistema de peticiones y casos²⁶ una serie de estándares

²² Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y fueron confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

²³ Entre los instrumentos que desarrollan los Principios Básicos, la Asamblea General aprobó un instrumento de Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios Básicos (1989), los cuales establecen que “todos los Estados adoptarán y aplicarán en sus sistemas judiciales los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura con arreglo a lo previsto en sus procedimientos constitucionales y en la práctica jurídica interna”. Asimismo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó los Principios de Bangalore (2002) que refieren la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente, independiente e imparcial. En lo que corresponde a los ámbitos regionales, las normas para garantizar la independencia judicial se especifican en los siguientes instrumentos: Principios de Latimer House para el Commonwealth sobre las tres ramas de gobierno; Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces (1998) y la Declaración de Principios de Beijing sobre la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA (1995). Existen otros instrumentos, como el Estatuto Universal del Juez y el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobados por las asociaciones o cumbres de magistrados o fiscales, establecen también disposiciones sobre las garantías o principios de independencia e imparcialidad de las operadoras y los operadores de justicia.

²⁴ Los informes de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados pueden ser consultados en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=87.

²⁵ Entre otros, CIDH. *Informe Anual 2012. Capítulo IV. Cuba, Honduras y Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 5 de marzo de 2013, párr. 107 a 116, párr. 195 a 234 y párr. 464 a 496, respectivamente; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, OEA/Ser.L/V/II.144, Doc. 12, 10 de agosto 2012, párr.63 a 93; *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr.349 a 402; *Informe Anual 2011. Capítulo IV. Cuba y Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 diciembre 2011, párr. 211 a 227 y párr. 447 a 475, respectivamente; *Informe Anual 2010. Capítulo IV. Colombia, Cuba, Honduras y Venezuela*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, párr. 220 a 226, 323 a 348, 472 a 482 y 615 a 649, respectivamente; *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 180 a 319; *Informe Anual 2009. Capítulo V. Informe de seguimiento - acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009, párr. 66 a 85; *Informe Anual 2008. Capítulo IV. Colombia, Cuba, Haití y Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, párr. 134 a 139, 168 a 186, 280 a 283 y 391 a 403, respectivamente; *Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006, párr.106 a 121; *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003, Capítulo I, párr. 15 a 88; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003, párr. 153 a 190; *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 229; *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev.2 junio 2000, párr. 1 a 5 y 133 a 149; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998, Capítulo V, párr. 351 a 398; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96. Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997. Capítulo III; y CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití*. OEA/Ser.L/V.88. Doc. 10 rev. Febrero 9, 1995, Capítulo V, párr. 269 a 280.

²⁶ Ver al respecto, CIDH. *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela*, 29 de noviembre de 2006; *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mercedes Chocrón Chocrón, (Caso 12. 556) contra* Continúa...

partiendo de la premisa de que la garantía de independencia es imprescindible para que jueces y juezas puedan contribuir efectivamente al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos. La Corte Interamericana en su jurisprudencia también se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de las garantías que derivan de la independencia con la que deben actuar jueces y juezas²⁷.

22. Respecto de las y los fiscales, en el ámbito internacional se pueden mencionar como instrumentos específicos las *Directrices sobre la Función de los Fiscales* aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente²⁸, así como en el ámbito europeo la *Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática* del Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos²⁹, y la recomendación adoptada por el *Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal* adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa³⁰. Son asimismo relevantes los trabajos realizados sobre la materia por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (en adelante Comisión de Venecia)³¹ y de la Relatoría de la ONU³².

23. En lo que respecta a las Defensorías Públicas la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 8.2, literales d) y e), el derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección³³.

...continuación

la República Bolivariana de Venezuela 25 de noviembre de 2009; *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso María Cristina Reverón Trujillo (Caso 12.565) contra la República Bolivariana de Venezuela*, 9 de noviembre de 2007.

²⁷ Ver al respecto Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71; *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197 y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227.

²⁸ Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*. Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 (en adelante, "Directrices sobre la Función de los Fiscales"), directriz 10.

²⁹ Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. *Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática*, Strasbourg, 8 décembre 2009.

³⁰ Al respecto, Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.16.

³¹ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85ª reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 28.

³² Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 26.

³³ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr.145. Los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados también establecen que: "Todas esas personas, cuando no dispongan de abogado, tendrán derecho,

Continúa...

Resultan relevantes asimismo en lo pertinente, los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados* aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente³⁴, así como las resoluciones adoptadas recientemente por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos³⁵.

C. La independencia de las y los operadores de justicia

24. En el ámbito del sistema interamericano el derecho de acceso a la justicia deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de los cuales se desprenden una serie de obligaciones estatales que se deben garantizar a las personas afectadas en sus derechos para la búsqueda de justicia en sus respectivos casos. Adicionalmente, de dichas obligaciones estatales se desprenden determinadas garantías que los Estados deben brindar a las y los operadores de justicia a efecto de garantizar su ejercicio independiente y posibilitar así que el Estado cumpla con su obligación de brindar acceso a la justicia a las personas³⁶. A ese respecto, en el caso *Reverón Trujillo* la Corte precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con determinadas garantías debido a la independencia necesaria del Poder judicial para los justiciables, lo cual la Corte ha entendido como “esencial para el ejercicio de la función judicial”³⁷. Dichas garantías son un corolario del derecho de acceso a la justicia que asiste a todas las personas y se traducen por ejemplo, en el caso de las juezas y jueces, en “garantías reforzadas” de estabilidad a fin de garantizar la independencia necesaria del Poder judicial³⁸.

25. En su *Informe de Seguimiento- Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el Fortalecimiento en Bolivia*, la Comisión Interamericana ya se ha referido a la importancia que tiene la “garantía de independencia” de la administración de justicia

...continuación

siempre que el interés de la justicia así lo demande, a que se les asignen abogados con la experiencia y competencia que requiera el tipo de delito de que se trate a fin de que les presten asistencia jurídica eficaz y gratuita, si carecen de medios suficientes para pagar sus servicios”. *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, principio 6.

³⁴ *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, principio 6.

³⁵ Ver al respecto, AG/RES. 2656 (XLI-O/11); AG/RES. 2714 (XLII-O/12); AG/RES. 2801 (XLIII-O/13).

³⁶ Así, por ejemplo, la Corte Interamericana ha señalado que de las obligaciones que tiene el Estado para los justiciables sujetos a procesos ante los tribunales surgen a su vez “derechos para los jueces”, entre ellos, la Corte ha señalado que “la garantía de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que los procesos disciplinarios y sancionatorios de jueces deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y debe ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo” Corte IDH., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147.

³⁷ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67. Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.97.

³⁸ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67.

como presupuesto del cumplimiento de las normas del debido proceso según las normas del derecho internacional³⁹. Diversos organismos y entidades internacionales se han referido a la importancia que reviste para el acceso a la justicia la independencia de jueces, juezas, fiscales, defensoras y defensores públicos⁴⁰. Específicamente respecto del análisis de las garantías que los Estados deben ofrecer para garantizar una actuación independiente de las y los operadores de justicia, a la luz del derecho internacional, la independencia se refleja en dos dimensiones, la primera, institucional o de sistema y, la segunda, funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia⁴¹.

26. En el ámbito de la dimensión institucional, la Comisión ha entendido que corresponde analizar el grado de independencia que debe guardar la institución respecto de otros poderes públicos como sistema, de tal manera que existan garantías suficientes que permitan que la institución o entidad de justicia no sea sometida a abusos o restricciones indebidas por parte de otros poderes o instituciones del Estado. Respecto de esta faceta de la independencia el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha subrayado, por ejemplo, que toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no fueran claramente distinguibles o en la que este último

³⁹ CIDH. *Informe Anual 2009. Capítulo V. Informe de seguimiento - acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser/L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009, párr. 77.

⁴⁰ Así, por ejemplo, respecto de las juezas y jueces, la Corte Interamericana, siguiendo lo señalado por la Corte Europea y los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura* ha destacado que “la independencia de las juezas y jueces es uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos”. Corte IDH., *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73, y *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55. Ver también CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, párr. 184. En cuanto a los fiscales, la Corte Interamericana ha señalado que las investigaciones de violaciones de derechos humanos, además de inmediatas y exhaustivas, sean independientes e imparciales Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 132 y 133. Por su parte, la Relatoría de la ONU ha destacado la importancia de garantizar que las y los fiscales puedan llevar a cabo su propia labor de modo independiente, autónomo e imparcial. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr.26. Respecto de las y los defensores públicos la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados ha considerado en términos generales que “se debería de alcanzar la independencia de las defensorías de los poderes Ejecutivos. Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 73. En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, la Asamblea General en su resolución *Garantías para el Acceso a la Justicia. El Rol de los defensores públicos oficiales*, ha recomendado a los Estados que “adopten acciones tendientes a que los Defensores Públicos Oficiales gocen de independencia y autonomía funcional. AG/RES. 2656 (XLI-O/11) *Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores públicos oficiales*, 7 de junio de 2011. Resolutivo 4º.

⁴¹ Sobre ambas facetas, la Corte Interamericana ha hecho referencia a la independencia de jure y de facto, indicando que “[se] requiere no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real”. Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 122.

podiera controlar o dirigir al primero resulta incompatible con el concepto de un tribunal independiente⁴².

27. Por otro lado, dentro del ámbito de la dimensión funcional o del ejercicio individual corresponde analizar si las y los operadores cuentan con garantías de independencia para ejercer de manera libre sus labores dentro de las entidades de justicia en el conocimiento de los casos que, atendiendo a su rol específico, les corresponde decidir, patrocinar o defender. Esta dimensión se refiere, además de a los procedimientos y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, a las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, así como en las condiciones que rigen los ascensos, los traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo⁴³.

28. La Comisión Interamericana desea reiterar que es en ejercicio de su mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos que una de sus prioridades es el funcionamiento de los sistemas de justicia de los Estados miembros de la OEA y las garantías para su independencia tanto en un nivel institucional como individual, el cual se circunscribe a evitar que existan barreras para el acceso a la justicia.

II. LA INDEPENDENCIA FRENTE A OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO

29. La independencia desde el punto de vista institucional se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales⁴⁴. Cuando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia que debería ser independiente⁴⁵. La Comisión se referirá a continuación a los parámetros establecidos por el derecho internacional en relación a la independencia que deben guardar el Poder judicial, las Fiscalías y Defensorías Públicas con otros poderes y órganos del Estado desde la faceta institucional. La CIDH asimismo, se referirá a los riesgos que conllevan algunos modelos de organización institucional de las entidades de justicia.

⁴² Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/32 (nota a pie de página 1), párr. 19 citado en Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 18.

⁴³ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/32 (nota 1), párr. 19 citado en Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 52.

⁴⁴ Así lo ha expresado el Relator de Naciones Unidas en relación con el Poder judicial. Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knaut de Albuquerque e Silva*. A/HRC/14/26, 9 de abril de 2010, párr. 17.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67.

A. Poder Judicial

30. El principio de independencia del Poder judicial ha sido reconocido como “costumbre internacional y principio general de derecho”⁴⁶ y ha sido consagrado en numerosos tratados internacionales⁴⁷. La independencia de todo órgano que realice funciones de carácter jurisdiccional⁴⁸ es un presupuesto indispensable para el cumplimiento de las normas del debido proceso en tanto derecho humano⁴⁹ y su ausencia afecta el ejercicio del derecho de acceder a la justicia, aparte de generar desconfianza y hasta temor, que orille a las personas a no recurrir a la los tribunales⁵⁰.

31. Atendiendo a lo establecido en los *Principios Básicos sobre la independencia de la judicatura* a un nivel institucional, “[l]a independencia de la judicatura debe ser garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país⁵¹ y resulta primordial que dicha independencia se garantice jurídicamente al más alto

⁴⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 14.

⁴⁷ La importancia de un poder judicial independiente ha sido expresamente reconocida en los siguientes instrumentos internacionales y regionales: Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 10); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 14); Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 (Párrafo 27); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 8.1); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Artículo 6.1); y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 7.1). Asimismo, algunos otros tratados internacionales más específicos que también refieren disposiciones relativas a la independencia e imparcialidad de los tribunales son: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Artículo 18.1); Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Artículo 11.3); Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra (Artículo 75.4) y Protocolo Adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (Artículo 6.2).

⁴⁸ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71.

⁴⁹ CIDH. *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Venezuela*. 2003, párr. 155. Citando los principios 10 y 13 de dicho instrumento internacional. La Corte Interamericana por su parte, ha indicado que el juez o la jueza encargado del conocimiento de una causa debe ser además de competente, independiente e imparcial. Corte IDH., *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009 Serie C No. 209, párr. 273; en similar sentido Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 112; y *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 167.

⁵⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/8/4, 13 de mayo de 2008, párr. 34.

⁵¹ La misma disposición se encuentra en la *Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA*, Adoptada por los Presidentes de las Cortes Supremas 2 de la región de LAWASIA y por otros jueces de Asia y el Pacífico en Beijing en 1995 y adoptada por el Consejo de LAWASIA en 2001, párr.4. En sentido similar, la Carta Europea sobre el Estatuto del Juez, (DAJ/DOC (98)), principios generales, principio 1.2: “En cada Estado europeo, los principios fundamentales del estatuto de los jueces son establecidos en normas internas al más alto nivel, y sus reglas son establecidas en normas al menos a nivel legislativo.” Véase también la Declaración de Viena sobre la función de los jueces en la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (2003) y, en particular, las medidas

nivel posible⁵² de tal manera que “[a]unque [...] esté consagrada en la Constitución, debe recogerse también en la legislación”⁵³. La Comisión considera que las constituciones y leyes nacionales deben observar dicho principio⁵⁴, y el sistema de administración de justicia en su conjunto debe estar organizado de manera tal que la independencia del Poder judicial sea garantizada⁵⁵. La CIDH recuerda que según lo ha precisado el Comité de Naciones Unidas “[t]oda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente”⁵⁶.

32. Siendo claro en el derecho internacional la absoluta independencia que debe guardar el Poder judicial respecto de cualquier otro poder u órgano del Estado, la Comisión observa con preocupación que uno de los más graves riesgos que todavía prevalece en la región es la ausencia de reconocimiento del principio de separación de poderes en el ordenamiento de los Estados y el establecimiento, por el contrario, de la subordinación del Poder judicial al Ejecutivo. Al respecto, la CIDH se ha pronunciado en varias ocasiones al respecto sobre el Estado de Cuba, cuya Constitución en su artículo 121, contempla que “[l]os tribunales constituyen un sistema de órganos estatales, estructurado con independencia funcional de cualquier otro y subordinado jerárquicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado”. A juicio de la Comisión, la subordinación de los tribunales al Consejo de Estado, encabezado por el Jefe del Estado, representa una dependencia directa del Poder judicial a las directrices del Poder ejecutivo. La CIDH ha considerado que esta dependencia con el Poder ejecutivo no ofrece un Poder judicial independiente, que sea capaz de proporcionar garantías para el goce de los derechos humanos⁵⁷.

...continuación

recomendadas para ser adoptadas por los Estados, entre otras cosas, "para consagrar la independencia del poder judicial respecto del ejecutivo y las ramas legislativas en las leyes o la Constitución y respetar este principio y en la práctica "

⁵² Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 21.

⁵³ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 22.

⁵⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 22.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 125.

⁵⁶ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 32*, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 19.

⁵⁷ CIDH. *Informe Anual 2011. Capítulo IV. Cuba*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 diciembre 2011, párr.215. En igual sentido, CIDH. *Informe Anual 2012. Capítulo IV. Cuba*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 5 de marzo de 2013, párr. 113 y 114; y *La situación de los derechos humanos en Cuba*. Séptimo Informe, 1983. OEA/Ser.L/V/II.61. Doc.29 rev. 1. Capítulo IV, párr. 5.

33. La Comisión observa por otro lado que en algunas constituciones de los Estados de la región se establece que los poderes deberán colaborar o cooperar entre sí⁵⁸. Estas disposiciones llaman, en principio, la atención, porque no es claro el sentido que puede darse a esa colaboración o cooperación y lo que ello implica para la independencia del Poder judicial, en particular, cuando la colaboración se califica de “armónica”⁵⁹. Una formulación amplia o ambigua del principio de colaboración de poderes podría favorecer una interpretación que imponga al Poder judicial ciertos comportamientos o decisiones, o a esperar del Poder judicial ciertas decisiones o comportamientos que se ajusten a la política del Gobierno en turno, en aras de la armonía entre los poderes.

34. La Comisión Interamericana insiste en que la independencia del Poder judicial y su clara separación respecto de los otros poderes debe ser respetada y garantizada tanto por el Poder ejecutivo como por el Poder Legislativo⁶⁰, lo cual parte por el reconocimiento normativo de su independencia y la no injerencia de otros poderes. Para la CIDH esta garantía, además de estar establecida en el marco normativo a través del reconocimiento del principio de separación de poderes, debe manifestarse en la práctica, entre otras formas, en evitar la dependencia financiera en las asignaciones presupuestales realizadas por el parlamento; en la designación oportuna, en propiedad, y con el respeto de un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento de los magistrados y magistradas de las Altas Cortes, así como en el respeto de la independencia de magistrados y magistradas en sus procesos de deliberación, decisión y funcionamiento en general del Poder judicial, y en procesos disciplinarios que ofrezcan las debidas garantías. Varios de estos aspectos serán analizados por la CIDH a lo largo del presente informe.

B. Fiscalías o ministerios públicos

35. El grado de independencia de las fiscalías en relación con otros órganos del poder público es diversa en los Estados del hemisferio. Hay Estados que cuentan con una Fiscalía o Ministerio Público que funciona como un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera⁶¹. En otros Estados, la Fiscalía forma parte de la

⁵⁸ Por ejemplo, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en Gaceta Oficial el 7 de febrero de 2009, artículo 12; Constitución Política de la República de Honduras, Decreto Número 131 del 11 de Enero 1982, artículo 4; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptada el 15 de diciembre de 1999 y publicada en Gaceta Oficial el 24 de marzo de 2000, artículo 136.

⁵⁹ Por ejemplo, Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil, adoptada en 1988, artículo 2; y Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 113.

⁶⁰ CIDH. *Informe Anual 2012. Capítulo IV. Cuba*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 5 de marzo de 2013, párr. 111. En el mismo sentido, Consejo de Europa. Comité de Ministros. *Recomendación No. R (94) 12, sobre la independencia, eficiencia y rol de los jueces*. Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994 en la 51ª reunión de Ministros, párrafo I. 2.b).

⁶¹ Por ejemplo, Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, 22 de agosto de 1994, artículo 120; Constitución Política de la República de Chile, adoptada en 1980, artículo 83; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República de El Salvador, adoptada el 27 de abril de 2006, artículo 13; y Constitución Política de la República de Guatemala, adoptada el 31 de mayo de 1985, artículo 251, y Decreto 40-94, Ley Orgánica del Ministerio Público de Guatemala, adoptada el 17 de noviembre de 1993, artículo 1.

rama o Poder judicial⁶², con autonomía administrativa y presupuestal en algunos casos⁶³. Asimismo, en un número importante de Estados, la Fiscalía o Procuraduría está situada en el Ejecutivo, pero el grado de vinculación es diverso. En algunos Estados, es un organismo identificado con el Ejecutivo⁶⁴ o adscrito jerárquicamente al Ejecutivo⁶⁵. En otros, si bien está situado constitucionalmente en el Ejecutivo, la norma que lo crea establece que no está sujeto en el ejercicio de sus funciones a la dirección o al control de ninguna otra persona o autoridad⁶⁶. Finalmente, en algunos otros Estados, la Fiscalía tiene su origen en el órgano Legislativo y rinde cuentas a este órgano⁶⁷.

36. Al respecto, el derecho internacional se ha referido a la importancia de que las investigaciones y, a un nivel más amplio, las actividades relacionadas con la persecución del delito, sean independientes e imparciales como medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito. La Corte Interamericana ha destacado la importancia de que las investigaciones de violaciones de derechos humanos, además de inmediatas y exhaustivas, sean independientes e imparciales⁶⁸ y la Relatoría de la ONU ha

⁶² Por ejemplo, Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 249; Ley 7442, Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, adoptada el 25 de octubre de 1994, artículo 1 y 3; y Constitución de Suriname (Grondwet van Suriname), adoptada el 30 de septiembre de 1987, artículo 133.

⁶³ Por ejemplo, Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 249; y Ley 7442, Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, adoptada el 25 de octubre de 1994, artículo 1 y 3.

⁶⁴ Por ejemplo, Act to Establish the Department of Justice de Estados Unidos de América, promulgada el 22 de junio de 1870.

⁶⁵ Por ejemplo, Decreto-Ley No. 15365 sobre el Ministerio Público y Fiscal, adoptado el 21 de diciembre de 1982, artículo 1.

⁶⁶ Por ejemplo, "Director of Public Prosecutions" Act, parte 3 de "The Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability" de Canadá, promulgada el 12 de diciembre de 2006, artículo 3, conforme al cual existe un Director de Fiscalía autónomo designado por el Gobierno a propuesta del Procurador General, quien es, a su vez, Ministro de Justicia. Están situadas en el Ejecutivo, con un Procurador General y un Director de Fiscalía, entre otras, las Procuradurías de: Antigua y Barbuda, Constitución de Antigua y Barbuda (The Constitution of Antigua and Barbuda), adoptada el 7 de noviembre de 1981, artículos 82 y 87; Constitución de Barbados (The Constitution of Barbados), adoptada el 22 de noviembre de 1966, artículos 72, 79 y 101; Constitución de Belice (The Constitution of Belize), adoptada el 21 de septiembre de 1981, artículos 42 y 50; Constitución de la Commonwealth the Dominica (The Constitution of the Commonwealth of Dominica), adoptada en 1978, artículos 71, 72 y 88; Constitución de Guyana (Constitution of Guayana) adoptada el 6 de octubre de 1980, artículos 112 y 116; y Constitución de Jamaica (The Constitution of Jamaica), adoptada el 24 de julio de 1962, artículos 79 y 94. Forma también parte del Ejecutivo la Procuraduría de México, Ley orgánica de la procuraduría general de la república, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, Última reforma publicada DOF 14-06-2012, artículos 1 y 2.

⁶⁷ Por ejemplo, Constitución Política de la República de Cuba, adopta el 15 de febrero de 1976, artículos 75 y 129.

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 132 y 133. Entre otros instrumentos internacionales, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, artículo 12; *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, artículo 12.1; y *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, Recomendada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989, principio 9.

resaltado la importancia de garantizar que las y los fiscales puedan llevar a cabo su propia labor de modo independiente, autónomo e imparcial⁶⁹.

37. La Comisión considera que la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto en su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso en las investigaciones como en la decisión de ejercicio de la acción penal o archivo de la investigación así como las implicaciones que tenga en el debido proceso. Es por ello que en el derecho internacional existen algunos criterios generales que permiten identificar la independencia institucional de la cual deben gozar las fiscalías públicas para garantizar que realicen de manera efectiva, y compatible con los estándares de derechos humanos su respectivo rol en el acceso a la justicia y garantía del debido proceso.

38. En lo que respecta a la relación de las fiscalías con el Poder Ejecutivo, la Comisión nota que la Relatoría Especial de las Naciones Unidas ha señalado la necesidad de garantizar la autonomía del Ministerio Público respecto de dicho poder, en virtud de que puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se encomienda investigar los delitos de forma objetiva⁷⁰. Dicha autonomía por ejemplo, se expresa según el Consejo de Europa en que se garantice que la naturaleza y el alcance de los poderes del Gobierno con respecto al Ministerio Público se establezcan en forma precisa por ley, y el Gobierno ejerza sus competencias de una manera transparente, de conformidad con los tratados internacionales, la legislación nacional y los principios generales del derecho⁷¹. Así por ejemplo, en el caso donde las Fiscalías estuvieran adscritas al Ejecutivo, el Consejo de Europa ha recomendado que cuando el Gobierno dicte instrucciones de carácter general, esas instrucciones deberían ser por escrito y publicadas de manera adecuada. Si las instrucciones son para elevar un caso específico a juicio, estas instrucciones deben contener las garantías adecuadas de transparencia y equidad conforme a la legislación

⁶⁹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 26.

⁷⁰ Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut, Misión a México, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr.16, donde la Relatora Especial dice: “El Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público Federal, es designado por el titular del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. Uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México —tanto a nivel federal como local— es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva”. En un sentido similar, Corte IDH. *Caso Anzaldo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 138.

⁷¹ Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.13, a) y b).

nacional⁷². Asimismo, las instrucciones de no investigar en un caso concreto deberían estar prohibidas⁷³.

39. Sin perjuicio de lo anterior, en los países en los cuales la Fiscalía se encuentre adscrita al poder ejecutivo, aún cuando la subordinación a la autoridad en algunos Estados pudiera ser más una cuestión de principio que una realidad, en el sentido de que el poder ejecutivo evite en la práctica injerirse en los casos individuales o las decisiones de funcionamiento⁷⁴, la Comisión considera que en los casos de violaciones de derechos humanos, los riesgos que presenta este modelo se incrementan cuando las Fiscalías deben iniciar investigaciones contra miembros del Ejecutivo, por la injerencia directa o indirecta que puede provenir de esta rama del Poder.

40. Al respecto, la Comisión Interamericana en el caso *La Cantuta vs. Perú*, verificó que la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú había encontrado que el Ministerio Público “no cumplía con su deber de investigar adecuadamente los crímenes por su falta de independencia frente al Poder ejecutivo”⁷⁵. Asimismo, la CIDH ha señalado en sus informes de país que cuando la Fiscalía depende del Ejecutivo y tiene el monopolio exclusivo y excluyente del ejercicio de la acción penal, esta circunstancia ha generado, en no pocos casos, distorsiones, abusos y manipulaciones que no han podido solucionarse por la vía jurisdiccional. Así, en su visita a México, la Comisión insistió en la importancia de desarrollar la independencia, autonomía e imparcialidad que debe gozar el Ministerio Público respecto del Ejecutivo⁷⁶.

41. Por otro lado, en lo que respecta a la relación de la Fiscalía respecto del poder legislativo, la Comisión nota que la *Declaración de Burdeos* indica de manera específica que el Parlamento no debe “intentar influenciar indebidamente las decisiones del ministerio público relativas a un asunto concreto, para determinar el modo de actuar en un determinado caso, u obligar al ministerio público a modificar su decisión”⁷⁷. La Comisión es de la opinión de que, atendiendo a los riesgos que conlleva a una investigación

⁷² Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.13, c) y d).

⁷³ Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.13, f).

⁷⁴ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 27.

⁷⁵ Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003, tomo VIII, Conclusiones Generales, párrs. 123-131, disponible en <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php> citado en Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 75.

⁷⁶ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.LJ/II.100. Doc. 7 rev.1, Septiembre 24 de 1998, párr. 372.

⁷⁷ Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. *Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática*, Strasbourg, 8 décembre 2009, nota explicativa, párr. 26.

independiente, los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios. Como se desarrollará en un apartado posterior, dicha subordinación no debe reflejarse inclusive en cualquier tipo de condicionamiento por parte del parlamento relacionado con la asignación de su presupuesto. Asimismo en cuanto a los marcos normativos que establecen la rendición de cuentas del o la Fiscal General ante el parlamento, la *Comisión de Venecia* ha recomendado que los Estados descarten la posibilidad de que el Fiscal General rinda cuentas al Parlamento en los casos individuales en que se emprendan o no acciones judiciales a fin de evitar un menoscabo en la investigación independiente debido a que los fiscales tomen decisiones institucionales sólo con en objetivo de gozar de popularidad en el Parlamento⁷⁸.

42. Finalmente, en lo que se refiere a la independencia respecto del Poder Judicial, la Comisión observa que de conformidad con las *Directrices sobre la Función de los Fiscales* uno de los primeros aspectos a tomar en cuenta en la dimensión institucional de las fiscalías es que “[e]l cargo de fiscal [debe] estar[...] estrictamente separado de las funciones judiciales”⁷⁹. Esta diferenciación a juicio de la Relatora de la ONU radica en la necesidad de que el público perciba que los fiscales y jueces desempeñan funciones diferentes para que exista una confianza pública en el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho, la cual está mejor garantizada cuando cada institución del Estado respeta la esfera de competencia de las demás. La anterior separación es fundamental para que sea observado el principio de igualdad entre una y otra función y en la administración imparcial de la justicia⁸⁰.

43. La Comisión considera que la separación de las funciones de jueces respecto de las de fiscales se logra de la forma más efectiva a través de la separación institucional de las Fiscalías respecto del Poder judicial, la cual permite a los justiciables tener claridad en cuanto a que los actos del fiscal que afectan a los derechos humanos, como el registro y la detención, estarán bajo el control debido de las y los jueces quienes actuarán de una manera independiente y nunca en colusión con los propios fiscales o ministerios públicos⁸¹. De allí que la Comisión considere conveniente que los Estados separen institucionalmente a las fiscalías de los poderes judiciales.

⁷⁸ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 42.

⁷⁹ Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 10.

⁸⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 40.

⁸¹ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 73.

44. En vista de lo expuesto, la Comisión insiste al igual que la Relatoría de Naciones Unidas en que la falta de independencia institucional de la Fiscalía puede minar la credibilidad de la autoridad investigadora y socavar la confianza pública en la administración de justicia⁸². La CIDH es de la opinión de que al efecto de evitar los riesgos para una actuación independiente las fiscalías en principio, no deberían formar parte de ningún otro Poder y dicha independencia debería ser asegurada constitucionalmente. En este sentido, la Comisión Interamericana reitera lo señalado ya en su *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, instando a los Estados ha garantizar la independencia institucional de la Fiscalía respecto de otros poderes⁸³.

C. Defensorías Públicas

45. La CIDH observa que la defensa pública gratuita está prevista en las constituciones de varios de los países de la región⁸⁴. Sin embargo, otros Estados como Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua; Panamá; Paraguay; Trinidad y Tobago y Uruguay no consagran formalmente la existencia de una defensoría pública en sus constituciones sino a nivel de ley. En cuanto a la ubicación institucional de la Defensoría Pública en los sistemas de justicia de la región, la Comisión advierte que ésta varía en los distintos países. En algunos de ellos, la Defensoría Pública depende de la Corte Suprema de Justicia⁸⁵ o forma parte del Poder judicial⁸⁶. En algunos otros, la Defensoría Pública está organizada como institución independiente, pero sigue

⁸² Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 26.

⁸³ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 358.

⁸⁴ Por ejemplo, Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil, adoptada en 1988, artículo 5º; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en Gaceta Oficial el 7 de febrero de 2009, artículo 119; Constitución Política de la República de Chile, adoptada en 1980, artículo 19; Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 282; Constitución de la República del Ecuador, adoptada el 20 de octubre de 2008, artículo 191; Constitución de la Republica de El Salvador, adopta por Decreto Legislativo N° 38 del 15 de diciembre de 1983, artículo 12; Constitución Política de la República de Honduras, Decreto Número 131 del 11 de Enero 1982, artículo 83; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adoptada el 5 de febrero de 1917, artículo 17; Constitución Política de la República de Nicaragua, adoptaba 19 de noviembre de 1986, artículo 34; Constitución Política de la República de Panamá, adoptada el 11 de octubre de 1972, artículo 217; Constitución Política de la República de Paraguay, adoptada el 20 de junio de 1992, artículo 17; Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 139; Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010, artículo 177; Constitución de Suriname (Grondwet van Suriname), adoptada el 30 de septiembre de 1987, artículo 12; y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptada el 15 de diciembre de 1999 y publicada en Gaceta Oficial el 24 de marzo de 2000, artículo 268.

⁸⁵ Por ejemplo, Constitución de la República Oriental del Uruguay, adoptada en 1967, artículo 259.

⁸⁶ Por ejemplo, Costa Rica. Ley No. 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial, adoptada 5 de mayo de 1993, artículos 84, 149 y 150; Nicaragua. Ley No.260, Ley Orgánica del Poder Judicial, adoptada el 7 de Julio de 1998, artículos 211; y Panamá, Ley 29 de 1984, Código Judicial, adoptado el 25 de octubre de 1984, artículo 413.

siendo parte u órgano del Poder judicial⁸⁷. En otros Estados, forma parte del Ministerio Público⁸⁸ o está adscrita al Poder ejecutivo⁸⁹. En algunos otros Estados, la Defensoría Pública se ha organizado como institución autónoma, independiente del órgano judicial, de la Fiscalía y del Poder ejecutivo⁹⁰; y en otros más, la Defensa Pública es un órgano autónomo, independiente del Poder ejecutivo, del Poder judicial y de la Fiscalía, pero forma parte de la función judicial o del sistema de justicia⁹¹. Asimismo, la Comisión nota que en un número reducido de Estados la Defensoría es institucionalmente independiente⁹².

46. La Comisión Interamericana reitera que la labor que realizan las defensorías públicas posibilita que se garantice “el derecho de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado”⁹³ y dicho patrocinio letrado incide directamente en la

⁸⁷ Por ejemplo, México, Ley federal de defensoría pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1998, artículo 3; y Paraguay, Ley 4423 de 2011, artículo 1°, sobre naturaleza y objetivo.

⁸⁸ Por ejemplo, Argentina. Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 2 y 4, en donde el Ministerio Público está compuesto por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa; Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 282, en donde la Defensoría Pública forma parte de la Defensoría del Pueblo, que es parte integrante del Ministerio Público, órgano que tiene la función de control disciplinario y de protección de los derechos humanos, y que es diferente de la Fiscalía; El Salvador, Decreto No. 775, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, adoptada el 3 de diciembre de 2008, artículo 7 y 33; y Reglamento interno de la Ley Orgánica de la Procuraduría, publicado en Gaceta el 23 de julio de 2012, artículo 41, en donde la Unidad de Defensa Pública es una entidad adscrita a la Procuraduría General de la República, institución que forma parte del Ministerio Público y es independiente de los órganos de gobierno.

⁸⁹ Por ejemplo, Ley No 2496, Ley de Creación del Servicio Nacional de la Defensa Pública de Bolivia, adoptada el 04 Agosto 2003, artículo 1, en donde en donde el Servicio Nacional de Defensa Pública se crea bajo tuición del Ministerio de la Presidencia; Ley N° 27019: Ley que crea el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio en Perú, adoptada el 21 de septiembre de 2007, artículo 1, en donde el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio es creado dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Justicia.

⁹⁰ Por ejemplo, Guatemala, Decreto 129-97: Ley del servicio público de defensa penal, adopta el 5 de diciembre de 1997, artículo 1.

⁹¹ Por ejemplo, Constitución de la República del Ecuador, adoptada el 20 de octubre de 2008, artículo 191, y Código Orgánico de la Función Judicial de Ecuador, adoptada el 3 de marzo de 2009, artículo 285; y Ley Orgánica de la Defensa Pública de Venezuela, adoptada el 12 de agosto de 2008, artículo 2.

⁹² La Comisión observa que de acuerdo a un estudio de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP) respecto de la independencia de las defensorías públicas en Latinoamérica, los siguientes Estados no tendrían un servicio de defensa pública con independencia institucional: En Argentina, a pesar de la Defensoría Federal sí tiene independencia institucional algunas defensorías provinciales carecen de ella⁹²; en Bolivia la defensa pública se encontraría bajo la tuición del Ministerio de la Presidencia y sería creada mediante ley y no disposición constitucional; en Brasil, la defensoría estaría vinculada al Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia; en Chile, la defensa pública estaría sujeta a la vigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia; en Colombia, la defensa pública dependería de la Defensoría del Pueblo; en Costa Rica, la defensa pública formaría parte del poder judicial; en Honduras la defensa pública dependería del Poder judicial; en México la defensoría pública estaría vinculada al Poder judicial; en Nicaragua, la defensoría pública sería una institución adscrita al Poder judicial; en Panamá, la defensoría pública se encontraría adscrita al Órgano Judicial; en Uruguay, la defensa pública se integraría en el poder judicial. La Comisión observa además que el servicio de defensa público en Estados Unidos está vinculado al Poder judicial.

⁹³ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 145.

posibilidad de preparar una defensa adecuada⁹⁴. La Comisión considera que teniendo en cuenta que el derecho de defensa es un derecho de la persona sometida a proceso no resultaría admisible que dicha defensa pudiera ser puesta en riesgo como resultado de una línea de mando o presiones por parte de otros actores o poderes del Estado. Precisamente por ello varios organismos de derecho internacional se han pronunciado respecto a la independencia de las Defensorías⁹⁵.

47. En este sentido al momento de determinar la dimensión institucional de la independencia de las defensorías, la Comisión considera que se deben evitar adscripciones a otros órganos de justicia o poderes del Estado que podrían poner en juego la objetividad con que actuara el defensor público frente al proceso y, en consecuencia, afectar el derecho a una defensa adecuada, marcando una severa diferencia entre quienes pudieran sufragarse asistencia privada y quienes fueran asistidos por la asistencia gratuita del Estado. Así, por ejemplo, para la CIDH en principio no resultaría aceptable que la Fiscalía pudiera ejercer presiones o instrucciones sobre la defensoría pues es su contraparte en un proceso. Asimismo, no resultaría recomendable que la defensoría pública estuviera subordinada al Poder judicial ya que será un juez o jueza quien decida finalmente la controversia en la que interviene el defensor.

48. Sin perjuicio de que la CIDH valora positivamente que algunos de los Estados de la región hayan impuesto salvaguardas para garantizar la autonomía funcional de algunas defensorías públicas o lograr el mayor grado de independencia⁹⁶, la Comisión

⁹⁴ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 83.

⁹⁵ Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado que se debe garantizar a la Defensoría Pública “la independencia presupuestaria y funcional [...] respecto de otros órganos del Estado”. Naciones Unidas. *Informe del Comité de Derechos Humanos*. Volumen 1. 97º período de sesiones (12 a 30 de octubre de 2009) 98º período de sesiones (8 a 26 de marzo de 2010) 99º período de sesiones (12 a 30 de julio de 2010), párr.60. Asamblea General. Documentos Oficiales. Sexagésimo quinto período de sesiones. Suplemento Nº 40 (A/65/40). IV. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*. Argentina, párr. 71. C. 20). La Corte Interamericana ha señalado que el derecho a la defensa técnica no puede ser satisfecho por quien realiza la acusación, esto es, el Ministerio Público. Ello, porque la acusación afirma la pretensión penal y la defensa la responde y rechaza. Por tanto, no es razonable depositar funciones naturalmente antagónicas en una sola persona. Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 63. su parte, la Relatoría Especial de Naciones Unidas ha considerado en términos generales que “se debería de alcanzar la independencia de las defensorías de los poderes Ejecutivos”. Naciones Unidas, *Informe de la Relatora sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 73. En el ámbito de la Asamblea General de la OEA, en su resolución *Garantías para el Acceso a la Justicia. El Rol de los defensores públicos oficiales*, ha recomendado a los Estados que “adopten acciones tendientes a que los Defensores Públicos Oficiales gocen de independencia y autonomía funcional”. AG/RES. 2656 (XLI-O/11) *Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores públicos oficiales*, 7 de junio de 2011. Resolutivo 4º.

⁹⁶ Así por ejemplo, en Argentina, las defensoras y defensores públicos gozan de autonomía e independencia funcional, no pudiendo recibir influencias o presiones provenientes de otros poderes del Estado; y sólo recibirán las instrucciones que, en el ejercicio de las facultades legales, dicte el Defensor General de la Nación. Argentina, Ley 24.946 de 2006, Orgánica del Ministerio Público, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 5, sobre independencia técnica. En Bolivia se establece que los defensores públicos “gozan de autonomía e independencia funcional, no pudiendo recibir influencias o presiones provenientes de los poderes del Estado. Sólo recibirán los instructivos generales que, en el ejercicio de sus facultades, dicten el Director Nacional o los Directores Distritales del Servicio”. Ley No 2496 del 04 Agosto 2003: Ley de Creación del Servicio Nacional de la

considera que, tal y como ya lo señaló en su *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, se debe garantizar “la independencia institucional de las Defensorías Públicas”⁹⁷ a fin de evitar los riesgos que produce su adscripción a otro poder u órgano de la administración de justicia. La Comisión Interamericana considera que atendiendo a la diversidad existente en la región, en aquellos Estados en donde no existe independencia institucional, mientras se alcanza ésta los Estados deben adoptar medidas para garantizar su independencia funcional y el manejo de su propio presupuesto.

D. El manejo del presupuesto como un elemento de la independencia

49. Un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional es que el poder judicial, Fiscalías y Defensorías no dependan para su disposición y manejo de otros poderes o entidades y cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de las funciones que se les han encomendado⁹⁸. Aun cuando existe un

...continuación

Defensa Pública de Bolivia, artículo 10. En la legislación de Chile se contempla que toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y “ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida”⁹⁶. En Guatemala, las y los defensores públicos gozan de independencia técnica, sin ninguna clase de restricción, influencia o presión. Guatemala, Decreto 129-97: Ley del Servicio Público de Defensa Penal, artículo 25. En México se considera que serán causas de responsabilidad para cualquier servidor de los sistemas de procuración y administración de justicia federales, “realizar conductas que atenten contra la autonomía e independencia de los defensores públicos o asesores jurídicos o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida de estos servidores públicos respecto de alguna persona o autoridad”. México, Ley federal de defensoría pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1998, artículo 38. En Paraguay se establece que la autonomía funcional significará que los representantes de la Defensa Pública desempeñen sus cargos con independencia, libertad y responsabilidad y ninguna instrucción general o particular de un superior jerárquico afecta al criterio profesional del Defensor Público actuante durante el trámite de un caso concreto. Paraguay, Ley 4423 de 2011, artículos 2 y 3. En Perú, se reconoce como un derecho del defensor “ejercer su labor con independencia y sin presiones de ninguna clase. Perú, Ley del Servicio de Defensa Pública: Ley N° 29360, de 14 de mayo de 2009, artículo 11, sobre derechos del defensor público.

⁹⁷ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 358; y Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. *Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut, Misión a México, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 73.

⁹⁸ Al respecto, la CIDH observa que los *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura* contemplan, al respecto, que “[c]ada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones” Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, principio 7. En la *Declaración de Beijing sobre los Principios Relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región de la Asociación Jurídica de Asia y el Pacífico (“Declaración de Beijing”)* se contempla, a su vez, que “[e]l monto asignado debe ser suficiente para permitir que cada tribunal funcione sin una excesiva carga de trabajo”. *Declaración de Beijing sobre los Principios Relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región de la Asociación Jurídica de Asia y el Pacífico (LAWASIA)*. Adoptada por los Presidentes de las Cortes Supremas 2 de la región de LAWASIA y por otros jueces de Asia y el Pacífico en Beijing en 1995 y adoptada por el Consejo de LAWASIA en 2001, principio 37. Asimismo, respecto de las fiscalías, la Relatora Especial de Naciones Unidas ha expresado, al respecto, que la gestión autónoma de los recursos y del presupuesto de la Fiscalía puede ser un aspecto importante de la autonomía y la independencia. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr.72. En cuanto a las Defensorías Públicas, de acuerdo con los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*, los gobiernos velarán por que se faciliten fondos y otros recursos suficientes para asistencia jurídica. *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones

Continúa...

entendimiento generalizado sobre la importancia que tiene revestir de independencia al poder judicial, la fiscalía y defensoría general en cuanto su asignación presupuestal y el manejo del presupuesto, la Comisión observa con preocupación que lo anterior no siempre se encuentra reflejado en las constituciones de los Estados de la región, ni incluso para el poder judicial, de tal forma que en varios Estados, en la práctica, existe dependencia de las entidades de justicia al poder ejecutivo cuando éste propone el presupuesto, o bien, al poder legislativo, cuando éste se encuentra encargado de asignarlo o aprobarlo. Asimismo, en algunos Estados donde la fiscalía o defensoría no son independientes institucionalmente, la asignación y el manejo de su presupuesto puede depender de la institución a la cual se encuentra adscrita.

50. La Comisión considera que los Estados que no establecen en su marco normativo un porcentaje mínimo de presupuesto asignado los órganos de administración de justicia generan amplios riesgos a la independencia institucional precisamente por su sujeción a las decisiones que sobre el monto de su presupuesto puedan tomar discrecionalmente el poder ejecutivo, el poder legislativo u otros órganos del poder público y las consecuentes negociaciones que pueden verse obligados a realizar para lograr la asignación de un presupuesto adecuado. Lo anterior, además del efecto que pudiera también tener la inseguridad en el presupuesto de manera directa en las condiciones de servicio de las y los operadores de justicia (al respecto ver capítulo sobre condiciones de servicio, *Infra párr. 128-145*).

51. Al igual que lo ha señalado el Relator Especial de Naciones Unidas, la CIDH considera que el presupuesto asignado al poder judicial debe adecuarse a sus necesidades estar asegurado y revisarse progresivamente para lo cual debe establecerse un porcentaje fijo del Producto Interno Bruto (PIB) en el marco normativo⁹⁹. Inclusive, en contextos de importantes restricciones económicas nacionales, la Comisión, en concordancia con lo señalado por la Relatoría de Naciones Unidas, considera que debe darse un alto grado de prioridad a la asignación de recursos para atender las necesidades de la judicatura y del sistema judicial¹⁰⁰.

52. La Comisión Interamericana considera que los Estados deben contar con criterios objetivos que permitan aumentar, cuando ello sea necesario, el porcentaje de presupuesto a fin de garantizar que se dispongan siempre de los recursos suficientes para

...continuación

Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, principio 3. el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha subrayado que el Estado debe garantizar las consignaciones presupuestarias adecuadas para que el sistema de asistencia jurídica sea eficaz. Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*, Georgia, CCPR/CO/74/GEO, 12 d abril de 2002, párr. 11.

⁹⁹ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 37.

¹⁰⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 37.

cumplir en forma independiente, adecuada y eficiente con su función¹⁰¹. Una reducción del presupuesto de los tribunales, fiscalías o defensorías públicas puede obstaculizar la impartición de justicia y producir demoras injustificadas en los nombramientos con carácter definitivo e incrementar el número de funcionarios en carácter provisional¹⁰².

53. Para la Comisión el poder judicial, fiscalías y defensorías públicas deben poder participar efectivamente en la elaboración de su presupuesto¹⁰³ y en las deliberaciones que sobre el mismo realice el órgano legislativo¹⁰⁴. Asimismo, como lo ha recomendado el Relator de la ONU todas las reducciones al presupuesto del Poder judicial asignado deberían contar con su consentimiento¹⁰⁵ o el su órgano de gobierno¹⁰⁶. Al respecto la CIDH encuentra que en algunos Estados la modificación de la partida presupuestaria solo procede por solicitud del poder judicial¹⁰⁷, mientras que en otras legislaciones se permite que el poder ejecutivo modifique el proyecto de presupuesto presentado por el poder judicial, sin establecer, para el efecto, un procedimiento de participación de este poder¹⁰⁸. En este sentido, la Comisión considera que los Estados deben prever en sus legislaciones la manera en que la fiscalía, el poder judicial o la defensoría pueden participar en las decisiones concernientes a su presupuesto.

54. Por otro lado, en lo que se refiere al manejo del presupuesto, la CIDH considera que una forma de garantizar la independencia es que la administración de los fondos financieros sea encomendada directamente a la entidad correspondiente o a un órgano independiente encargado del gobierno y de la administración de los mismos¹⁰⁹. La

¹⁰¹ Ver, DeJusticia. *Autonomía presupuestal responsable y transparente. Propuesta para reformar el presupuesto del Sistema Judicial*. Información enviada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en respuesta al cuestionario de consulta a los Estados y la sociedad civil para la elaboración del informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, febrero 2013.

¹⁰² CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 381.

¹⁰³ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 382; y Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 39.

¹⁰⁴ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. Misión a Mozambique. A/HRC/17/30/Add.2, 21 de abril de 2011, párr. 25.

¹⁰⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 41.

¹⁰⁶ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. Misión a Mozambique. A/HRC/17/30/Add.2, 21 de abril de 2011, párr. 25.

¹⁰⁷ Por ejemplo, Nicaragua. Ley No.260, Ley Orgánica del Poder Judicial, adoptada el 7 de Julio de 1998, artículo 86.

¹⁰⁸ Por ejemplo, Constitución de la República Oriental del Uruguay, adoptada en 1967, artículo 220.

¹⁰⁹ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 382; y Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 39.

Comisión encuentra en la región que, aun cuando en varias de las constituciones se deja a la propia entidad la facultad de elaborar su proyecto de presupuesto y después ejecutarlo, no es una norma acogida en todas las constituciones de los Estados. Asimismo, en lo correspondiente a fiscalías y defensorías públicas, la CIDH observa que en algunos Estados el manejo de su propio presupuesto depende de la instancia a la cual se encuentran adscritos, lo cual constituye un obstáculo para el desarrollo independiente de sus labores. Así, por ejemplo, de acuerdo a un estudio de la AIDEF, la falta de autonomía presupuestaria y de gestión financiera debido a la falta de independencia institucional de la Defensoría Pública se apreciaría en países como Chile, Colombia, Honduras, Nicaragua y Panamá¹¹⁰.

55. En conclusión, la Comisión considera que para fortalecer la independencia institucional, tanto el poder judicial como las fiscalías y defensorías públicas deben contar con recursos estables y adecuados que estén normativamente asegurados y sean suficientes para cumplir con la función de proteger y garantizar el derecho de acceso a la justicia, el cual deben ser aumentados además progresivamente. En todo cambio o modificación relacionada con dicho presupuesto debe preverse un procedimiento de participación de la entidad correspondiente y debe asegurarse que pueda por sí misma o a través de su órgano respectivo de gobierno encargarse del manejo de su presupuesto.

III. LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO

56. A juicio de la Comisión un proceso adecuado de nombramiento y selección constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia de las y los operadores de justicia¹¹¹. El derecho internacional ha establecido algunos criterios mínimos para que los procedimientos para el nombramiento de las y los operadores de justicia seleccionados se verifique que reúnan condiciones que se traduzcan en un verdadero régimen independiente que permita el acceso a la justicia. La Comisión considera que si no se respetan ciertos parámetros básicos, el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas¹¹².

...continuación

General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 39.

¹¹⁰ Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, *Parámetros de Medición de las Defensas Públicas. Compilación Gráfica de respuestas al cuestionario elaborado por el Comité Ejecutivo de la AIDEF.*, 2013.

¹¹¹ En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana respecto de la independencia de las juezas y jueces. Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 156; *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 75. En igual sentido, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 98; *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 138.

¹¹² Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 74.

57. La Comisión comparte con la Relatora Especial de Naciones Unidas que uno de los principales problemas en algunos países de la región es el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia, el cual se inicia en muchos casos en los procesos de selección de las más altas jerarquías en cabeza de las entidades de justicia y se traslada al nombramiento de las demás instancias afectando el funcionamiento de todo el aparato de justicia¹¹³.

58. La CIDH se referirá a continuación a algunos de los criterios y principios a observar en los procesos de selección y nombramiento, los cuales se deben verificar tanto en los requisitos, como en el procedimiento y determinación de las calificaciones para la selección y nombramiento de las y los operadores de justicia a fin de garantizar su actuación independiente.

A. Igualdad de condiciones y no discriminación

59. El artículo 23.1 de la Convención Americana establece el derecho a acceder a un cargo público en “condiciones generales de igualdad”. El respeto y garantía de este derecho requiere, según lo ha indicado la Corte, que “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho¹¹⁴. Por su parte, el artículo 1.1 de la Convención Americana, establece que en el goce de los derechos establecidos en la Convención no debe existir una diferencia de trato por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En el mismo sentido el artículo II de la Declaración Americana establece que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

60. En el contexto específico de acceso a los cargos de las y los operadores de justicia, los diversos instrumentos de derecho internacional aplicables establecen como una característica en común a los procesos de selección y nombramiento de jueces, fiscales y defensores/as públicos que los aspirantes no sean objeto de discriminación y los procesos de selección se realicen en igualdad de condiciones¹¹⁵.

¹¹³ Consejo de Derechos humanos de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul*, A/HRC/23/43/Add.4, párr. 79.

¹¹⁴ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206.

¹¹⁵ A ese respecto en cuanto a los jueces los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura señalan que en la selección de los jueces, “no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio”. Igualmente, las Directrices sobre la función de Fiscales de las Naciones Unidas establecen que los procesos de selección deben contener salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y deben excluir toda discriminación en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, situación económica, nacimiento, situación económica u otra condición. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos.

Continúa...

61. La CIDH considera que todas las leyes que regulen el acceso a la función pública deben garantizar mecanismos óptimos que permitan el acceso igualitario a los cargos en forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación¹¹⁶. Dichos principios deben ser observados por las autoridades encargadas de la aplicación de dichas leyes y el Estado debe garantizar las condiciones institucionales y técnicas para su materialización.

62. En este sentido la Comisión considera que todo proceso de selección y nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades profesionales y de integridad del aspirante, sino también el aseguramiento de la igualdad de oportunidades¹¹⁷. En esa medida, los Estados deben asegurar que las personas que cumplan con los requisitos estén en posibilidad de concursar en igualdad de condiciones a los procesos de selección y nombramiento, aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios, ventajas o desventajas¹¹⁸.

63. La Comisión observa que algunos Estados pueden contener en los marcos que regulan el acceso a la carrera algunos requisitos que por su amplitud o ambigüedad podrían traducirse en condiciones que afecten la igualdad de oportunidades. A ese respecto, la CIDH observa por ejemplo, que la Relatora Especial de Naciones Unidas ha recibido información de Honduras, según la cual, requisitos como la “moral” por su carácter ambiguo puede prestarse a una interpretación subjetiva y discrecional que afecte la igualdad de condiciones para la postulación excluyendo indebidamente a algunos sectores de la población que con base en estereotipos preconcebidos sobre lo que pudiera considerarse “inmoral”¹¹⁹.

64. La Comisión insta a los Estados a revisar y eliminar todas las normas que pudieran traducirse en una discriminación de las y los candidatos que aspiren a un cargo en

...continuación

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr.43. Por su parte, respecto de los criterios de selección, dichos principios señalan que se debe asegurar que no haya discriminación alguna en contra de una persona, en cuanto al ingreso en la profesión o al ejercicio de la misma, por motivos de raza, color, sexo, origen étnico, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento, situación económica o condición social. Dichos Principios indican que no se considerará discriminatorio el requisito de que un abogado sea ciudadano del país de que se trate. *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 p. 118 (1990), principio 10.

¹¹⁶ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

¹¹⁷ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72.

¹¹⁸ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 73; y CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 361.

¹¹⁹ Consejo de Derechos humanos de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/23/43/Add.4, párr. 57.

las entidades de justicia, tanto de aquellas que claramente establezcan una discriminación como de aquellas que por su vaguedad o amplitud puedan generar situaciones de discriminación de *facto*. Asimismo, la CIDH insta a los Estados a adoptar medidas que permitan incorporar criterios objetivos en los procedimientos de selección y nombramiento para evitar prácticas discriminatorias en ellos. En este sentido es especialmente importante capacitar a los funcionarios a cargo de estas tareas a efecto de favorecer una actuación que objetiva en la determinación de las calificaciones o idoneidad de las candidatas y candidatos.

65. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión comparte con la Relatora Especial de Naciones Unidas la importancia de que en los criterios y el procedimiento de selección se garantice que la integración del poder judicial, las fiscalías y defensorías, pueda reflejar la diversidad de las sociedades y, en particular lograr que los grupos pertenecientes a minorías o grupos insuficientemente representados, estén adecuadamente representados, como una forma de garantizar su adecuado acceso a la justicia¹²⁰.

66. En el contexto de los procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia, uno de los problemas importantes en la región es la falta de representatividad de los diversos sectores de la sociedad en los órganos que intervienen en las entidades que participan en la justicia. En este sentido, por ejemplo, la Comisión Interamericana observa con preocupación la desigual participación de las mujeres en las entidades de justicia. Al respecto, la CIDH recibió información según la cual, en las diferentes entidades participantes de la administración e impartición de justicia existe una minoría de mujeres. Según un estudio de la *Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres*, un 27% de los jueces a nivel mundial son mujeres y en lo que corresponde a América Latina y el Caribe, las mujeres ocupan entre el 30 y 40% en la judicatura y el 40% y 45% en los cargos de fiscalías¹²¹.

67. Como ya lo había notado la Comisión en el Informe sobre *acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* el progreso de las mujeres en el ámbito de las entidades de impartición de justicia es muy lento, heterogéneo y diverso en la región, existiendo poca presencia de las mujeres en posiciones de toma de decisiones en los tribunales superiores y cortes constitucionales de los países americanos¹²², de tal manera que se produce una gran estratificación del poder en esta área que excluye a las mujeres de los puestos superiores del sistema de justicia¹²³.

¹²⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut, A/HRC/17/30, 29 de abril de 2011, párr.49. Ver también Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr.53.

¹²¹ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2011-2012. En búsqueda de la justicia.*, pág. 60.

¹²² Véase CIDH. *Informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. Doc.68, 20 de enero de 2007.

¹²³ Véase CIDH. *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/ Ser. L/V/II., Doc. 79, 18 de abril de 2011, párr. 76.

68. Dicha situación no sólo está relacionada con prácticas discriminatorias que han venido históricamente realizando los órganos encargados de la selección de candidatos y candidatas, sino también con la falta de condiciones institucionales y materiales que permitan que las mujeres puedan ser libre de violencia dentro de la función pública y acceder en igualdad de circunstancias a los más altos tribunales y a las titularidades de las defensorías públicas y fiscalías.

69. La Comisión reitera que la importancia de asegurar una adecuada representación de las mujeres en los cargos públicos ha sido reconocida a nivel internacional, entre otros, en instrumentos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹²⁴ y la Declaración y Plataforma de Acción de *Beijing*¹²⁵. Asimismo, la Relatora Especial de la ONU, ha destacado con satisfacción los esfuerzos desplegados por los tribunales y las cortes internacionales y regionales para incluir como criterio para la selección de jueces la adecuada representación de género¹²⁶.

70. La CIDH coincide con la Relatoría de la ONU en que los Estados deben evaluar la estructura y la composición del poder judicial para garantizar una adecuada representación de la mujer y crear las condiciones necesarias para la consecución de la igualdad de género dentro del propio poder judicial, fiscalías y defensorías públicas y para que éste promueva el objetivo de la igualdad de género¹²⁷. Según lo ha señalado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navanethem Pillay:

la única manera de garantizar que las perspectivas de la mujer sean tenidas en cuenta en la administración de justicia, incluidas las sentencias dictadas por tribunales nacionales, es contar con la experiencia vital de las propias mujeres mediante la designación de juezas que, además, representen la diversidad de la sociedad y que, por tanto, estén en situación propicia para abordar las cuestiones objeto de decisiones judiciales con la sensibilidad necesaria¹²⁸.

¹²⁴ El artículo 7 b) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se reconoce el derecho de la mujer a "ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales".

¹²⁵ Ver Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Objetivo estratégico G.1, párr. 190 a).

¹²⁶ Véanse, entre otros, el artículo 14.3 del Protocolo relativo al establecimiento de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 14 del Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y el artículo 36.8 a) iii) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 50.

¹²⁷ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/17/30, 29 de abril de 2011, párr. 47.

¹²⁸ Véase la declaración de la Sra. Navanethem Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, International Association of Women Judges (Asociación Internacional de Juezas), Jubilee Biennial Conference, Seúl, 12 de mayo de 2010. Citado en: Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 48.

71. La Comisión Interamericana considera que un paso inicial hacia la igualdad de género en los puestos de las y los operadores de justicia es que los Estados generen estadísticas desglosadas por género en relación con las y los operadores de justicia y que tengan especial cuidado en asegurar que “la labor de formulación y planificación de estrategias sectoriales, y en las decisiones, actas y notas informativas” se emplee “un lenguaje no sexista para evitar la reproducción y la promoción de una visión androcéntrica”¹²⁹. Tal y como lo ha recomendado la Relatora Especial de la ONU, la CIDH considera a su vez prioritario que los Estados adopten medidas para inspirar confianza en el sistema judicial y garantizar que las experiencias y las necesidades específicas de las mujeres sean tenidas en cuenta en todos los asuntos judiciales y en las condiciones de trabajo para aspirar a todos los cargos dentro de la administración de justicia¹³⁰, para ello, la Comisión también considera admisible que los Estados adopten cuotas para aumentar la representación de los mujeres. La CIDH observa satisfacción que algunos Estados como el Ecuador han establecido la paridad de hombres y mujeres constitucionalmente en la conformación de la Corte Nacional de Justicia¹³¹.

72. Por otro lado, la CIDH observa positivamente aquellos Estados que han garantizado la representación intercultural de la población. La Comisión recuerda que existe un deber del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que pueblos indígenas y sus miembros así como grupos étnicos puedan participar, en condiciones de igualdad, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos consagrados en la Convención¹³². En este sentido, la Comisión Interamericana valora la regulación en Bolivia que indica que en la integración del Tribunal Constitucional Plurinacional participen al menos dos magistrados y magistradas que provengan del sistema indígena campesino por autoidentificación personal¹³³.

73. La Comisión Interamericana no deja de llamar la atención sobre la importancia que representa el acceso a los cargos de jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicos a personas de origen afrodescendiente. Sobre este aspecto, en su *Informe sobre la situación de los derechos de las personas afrodescendientes en las Américas*, la Comisión identificó como una preocupación la subrepresentación que existe de las personas afrodescendientes en los aparatos de justicia, especialmente en los puestos de mayor jerarquía, por lo que recomendó a los Estados adoptar medidas positivas orientadas a garantizar su participación en los cargos públicos “en el entendimiento de que

¹²⁹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 53.

¹³⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 49.

¹³¹ Constitución de la República del Ecuador, adoptada el 20 de octubre de 2008, artículo 183.

¹³² Corte IDH, *Caso Yatama V. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr.

¹³³ Artículo 13 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Ley 027, 6 de julio de 2010.

su participación contribuirá de manera sustancial a la modificación de patrones racistas y permitirá poner de manifiesto sus necesidades concretas¹³⁴. La CIDH valora el nombramiento de jueces afrodescendientes a los máximos tribunales de los Estados como inspiración para eliminar el racismo y la discriminación racial en las Américas¹³⁵.

74. Finalmente, la CIDH observa que algunos Estados en sus respuestas al cuestionario de consulta indicaron acciones que han adoptado para garantizar la representatividad de otras poblaciones. Al respecto, la Comisión observa con satisfacción la referencia que la legislación de Guatemala hace a una política de integración en el seno del Instituto de la Defensa Pública Penal de abogados pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, y a los enfoques de género e intercultural¹³⁶. Igualmente, la Comisión Interamericana considera de especial valor disposiciones como las contenidas en la legislación de Argentina que garantizan un porcentaje mínimo de cargo para las personas con discapacidad que reúnen las condiciones de idoneidad para el cargo¹³⁷.

B. Selección con base en el mérito y capacidades

75. El objetivo de todo proceso de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia debe ser seleccionar a los candidatos y candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional¹³⁸, así como la singularidad y especificidad de

¹³⁴ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, 5 de diciembre de 2011, párr.187 y recomendación 9a.

¹³⁵ CIDH. *La CIDH celebra la selección del primer Presidente Afrodescendiente del Supremo Tribunal de Brasil*, 29 de noviembre de 2012.

¹³⁶ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del “Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas”, febrero de 2013, pág. 11.

¹³⁷ Resolución D.G.N. Nº 1628/10. Régimen jurídico para los magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, de Argentina, artículo 29.

¹³⁸ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 363. Ver también, Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72; y Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 32*, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr.19. Por su parte, los Principios Básicos establecen que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985., principio 10. Al respecto, la CIDH ha señalado que “demás de la importancia de mecanismos adecuados de designación de jueces, el derecho a un poder judicial independiente requiere que los mismos principios sean también aplicados a la designación de fiscales”, ver CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/ Ser. L/II., 30 de diciembre de 2009, párr. 219. La CIDH observa que la Comisión de Venecia ha señalado, que “[l]as cualidades que debe tener un fiscal son análogas a aquéllas que se espera que tenga un juez, por lo que es necesario establecer unos procedimientos de nombramiento y de promoción apropiados”, ver Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial*: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 18.

las funciones que van a desempeñar¹³⁹ de tal manera que se asegure la igualdad de oportunidades¹⁴⁰, sin privilegios o ventajas irrazonables¹⁴¹. La Comisión ha considerado en cuanto al mérito personal que se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas¹⁴². Asimismo, en cuanto a la capacidad profesional, la CIDH ha insistido en que cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos¹⁴³.

76. Al respecto, la Comisión considera que los concursos públicos de oposición y de mérito pueden ser un medio adecuado para la designación de operadores de justicia con base al mérito y capacidades profesionales. En tales concursos pueden incluirse aspectos como la formación profesional y los años de experiencia requeridos para el cargo, los resultados derivados de la aplicación de exámenes donde se respete el carácter anónimo de las pruebas¹⁴⁴, de tal forma que no sean seleccionados ni nombrados operadores de justicia de modo discrecional y puedan acceder todas las personas que estén interesadas y reúnan los requisitos¹⁴⁵. Respecto de este punto, por ejemplo, la Corte Europea se ha referido a la práctica de pruebas especiales de competencia a candidatos y candidatas como una garantía de su independencia¹⁴⁶.

77. La Comisión Interamericana observa con preocupación que algunos procesos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia no están dirigidos a garantizar que obtengan los puestos quienes tengan mérito o mejores capacidades

¹³⁹ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 363. Ver también, Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72. Ver también, en el caso de Fiscales Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 1.

¹⁴⁰ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 72.

¹⁴¹ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 73.

¹⁴² Principio 10 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados por 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 confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Disponible: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/judicatura.htm>. Cabe señalar que conforme a los mencionados Principio, el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

¹⁴³ Artículo 9 del *Estatuto Universal del Juez* aprobado por unanimidad en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados de Taipei (Taiwan) el 17 de noviembre de 1999. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/codigos/int/estatuto-universal-del-juez.pdf>.

¹⁴⁴ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. *Informe presentado por Leandro Despouy, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Adición. Misión a Brasil. E/CN.4/2005/60/Add.3, 22 de febrero de 2005, párr.58.

¹⁴⁵ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 361.

¹⁴⁶ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Galstyan v. Armenia*, 15 November 2007, párr. 62.

profesionales, y pueden llegar a estar motivados por cuestiones de carácter político. Como un ejemplo reciente de esta situación, la CIDH recibió información del Perú según la cual el 17 de julio de 2013, el Congreso nombró a 6 nuevos miembros del Tribunal Constitucional en un procedimiento bajo el cual los partidos políticos postularon sus candidatos y votaron en “bloqueo” sin posibilidad de analizar los méritos de cada uno de ellos, ni efectuar una evaluación individual. Según una grabación que fue difundida por los medios locales que revelaba conversaciones de miembros de partidos políticos, previamente se había determinado la manera en que se distribuirían la votación de los miembros del Tribunal Constitucional y a quien ocuparía el cargo de Defensora del Pueblo que también estaba vacante. De acuerdo a la última información con que cuenta la Comisión, tras una serie de protestas ciudadanas, algunos de los magistrados seleccionados habrían presentado sus cartas de renuncia y se habría convocado a una reunión en el Congreso para anular las designaciones¹⁴⁷.

78. La Comisión es de la opinión que a efecto de garantizar que tanto el mérito personal como la capacidad profesional sean adecuadamente valoradas y en condiciones de igualdad dentro de los procesos de selección y nombramiento, resulta sumamente conveniente que se establezcan criterios objetivos para determinar con precisión su contenido. Dichos criterios deberían a su vez estar consagrados en instrumentos normativos del Estado para asegurar su observancia y exigibilidad.

C. Publicidad y transparencia

79. Para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos de las y los operadores de justicia, la CIDH considera que es prioritario brindar una oportunidad abierta e igualitaria a través del señalamiento ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo¹⁴⁸. De allí, que los Estados deben emitir de manera previa y públicamente las convocatorias y procedimientos con los requisitos, criterios y plazos para que cualquier persona que considere satisfechos los requerimientos pueda acceder a los puestos de fiscal, juez, jueza, defensora o defensor público¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Portal del Sur, *Vergonzosa Designación de magistrados supremos*, 18 de julio de 2013. Disponible en: <http://portaldelsur.info/2013/07/vergonzosa-designacion-de-magistrados-supremos/>; Perú 21, *Sesión extraordinaria para anular “repartija del TC”, Defensoría y BCR*, lunes 22 de julio de 2013, Human Rights Watch, *Perú debe asegurar la selección imparcial de jueces y defensor del pueblo*, 23 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2013/07/23/peru-debe-asegurar-la-seleccion-imparcial-de-jueces-y-del-defensor-del-pueblo>.

¹⁴⁸ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 73.

¹⁴⁹ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 32*, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 19. En igual sentido, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 30; e *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, Misión a México A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 23.

80. Por otro lado, además de la publicidad de los requisitos y procedimientos, como un elemento de la transparencia a observarse en los procesos de selección, la Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos. La Comisión considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo.

81. De igual manera, la Comisión Interamericana considera que para fortalecer la independencia de las y los operadores de justicia que integrarán los más altos puestos dentro del poder judicial, fiscalía o defensoría pública, resulta conveniente incluir la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo¹⁵⁰.

82. La Comisión valora lo informado por algunos Estados en el sentido de que contemplan audiencias públicas para la elección de candidatos a magistrados o magistradas de altas cortes, así como aquellos cuyos marcos normativos consagran que la lista de candidatos y candidatas para magistrados deben ser publicadas en diarios de circulación nacional¹⁵¹, o bien, en los cuales se regula expresamente la participación de sectores sociales en la selección del o de la defensora pública garantizando mecanismos de publicidad y de objeción ciudadana¹⁵². En suma, la CIDH considera que los mecanismos dirigidos a una mayor publicidad, participación y transparencia, tal y como lo ha indicado la Relatora Especial de la ONU, contribuyen a tener mayor certeza sobre la integridad e idoneidad de las y los operadores designados y a brindar confianza a la ciudadanía sobre la objetividad del proceso¹⁵³.

¹⁵⁰ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy. Adición. *Informe preliminar sobre la misión al Ecuador*. E/CN.4/2005/60/Add.4, 29 de marzo de 2005, párr. 5; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 31. En el mismo sentido, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial*, Gabriela Knaut, Comunicaciones y respuestas, A/HRC/14/26/Add.1, 18 June 2010, Guatemala, párr. 379, en donde la Relatora Especial señaló que: “El voto nominal por parte de los diputados y las entrevistas públicas con los candidatos a las magistraturas, constituyen mecanismos que deberán ser adoptados para contribuir a consolidar la transparencia de la elección por parte del Congreso de la República”.

¹⁵¹ Como sucede, por ejemplo, en El Salvador.

¹⁵² Ley Orgánica de la Defensa Pública de Venezuela, adopta el 12 de agosto de 2008, artículo 12.

¹⁵³ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy. Adición. *Informe preliminar sobre la misión al Ecuador*. E/CN.4/2005/60/Add.4, 29 de marzo de 2005, párr. 5; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 31. En el mismo sentido, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial*, Gabriela Knaut,

D. Duración en el nombramiento

83. La duración del nombramiento del cargo de un operador de justicia constituye un corolario de su independencia. Un período de duración definido y suficiente permite al operador de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores sin presiones ni temor de estar sujeto a una confirmación o ratificación posterior¹⁵⁴.

84. La Comisión Interamericana comparte con el Relator Especial de la ONU que el nombramiento para mandatos de corta duración debilita el sistema de justicia y afecta a la independencia y el desarrollo profesional¹⁵⁵. En ese sentido, los períodos más prolongados, especialmente para los cargos de magistrados de las Altas Cortes, Defensor o Defensora General y Fiscal General, sin estar sujetos a una reelección, favorecen ampliamente la estabilidad en sus cargos y, en esa medida, su independencia.

85. La CIDH es de la opinión que es deseable un único nombramiento por un período determinado que asegure la permanencia en el cargo por el tiempo o condición señalada para el o la operadora de justicia. Sin embargo, la Comisión ha observado que en la región existen diferentes factores que dificultan que el nombramiento tenga la duración en la forma indicada. Entre los problemas que son comunes en la región y que a continuación analizará la CIDH se encuentran: a) la reelección de las y los operados de justicia; b) cargos interinos o en provisionalidad y libre nombramiento y remoción y c) los períodos de prueba.

1. Reelección y ratificación en el cargo

86. La Comisión ha observado como un factor de fragilidad en la independencia de jueces y magistrados, la posibilidad jurídica de ser sujetos a una confirmación posterior para permanecer en el cargo, o bien, de ser reelectos. El ex Relator sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, ha indicado que la anterior práctica “afecta la independencia y el desarrollo profesional de jueces y magistrados y es contraria a los estándares internacionales en la materia”¹⁵⁶.

...continuación

Comunicaciones y respuestas, A/HRC/14/26/Add.1, 18 June 2010, Guatemala, párr. 379, en donde la Relatora Especial señaló que: “El voto nominal por parte de los diputados y las entrevistas públicas con los candidatos a las magistraturas, constituyen mecanismos que deberán ser adoptados para contribuir a consolidar la transparencia de la elección por parte del Congreso de la República”.

¹⁵⁴ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 364.

¹⁵⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 54.

¹⁵⁶ Asamblea General de la ONU, *Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados Leandro Despouy, Adición. Misión a Guatemala*, A/HRC/11/41/Add.3, 1 de octubre de 2009, párr. 57.

87. Al respecto, la CIDH considera que es preferible que las y los operadores no estén sujetos a procedimientos de reelección¹⁵⁷ o ratificación, especialmente cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador de justicia puede ser discrecional¹⁵⁸. En este sentido, como lo ha señalado el Relator Especial de la ONU, se podría favorecer la reelección automática de magistradas y magistrados, en los Estados en donde se prevé la reelección, a menos que exista una falta grave debidamente establecida por un proceso disciplinario que respete todas las garantías de un juicio justo¹⁵⁹.

88. La Comisión Interamericana considera que además de lo problemático que podría resultar la discrecionalidad en un sistema de reelección o ratificación, un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables¹⁶⁰. La Comisión considera que adicionalmente a lo indicado, a efecto de fortalecer la independencia en tales procesos resultaría conveniente que el período para el cual es designado un operador de justicia no sea interferido por los cambios de gobierno¹⁶¹ y que no coincida con los períodos de las legislaturas¹⁶².

¹⁵⁷ Así lo ha recomendado por ejemplo, la Relatora Especial de Naciones Unidas respecto de los fiscales. Ver Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 65.

¹⁵⁸ Sobre lo problemático que pueden resultar a la independencia aquellos sistemas que contemplan la reelección por parte de los parlamentos, la CIDH recibió información de Costa Rica sobre el artículo 158 de la Constitución conforme al cual corresponde al Poder Legislativo elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y reelegirlos para períodos iguales. Según la información recibida por la CIDH el 15 de noviembre de 2012, la Asamblea Legislativa de Costa Rica decidió no reelegir en el cargo al magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Fernando Cruz Castro. Según lo informado era la primera vez que, en Costa Rica, un magistrado de la Corte Suprema no era renovado en el cargo y las razones públicas que se expresaron por los miembros de la Asamblea hacían referencia a las decisiones tomadas por la Sala Constitucional y a la intención del legislativo de “reivindicar a la Asamblea Legislativa como primer poder de la República” y de hacer “un llamado de atención” a la Corte por sus decisiones. Ver, La Nación, 16 de noviembre de 2012, *Congreso saca a magistrado de Sala IV con histórico voto*, en <http://www.nacion.com/2012-11-16/ElPais/Congreso-saca-a-magistrado-de-Sala-IV-con-historico-voto.aspx>; El País.cr, 16 de noviembre de 2012, ¡A protesta nacional por destitución de Magistrado Cruz! en http://elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/74996.

¹⁵⁹ Naciones Unidas. Asamblea General., *Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados* Leandro Despouy, Adición. Misión a Guatemala, A/HRC/11/41/Add.3, 1 de octubre de 2009, párr. 110.

¹⁶⁰ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial*: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 37.

¹⁶¹ Ver, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del “Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas”, febrero de 2013, pág. 5.

¹⁶² Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial*: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 37.

2. Sobre la provisionalidad de las y los operadores de justicia

89. Uno de los problemas más frecuentes en la región que menoscaba la independencia de las y los operadores de justicia son los nombramientos en provisionalidad sin plazo determinado o condición establecida, de tal manera que puedan ser libremente removidos en cualquier momento, incluso, sin motivación alguna.

90. La Comisión considera que la provisionalidad indefinida y en ausencia de garantías de estabilidad para un operador de justicia conlleva el riesgo de que tome sus decisiones sólo con el objeto de complacer a la autoridad de la cual depende la renovación de su nombramiento o permanencia en el cargo¹⁶³, generando por lo tanto, una duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de que puedan participar de manera independiente en los procesos, sin temor a represalias¹⁶⁴.

91. A pesar de lo problemático que puede resultar la provisionalidad para el acceso a la justicia, la CIDH observa que en algunos países de la región hay un gran número de operadores de justicia bajo este tipo de nombramientos. Al respecto, en sus informes de país la CIDH se ha pronunciado sobre la situación de provisionalidad de operadores de justicia en países como en Bolivia¹⁶⁵, Perú¹⁶⁶, y Venezuela¹⁶⁷. Específicamente, para la elaboración de este informe, la Comisión constató por ejemplo, en el caso de Venezuela que de las listas de designaciones y traslados hechos por la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia durante el año 2012, la totalidad de jueces y juezas corresponde a cargos temporales (en mayor número), accidentales y provisorios¹⁶⁸. Asimismo, en cuanto

¹⁶³ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial*: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 50.

¹⁶⁴ Así lo ha señalado la Corte Interamericana respecto de jueces y juezas en situación de provisionalidad. Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 78.

¹⁶⁵ CIDH. *Informe de seguimiento - acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II.135. Doc. 40, 7 agosto 2009, párr.76; y *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 junio 2007, párr. 81 a 87.

¹⁶⁶ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de derechos humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, 2 de junio de 2000, párr. 14.

¹⁶⁷ Ver, CIDH. *Informe Anual 2010, Capítulo IV, Venezuela*, párr. 621; *Informe Anual 2011, Capítulo IV. Venezuela*, párr. 453.

¹⁶⁸ Ver, Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, en: www.tsj.gov.ve/designaciones/designaciones_lista.asp?ano=2011&mes=1; http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designacion.asp?fecha_id=1270; http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designacion.asp?fecha_id=1271. No aparecen, por lo menos en las listas que el Tribunal Supremo publica para el 2012, jueces ni juezas con cargo en propiedad.

a la provisionalidad de fiscales en Venezuela, la Comisión observó que la Fiscal General de la República en octubre de 2008 reconoció que:

[l]a provisionalidad en el ejercicio de los cargos de fiscales, coloca a estos funcionarios en situación de vulnerabilidad ante la influencia que, sobre su actuación, podrían tener factores de poder, en detrimento de la constitucionalidad y de la legalidad de la justicia. La provisionalidad en el ejercicio de los cargos de la función pública es contraria a lo establecido en el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la que se señala que los cargos de la administración pública son de carrera, a los que se accederá por concurso público¹⁶⁹.

92. Adicionalmente, la Comisión recibió información sobre Bolivia en la que se indica que, debido al proceso de transición del poder judicial al órgano judicial, iniciado en diciembre de 2011 con la Ley 212, Ley de Transición Judicial, “todos los cargos son denominados transitorios, en tanto no se implemente la carrera judicial”¹⁷⁰. Finalmente, la CIDH fue informada de la provisionalidad en que permanecerían varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, ante la decisión del Ejecutivo de no presentar las respectivas ternas al Legislativo para la elección en propiedad¹⁷¹.

93. La Comisión Interamericana reitera que los nombramientos en provisionalidad de las y los operadores de justicia deben constituir una situación excepcional y no la regla¹⁷². Los Estados están obligados a asegurar una actuación independiente y, por ello, deben otorgarles estabilidad y permanencia en el cargo. Aunque por circunstancias excepcionales puede ser necesario nombrar operadores de justicia con un carácter temporal, como cuando se trata de períodos de transición durante la reestructuración del aparato de justicia, aún en esos casos dichos operadores de justicia deben ser nombrados mediante un procedimiento adecuado, por un tiempo o condición preestablecidas y deben tener garantías de estabilidad en sus cargos¹⁷³.

94. Como ha explicado la Corte Interamericana, la garantía de la inamovilidad de jueces se traduce en la exigencia de que ellas y ellos “puedan disfrutar de todos los beneficios propios de la permanencia hasta tanto acaezca la condición resolutoria que

¹⁶⁹ Nota de la Fundación Televisora de la Asamblea Nacional. *Inaugurada Escuela Nacional de Fiscales*. Artículo de 6 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.antv.gob.ve/m8/noticiam8.asp?id=14946>. CIDH. Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 266.

¹⁷⁰ Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos. Respuesta al cuestionario sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas, 7 de marzo 2013, pág. 13.

¹⁷¹ DPLF. *Respuestas al cuestionario para la elaboración del informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas*, marzo de 2013, pág. 2.

¹⁷² Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 107.

¹⁷³ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009, párr. 256.

pondrá fin legal a su mandato¹⁷⁴. Por lo tanto, la provisionalidad no puede significar libre remoción ni alteración alguna del régimen de garantías para su desempeño y salvaguarda de los propios justiciables¹⁷⁵. Con ese propósito, la Corte ha establecido respecto de la provisionalidad de las y los jueces que:

... no debe extenderse indefinidamente en el tiempo y debe estar sujeta a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado o la celebración y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente. Los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial. Esta situación de vulnerabilidad del Poder judicial se acentúa si tampoco existen procesos de destitución respetuosos de las obligaciones internacionales de los Estados¹⁷⁶.

95. El problema principal a la independencia de las y los operadores de justicia en situación de provisionalidad es la falta de precisión expresa sobre el período de provisionalidad, la ausencia de normas que establezcan explícitamente la duración o condición resolutoria del mandato así como la estabilidad que tienen mientras llega el término o se cumple la resolución. La Comisión nota que varios de los regímenes de carrera contienen disposiciones expresas que prevén cargos interinos o provisionales, sin embargo

¹⁷⁴ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr.116.

¹⁷⁵ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 43.

¹⁷⁶ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 43. En sentido similar, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 107; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr.118; y CIDH *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 364.

algunos países fijan con precisión el período de provisionalidad¹⁷⁷ mientras que otros países no lo establecen¹⁷⁸.

96. Para la CIDH, la estabilidad de las y los operadores de justicia provisorios está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas e internas, ya que si no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre sus destituciones¹⁷⁹. Es por ello que la Comisión insta a los Estados a que aseguren que en las legislaciones internas se regule en forma clara y precisa el régimen de duración de provisionalidad con la garantía expresa de la estabilidad que deben de tener en sus cargos mientras se cumple el período preestablecido o se cumpla la condición resolutoria, de tal manera que durante dichos períodos sólo puedan ser separados por motivos de carácter disciplinario a través de un proceso que revista las debidas garantías.

3. Sobre los períodos de prueba

97. En algunos países la Comisión Interamericana ha observado que la legislación prevé un período de prueba, con el fin de determinar el ingreso definitivo del funcionario a la carrera judicial¹⁸⁰. Al respecto, la CIDH observa que en forma similar a la provisionalidad, las y los operadores de justicia sujetos a dichos períodos de prueba en algunas ocasiones pueden ser sujetos a presiones para tomar determinadas decisiones de conformidad con los intereses de la autoridad de la cual dependa su nombramiento definitivo, poniendo en riesgo su actuación independiente. La Comisión es del criterio que una vez cumplidos los requisitos del concurso de méritos y aprobadas las pruebas respectivas, las y los operadores de justicia deberían ser nombrados en propiedad en el cargo para el cual fueron seleccionados, sin que existan períodos de pruebas ni aspectos que queden sujetos a un valor discrecional que pueda afectar la actuación independiente del o la operadora de justicia. Sin embargo, la CIDH coincide con la Relatoría de la ONU en que si el período de prueba existe, éste debería ser breve, no prorrogable, y una vez

¹⁷⁷ El Código Orgánico de Tribunales de Chile promulgado el 15 de junio de 1943, artículo 246, establece, por ejemplo: “Ninguna plaza de la magistratura podrá permanecer vacante, ni aun en el caso de estar servida interinamente, por más de cuatro meses. Vencido este término, el juez interino cesará de hecho en el ejercicio de sus funciones, y el Presidente de la República proveerá la plaza en propiedad”. La Ley 270 de 1996, de Colombia, también contempla, en el artículo 132, que “El nombramiento se hará en provisionalidad en caso de vacancia definitiva, hasta tanto se pueda hacer la designación por el sistema legalmente previsto, que no podrá exceder de seis meses, o en caso de vacancia temporal, cuando no se haga la designación en encargo, o la misma sea superior a un mes”; y en encargo, “El nominador, cuando las necesidades del servicio lo exijan, podrá designar en encargo hasta por un mes, prorrogable hasta por un período igual, a funcionario o empleado que se desempeñe en propiedad. Vencido este término procederá al nombramiento en propiedad o provisionalidad según sea el caso, de conformidad con las normas respectivas”.

¹⁷⁸ Por ejemplo, Honduras, Decreto No. 76-1906, Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, adoptada el 19 de enero de 1906, artículo 89; y Nicaragua, Ley No.501, Ley de la Carrera Judicial, adoptada el 14 de octubre de 2004, artículo 26.

¹⁷⁹ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 117.

¹⁸⁰ Por ejemplo, Colombia, Ley 270 de 1996, artículo 193; y Honduras, Decreto 953, Ley de la Carrera Judicial, adoptada 18 de junio de 1980, artículo 23.

concluido de manera satisfactoria debería concederse automáticamente el nombramiento¹⁸¹.

E. Intervención de órganos políticos

98. La CIDH ha considerado que no le correspondería indicar cuáles son los órganos que deben intervenir en un procedimiento de selección y nombramiento de los operadores de justicia ya que es una materia a ser definida por cada Estado¹⁸². Sin embargo, la Comisión ha precisado que las normas de selección y nombramiento deben asegurar previsiones adecuadas para evitar que otros poderes u órganos del Estado puedan afectar su actuar independiente¹⁸³. Bajo dicha perspectiva, la Comisión Interamericana se referirá a continuación a los procedimientos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia teniendo en cuenta los principios y criterios señalados en el presente acápite.

99. Al respecto, la CIDH observa en primer lugar que los sistemas de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia son diferentes en los Estados de la región, tanto en virtud del tipo de operador de justicia (juez, defensor público o fiscal), como respecto de la jerarquía del operador de justicia involucrado, reservándose generalmente un sistema de selección diferente para los titulares de las Fiscalías o Defensorías Públicas o de los integrantes de las más Altas Cortes.

100. Tal y como lo ha señalado el Relator Especial de la ONU, es difícil determinar los beneficios que tiene el modelo de selección y nombramiento por parte de órganos políticos en la selección de niveles inferiores de las y los operadores de justicia¹⁸⁴. La Comisión considera que los concursos públicos de oposición, constituyen en estos casos el medio idóneo para evitar nombramientos de manera discrecional¹⁸⁵ y para que puedan acceder en igualdad de condiciones con todas las personas acreditadas que estén interesadas¹⁸⁶.

101. Por otro lado, en lo que se requiere a las más altas jerarquías de operadores de justicia, la Comisión observa que la tendencia en la región es el nombramiento por parte de órganos políticos. Así, respecto de los integrantes de las Altas Cortes la tendencia es que participen de manera directa los poderes Legislativo y/o

¹⁸¹ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 56.

¹⁸² CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 180 a 198.

¹⁸³ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 180 a 198.

¹⁸⁴ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 25.

¹⁸⁵ CIDH. *Informe Anual 2009. Capítulo IV. Venezuela*, párr. 479.

¹⁸⁶ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, párr. 217.

Ejecutivo. En algunos países solo interviene el Poder Legislativo¹⁸⁷, mientras que en otros interviene preferentemente el Poder ejecutivo¹⁸⁸ o en varios países intervienen el Legislativo y el Ejecutivo¹⁸⁹. En cuanto al Fiscal General la potestad de selección y nombramiento del o la Fiscal General está atribuida en términos generales en varios Estados al Poder Legislativo¹⁹⁰. Otros Estados dejan en el Poder Legislativo la elección, pero con participación de la Corte Suprema de Justicia y de entidades de la sociedad civil¹⁹¹. En algunos otros Estados, la elección la hace el Poder Legislativo de listas propuestas tanto por el Poder ejecutivo como por el propio Poder Legislativo¹⁹². En otros Estados la designación corresponde preferentemente al poder ejecutivo¹⁹³; y en varios países la designación corresponde al Poder ejecutivo con acuerdo o aprobación del poder legislativo¹⁹⁴. En cuanto a las defensorías públicas en varios de los Estados de la región, la elección y nombramiento de la persona o personas responsables o a cargo de la Defensoría Pública es competencia del poder legislativo¹⁹⁵; de los poderes legislativo y ejecutivo¹⁹⁶; o del poder ejecutivo¹⁹⁷.

¹⁸⁷ Por ejemplo, Constitución Política de la República de Costa Rica, adoptada el 7 de noviembre de 1949, artículo 121 y 158; Constitución Política de la República de Cuba, adopta el 15 de febrero de 1976, artículo 75; y Constitución de la República Oriental del Uruguay, adoptada en 1967, artículo 236.

¹⁸⁸ Por ejemplo, Constitución de Barbados (The Constitution of Barbados), adoptada el 22 de noviembre de 1966, artículo 81; Constitución de Belice (The Constitution of Belize), adoptada el 21 de septiembre de 1981, artículo 97; Constitución de Canadá (Constitution Act of Canada), adoptada en 1982, artículos 96 a 99; Constitución de Guyana (Constitution of Guayana) adoptada el 6 de octubre de 1980, artículos 127 y 128; Constitución de Jamaica (The Constitution of Jamaica), adoptada el 24 de julio de 1962, artículo 98; y Constitución de la República de Trinidad y Tobago (Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago), adoptada el 24 de marzo de 1976., artículos 102 a 104.

¹⁸⁹ Por ejemplo, Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil, adoptada en 1988, artículos 52 y 84; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adoptada el 5 de febrero de 1917, artículo 76, fracción VIII, y artículo 96; y Constitución Política de la República de Nicaragua, adoptada el 19 de noviembre de 1986, artículo 150 y 163.

¹⁹⁰ Por ejemplo, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en Gaceta Oficial el 7 de febrero de 2009, artículo 161 y 227; Constitución Política de la República de Cuba, adopta el 15 de febrero de 1976, artículo 129; y Constitución de la Republica de El Salvador, adopta por Decreto Legislativo N° 38 del 15 de diciembre de 1983, artículo 192.

¹⁹¹ Por ejemplo, Ley del Ministerio Público, Decreto 228-93 de 13 de diciembre de 1993, de Honduras, artículo 22.

¹⁹² Por ejemplo, Constitución Política de la República de Nicaragua, adoptada el 19 de noviembre de 1986, artículo 138.

¹⁹³ Por ejemplo, Constitución de Antigua y Barbuda (The Constitution of Antigua and Barbuda), adoptada el 7 de noviembre de 1981, artículo 87; Constitución de la Commonwealth the Dominica (The Constitution of the Commonwealth of Dominica), adoptada en 1978, artículos 71 y 88; Constitución de Guyana (Constitution of Guayana) adoptada el 6 de octubre de 1980, artículo 112; y Constitución de la República de Trinidad y Tobago (Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago), adoptada el 24 de marzo de 1976., artículos 75 y 76.

¹⁹⁴ Por ejemplo, Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 5; Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil, adoptada en 1988, artículo 128.º; Act to Establish the Department of Justice, de Estados Unidos de América, promulgada el 22 de junio de 1870; Constitución Política de la República de Panamá, adoptada el 11 de octubre de 1972, artículo 161; y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adoptada el 5 de febrero de 1917, artículo 89 y 102.

¹⁹⁵ Por ejemplo, Decreto 775, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de El Salvador, adoptada el 3 de diciembre de 2008 artículo 6; Ley del Servicio Público de la Defensa Penal de Guatemala, Continúa...

102. Al respecto, la Comisión observa que se suele justificar el nombramiento a cargo de órganos políticos argumentando “cuestiones de interés o bienestar general”, o bien de legitimidad y respaldo entre los poderes ejecutivo y legislativo, sin embargo, como lo ha indicado el Relator Especial de la ONU “en la mayoría de los casos los nombramientos políticos no son una vía adecuada para lograr esos objetivos”¹⁹⁸. En este sentido, el Relator ha señalado que inclusive para situaciones de transición de un sistema autoritario a una democracia, sigue siendo crucial que la población adquiera confianza en un sistema judicial que administre justicia de manera independiente e imparcial exento de consideraciones políticas¹⁹⁹.

103. La Comisión Interamericana considera que un sistema de selección y nombramiento por parte de poderes políticos, por la propia naturaleza de las autoridades que eligen, puede representar riesgos para la independencia de las y los operadores electos. El Relator Especial de la ONU, ya ha señalado que la participación del poder legislativo para el nombramiento de jueces y juezas entraña el riesgo de que dicho procedimiento se politice²⁰⁰, y respecto de que sea el Ejecutivo quien tenga la última palabra en el nombramiento, ya han expresado reiteradamente su preocupación el Comité contra la Tortura²⁰¹ y el Comité de Derechos Humanos²⁰². La CIDH considera que los mismos riesgos de politización se presentan en la selección y nombramiento del defensor o fiscal general cuando un poder político tiene atribuciones para elegirlos exclusivamente por razones de carácter discrecional.

...continuación

adoptada el 8 de enero de 1988, artículo 10; y Ley Orgánica de la Defensa Pública de Venezuela adopta el 12 de agosto de 2008, artículo 11.

¹⁹⁶ Por ejemplo, Ley 24.946 de 2006, Orgánica del Ministerio Público de Argentina, artículo 5; Ley No 2496 del 04 Agosto 2003: Ley de Creación del Servicio Nacional de la Defensa Pública de Bolivia, adoptada el 4 de agosto de 2004, artículo 20; LC 80/94 – Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, de Brasil, adoptada el 12 de enero de 1994 artículo 6; y Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 281.

¹⁹⁷ Por ejemplo, República de Trinidad y Tobago, Legal Aid and Advice Act, adoptada en 1976, artículo 3.

¹⁹⁸ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 25.

¹⁹⁹ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 25.

²⁰⁰ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 25.

²⁰¹ Naciones Unidas. Comité contra la Tortura. *Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Tajikistan*, CAT/C/TJK/CO/1, 7 de diciembre de 2006, párr. 10; Naciones Unidas, Comité contra la Tortura. *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención*, CAT/C/UZB/CO/3, 26 de febrero de 2008, párr. 19; Naciones Unidas. Asamblea General. *Reporte del Comité contra la Tortura*, 25ta sesión, 13 al 24 de noviembre de 2000 y, 26ta sesión, 30 de abril al 18 de mayo de 2001, A/56/44(SUPP).

²⁰² Naciones Unidas, Comité contra la Tortura. *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención*, CAT/C/UZB/CO/3, 26 de febrero de 2008, párr. 19; Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Zambia*, CCPR/C/79/Add.62, 3 de abril de 1996, párr. 16.

104. En vista de los riesgos que implican los nombramientos a cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la Comisión Interamericana observa que algunos Estados han establecido modelos de selección y nombramiento que incorporan salvaguardas para reforzar los procedimientos, evitando mayorías partidarias o incrementando la transparencia de ellos, de tal manera que resulte más evidente para el público que se elige a los candidatos con base al mérito y capacidades profesionales. Una de estas salvaguardas, en el caso del Poder judicial, es la elección por una mayoría calificada de los miembros del órgano legislativo²⁰³, lo cual refuerza que no sea el operador de justicia designado por una sola mayoría parlamentaria, sin embargo, esto no supera que pueda existir una negociación política entre los partidos para los nombramientos. Otra salvaguarda, es la intervención del Consejo Nacional de la Judicatura en el proceso de selección, al ser el órgano que provee al órgano legislativo las listas para la elección de los magistrados y las magistradas²⁰⁴. Esta salvaguarda se refuerza cuando la lista de candidatos y candidatas debe publicarse en diarios de circulación nacional²⁰⁵. Otros países prevén una salvaguarda diferente, y es la integración por la propia Corte Suprema de Justicia de la lista de las candidatas y candidatos para dicho tribunal de la cual el Presidente de la República elige el nombre que propondrá para la aprobación del Senado²⁰⁶.

105. Al igual que para las altas cortes, la Comisión observa que algunos Estados de la región también han incorporado ciertas salvaguardas para evitar riesgos a la independencia de las fiscalías o defensorías públicas. Así, en cuanto a las fiscalías, en países como Chile es el Presidente de la República quien designa al Fiscal Nacional, con aprobación del Senado, pero, en este caso, la designación se hace a partir de una lista presentada por la Corte Suprema de Justicia con base en méritos²⁰⁷. En otros Estados, la lista o terna que se entrega al Ejecutivo proviene del Consejo de la Judicatura o de la Magistratura²⁰⁸. En Costa Rica, es la Corte Suprema de Justicia la que elige al Fiscal General²⁰⁹; e igual sucede en Colombia, pero en dicho país la Corte Suprema de Justicia elige de terna enviada por el Presidente de la República²¹⁰. En cuanto a las defensorías públicas en varios de los Estados de la región, la elección y nombramiento de la persona o personas responsables o a cargo de la Defensoría Pública se puede hacer también a través

²⁰³ Prevista, por ejemplo, en las constituciones de Costa Rica, El Salvador y Uruguay.

²⁰⁴ Prevista, por ejemplo, en las constituciones de El Salvador y Paraguay.

²⁰⁵ Como sucede, por ejemplo, en El Salvador.

²⁰⁶ Es el caso, por ejemplo, de Chile.

²⁰⁷ Constitución Política de la República de Chile, adoptada en 1980, artículo 85.

²⁰⁸ Por ejemplo, Constitución Política de la República de Paraguay, adoptada el 20 de junio de 1992, artículo 269.

²⁰⁹ Ley 7333: Ley Orgánica del Poder judicial de Costa Rica, adoptada el 5 de mayo de 1993, artículo 59.9.

²¹⁰ Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 249.

de concurso público de oposición y méritos, sin intervención de los poderes legislativo o ejecutivo²¹¹.

106. La Comisión reconoce y valora positivamente salvaguardas como las señaladas. Sin embargo reitera que lo más relevante para cualquier procedimiento de nombramiento y selección es que, desde una perspectiva sustancial, los Estados aseguren que éstos no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político afectando la convicción de los justiciables en su actuar independiente. Para lograr lo anterior, resulta indispensable que se cumplan principios tales como la difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente de las y los candidatos; la participación de la sociedad civil y la calificación con base en el mérito y capacidades profesionales, todos ellos ya explicados en este informe.

107. En varios Estados los riesgos que conllevan en sí mismos los nombramientos a cargo de órganos políticos se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar. Este requerimiento, como ya lo ha señalado la CIDH, resulta esencial para garantizar que la elección no se hace por motivos o razones políticas, sino solo basada en el mérito y la competencia profesional y que, además, la ciudadanía lo percibe así. Asimismo, en muchas ocasiones, no se previene en los procedimientos la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a las candidatas y candidatos y de expresar sus inquietudes en relación con un determinado candidato, favoreciéndose la discrecionalidad por parte de las autoridades encargadas de tales procesos.

108. La Comisión recomienda al igual que lo ha hecho el Relator Especial de Naciones Unidas la conveniencia de que la selección y nombramiento de las y los operadores de justicia de todas sus jerarquías sea realizado por una entidad independiente. En este sentido, al igual que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión considera que es conveniente que los Estados establezcan un órgano independiente encargado del gobierno y de la administración²¹², que tenga por funciones el nombramiento, ascensos e imposición de medidas disciplinarias en todos los niveles, además de la función de revisar que su remuneración corresponda a sus responsabilidades y funciones²¹³. Al tener dicha entidad independiente atribuciones adicionales a la selección

²¹¹ Por ejemplo, Ley 24.946 de 2006, Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, artículo 5 y 6, en donde el Defensor General de la Nación presenta una terna de candidatos al Poder ejecutivo de la cual éste elige uno, cuyo nombramiento requiere el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado. La conformación de la terna se hace mediante concurso público de oposición y antecedentes.

²¹² Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/CO/84/TKJ, 18 de junio de 2005, párr. 17.

²¹³ Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/CO/84/TKJ, 18 de junio de 2005, párr. 17.

y nombramiento, la CIDH se pronunciará sobre las características y funciones de dicha entidad en un apartado posterior (ver *Infra* párrs. 239-247).

IV. INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DEL CARGO

109. La independencia, además de en su faceta institucional, se refleja en una dimensión funcional o del ejercicio individual del desempeño de las y los operadores de justicia²¹⁴. En este ámbito, los Estados deben de proveer de una serie de condiciones a las y los operadores de justicia que les permitan ejercer en la práctica sus labores de manera independiente en todos los casos que deciden, patrocinan o defienden. A continuación la Comisión se referirá a algunos de los aspectos que considera de importancia para garantizar en el interior de las propias entidades de justicia la independencia funcional de jueces, juezas, fiscales, defensoras y defensores públicos.

A. Elección de las y los presidentes de las cortes

110. Las legislaciones de los Estados de América confieren en términos generales al presidente o presidenta de las altas cortes representar el Poder judicial ante los otros poderes del Estado. Entre las funciones del o la presidenta se pueden encontrar organizar al Poder judicial y dirigir los debates entre las y los magistrados, así como conservar el orden en las sesiones o expedir acuerdos sobre la administración y organización de los tribunales, entre otras varias importantes funciones.

111. Teniendo presente el impacto de las atribuciones que tiene el presidente o presidenta dentro del funcionamiento y organización de los trabajos de los tribunales, el Relator Especial de Naciones Unidas ha recomendado que los Estados introduzcan un sistema por el que los jueces y las juezas elijan a los presidentes o presidentas de sus respectivos tribunales a fin de evitar que la “jerarquía judicial interna” vaya en contra de su desempeño independiente²¹⁵.

112. La Comisión observa que en la región las constituciones y la legislación de los Estados reconocen, en general, autonomía a las cortes y tribunales para integrar sus salas y para la designación de sus presidentes o presidentas, señalando períodos para el ejercicio de la presidencia y formas de elección²¹⁶. Sin embargo, aun cuando ésta parece

²¹⁴ Al respecto, la Corte Interamericana se ha referido a que la independencia no sólo debe ser de jure y “[se] requiere no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real”. Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 122.

²¹⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 49.

²¹⁶ Por ejemplo, Bolivia, Ley 025 de 2010, artículo 39, I, III; Constitución Política de la República de Costa Rica, adoptada el 7 de noviembre de 1949 artículo 162; Ecuador, Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, artículos 198, 210 y 222; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adoptada el 5 de febrero de 1917, artículo 97; Nicaragua, Ley No. 260, 15 de julio de 1998: Ley Orgánica del Poder judicial de la República de Nicaragua, artículo 28; Perú, Ley Orgánica del Poder judicial, adoptada el 7 de Julio de 1998, artículo 88; y Uruguay, Ley 15.750 de 1985: Orgánica del Poder judicial, artículos 53 y 60.

ser la tendencia, en algunos casos la designación del presidente o presidenta de la corte o tribunal se deja, por disposición constitucional, a otros órganos del poder público o al Consejo de la Judicatura o Magistratura.

113. Así sucede por ejemplo en Belize, donde es el gobierno el que, de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, designa el Presidente de la Suprema Corte, después de consultar con el líder de la oposición²¹⁷. En otras legislaciones, como en la de la República Dominicana, la elección de los presidentes de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema corresponde al Consejo de la Magistratura²¹⁸; y, en El Salvador, su Constitución establece en el artículo 174, que el Presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien es, a la vez, Presidente de la Corte y Presidente del Órgano Judicial, es elegido por la Asamblea Legislativa “en cada ocasión en que le corresponda elegir Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”²¹⁹.

114. La Comisión advierte que la selección de la presidenta o presidente por otros poderes u órganos públicos puede traducirse en interferencias a los tribunales afectando la independencia en el desempeño de jueces y juezas, en la medida en que se deja en manos de un representante elegido por otros poderes tomar las decisiones que afectarán la organización y funcionamiento interno de los tribunales. Dichos riesgos, que en sí mismos son peligrosos para la independencia del poder judicial, se incrementan todavía más cuando la selección del presidente o presidenta es adoptada de manera discrecional y en ausencia de criterios objetivos y preestablecidos por un órgano ajeno al propio tribunal. La Comisión considera por tanto, que un sistema de selección de los presidentes de los tribunales a cargo de las y los propios operadores de justicia contribuye al fortalecimiento de su actuar independiente.

B. Asignación de casos

115. El sistema de asignación de los casos es un aspecto de la administración interna de las fiscalías, defensorías públicas y de los tribunales que impacta en el desempeño independiente de las y los operadores de justicia y en el acceso a la justicia de

²¹⁷ En igual sentido, Constitución de Jamaica (The Constitution of Jamaica), adoptada el 24 de julio de 1962, artículo 98.

²¹⁸ Por ejemplo, la Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010,, artículo 180, párrafo: “El Consejo Nacional de la Magistratura, al designar las y los jueces de la Suprema Corte de Justicia, dispondrá cuál de ellos ocupará la presidencia y designará un primer y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento”. Artículo 182: “El Consejo Nacional de la Magistratura al conformar el Tribunal Constitucional dispondrá cuál de ellos ocupará la presidencia y designará un primer y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente, en caso de falta o impedimento”. Artículo 183: “El Consejo Nacional de la Magistratura al designar los jueces y sus suplentes del Tribunal Superior Electoral dispondrá cuál de ellos ocupará la presidencia”.

²¹⁹ La Constitución Política de la República de Honduras, Decreto Número 131 del 11 de Enero 1982,, en el artículo 315, regula también la intervención del poder legislativo en la designación del Presidente o Presidenta de la Corte Suprema de Justicia. La Constitución de Cuba, en el artículo 75 atribuye asimismo a la Asamblea Legislativa la designación del Presidente y Vicepresidentes del Tribunal Supremo Popular.

las personas involucradas en los respectivos casos²²⁰. El Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado al respecto, que el método de asignación es fundamental para garantizar que se puedan adoptar decisiones de manera independiente²²¹. En consecuencia, ha recomendado establecer un mecanismo de asignación que proteja de la injerencia interna dentro de la propia entidad de justicia²²².

116. En la región, tratándose de la asignación de casos para jueces y juezas, si bien algunos Estados tienen una regulación más específica en la que se indican procedimientos y algunos criterios²²³, en la mayor parte de los Estados la regulación es genérica, sin hacer referencia a procedimientos claros de asignación y/o sin hacer referencia a criterios objetivos²²⁴. Asimismo, en lo que corresponde a las fiscalías y defensorías públicas la tendencia es la de unidad y organización jerárquica del Ministerio Público o la Defensoría General que impone la obligación de acatar las instrucciones y

²²⁰ Al respecto, en relación a jueces y juezas los *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura* establecen que “[l]a asignación de casos a los jueces dentro del tribunal de que formen parte es asunto interno de la administración judicial”. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, principio 14. En igual sentido, *Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA*, Adoptada por los Presidentes de las Cortes Supremas 2 de la región de LAWASIA y por otros jueces de Asia y el Pacífico en Beijing en 1995 y adoptada por el Consejo de LAWASIA en 2001, párr.35: “La asignación de casos a jueces es un asunto de administración judicial cuyo control último debe pertenecer al máximo funcionario judicial del tribunal relevante”. Asimismo, respecto de los fiscales, la Relatora Especial de Naciones Unidas ha señalado que un sistema de asignación de casos independiente e imparcial protege, en ese sentido, a los y las fiscales de las injerencias que puedan proceder de la propia fiscalía. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 80; y Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.9. El grupo de expertos consultado por la Comisión en la elaboración de este informe coincidió asimismo, en la importancia que tiene la asignación o retiro de casos para defensores públicos para evitar injerencias indebidas y un menoscabo en la defensa de los casos en virtud de que el defendido tuviera que cambiar constantemente de defensor asignado a su caso.

²²¹ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 46.

²²² Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 47.

²²³ Por ejemplo, Chile, Código Orgánico de Tribunales, promulgado el 15 de junio de 1943, artículo 17, sobre las causas que se conocen en los Tribunales Penales. El Código Orgánico de Tribunales de Chile también contempla, en relación con este punto, en el artículo 109: “Radicado con arreglo a la ley el conocimiento de un negocio ante tribunal competente, no se alterará esta competencia por causa sobrevenida”; y en el artículo 110: “Una vez fijada con arreglo a la ley la competencia de un juez inferior para conocer en primera instancia de un determinado asunto, queda igualmente fijada la del tribunal superior que debe conocer del mismo asunto en segunda instancia”.

²²⁴ Por ejemplo, Ley 270 de 1996, de Colombia, artículo 36, sobre asignación de casos en el Consejo de Estado; y artículo 63ª, sobre asignación de casos en la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura, cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adoptada el 5 de febrero de 1917, artículo 24; Perú, Ley Orgánica del Poder judicial, promulgada el 28 de mayo de 1993, artículo 18.

directrices que imparta el o la fiscal o defensor(a) general, otorgando a los titulares de las instituciones y a los superiores jerárquicos de cada operador de justicia ciertas prerrogativas, entre ellas, el control jerárquico sobre la asignación de los casos y la separación del conocimiento de un caso o la reasignación de los mismos. En varias legislaciones hay, no obstante: i) disposiciones que de manera expresa garantizan la autonomía de los y las fiscales, en el marco de los principios de unidad y organización jerárquica²²⁵; ii) disposiciones que contemplan y regulan las objeciones que los y las fiscales puedan formular a órdenes o instrucciones recibidas de sus superiores y/o los límites de esas órdenes²²⁶; así como iii) disposiciones específicas que regulan la asignación de casos²²⁷.

117. La Comisión ya se ha pronunciado en su sistema de peticiones y casos sobre el impacto que pueden tener varios cambios de operadores de justicia en una investigación penal derivado de su condición de provisionalidad. Así, la CIDH ha indicado que múltiples asignaciones de fiscales provisionales diferentes en un mismo caso tiene efectos negativos en el impulso de las investigaciones si se tiene en cuenta la importancia, por ejemplo, que tiene la constitución y evaluación del acervo probatorio de una manera continua. La Comisión considera que una situación como la señalada tiene consecuencias negativas frente a los derechos de las víctimas en el marco de procesos penales relacionados con violaciones a derechos humanos²²⁸.

118. Para la Comisión Interamericana, la ausencia de una regulación clara, con definición adecuada de procedimientos y criterios objetivos para la asignación de los casos, así como para la separación de las y los operadores del conocimiento de los casos que se encuentran en curso, favorece la pretensión de las partes en un proceso o de otras personas, incluidos funcionarios del propio poder judicial, fiscalías o defensorías públicas, de incidir o interferir en la asignación particular de casos o en el retiro de los mismos. Este tipo de prácticas discrecionales puede aprovecharse con el objetivo de contribuir, a través de la corrupción, a generar riesgos objetivos a la independencia en el desempeño de las y los operadores de justicia y favorecer la impunidad de los casos.

119. Por tanto, la CIDH considera, en coincidencia con la Relatoría Especial de la ONU, que los Estados deben establecer un mecanismo para asignar los casos de manera objetiva, contemplando posibilidades para la asignación, tales como el sorteo o mediante un sistema de distribución automática atendiendo a un orden alfabético, o bien, asignando los casos mediante planes predeterminados de gestión que deben incorporar criterios

²²⁵ Por ejemplo, Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público, de Argentina, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 1; y Ley 938 de 2004, Ley Orgánica de la Fiscalía de Colombia, artículo 6.

²²⁶ Por ejemplo, la Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público, de Argentina, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 1; Ley 260 de 2012, Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia, artículo 49; y Ley 7442, Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, adoptada el 25 de octubre de 1994, artículo 19.

²²⁷ Por ejemplo, La Ley 1562 de 2000, Ley Orgánica del Ministerio Público de Paraguay, artículo 17.

²²⁸ Ver en este sentido CIDH. *Informe No. 171/11 Caso 12.724 Allan R. Brewer Carías (Venezuela)*, 3 de noviembre de 2011, párr. 130. Ver también, CIDH. *Informe Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 229.

objetivos para dicha asignación, como podría ser la especialización en determinada materia²²⁹. En todo caso, la Comisión Interamericana insta a los Estados a que los sistemas de asignación y retiro de casos estén suficientemente detallados en ley para evitar todo tipo de manipulaciones²³⁰.

C. Ascensos

120. Un procedimiento establecido en ley²³¹ para el sistema de ascensos de las y los operadores de justicia que valore aspectos objetivos como la capacidad profesional, la integridad y la experiencia²³² es de suma importancia para garantizar su actuar independiente. Si un juez, fiscal o defensor público cuenta con criterios específicos y objetivos para conocer las condiciones de ascenso, se libera de la necesidad de conducirse en el manejo de los casos con el objetivo de complacer a las autoridades de las cuales pudiera depender el mismo, eliminándose así los riesgos relacionados con la corrupción en los procesos internos que ofrecen sistemas en los cuales la decisión de ascensos es discrecional.

121. En los países de la región, en donde existen leyes de carrera, éstas tienden a regular lo relacionado con ascensos. Si bien algunas legislaciones señalan criterios objetivos para los ascensos, que incluyen el mérito personal, las necesidades del operador de justicia, la capacidad y eficiencia, no todas las legislaciones definen con precisión esos criterios²³³ y, además, incluyen cláusulas muy vagas, como la de “en razón del servicio”²³⁴ o “necesidades del servicio”²³⁵, que podrían favorecer una amplia discrecionalidad de las autoridades responsables de autorizar los ascensos. Asimismo, en

²²⁹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 80; y Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr. 9.

²³⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy*, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 47. En un sentido similar, Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación No. R (94) 12, sobre la independencia, eficiencia y rol de los jueces*. Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994 en la 51ª reunión de Ministros, principio 1.2.e).

²³¹ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 32, CCPR/C/GC/32*, 23 de agosto de 2007, párr. 19.

²³² Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 13.

²³³ Por ejemplo, Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación, Última Reforma DOF 14-06-2012, de México, artículos 14.XIX; 81.XIX y XXXII; 209.XVII.

²³⁴ Por ejemplo, Ley 270 de 1996, de Colombia, artículo 134.4; Decreto 41-99, Ley 29277, Ley de Carrera Judicial de Guatemala, adoptada el 18 de octubre de 2008, artículo 26.a.

²³⁵ Por ejemplo Ley No.501, Ley de la Carrera Judicial, adoptada el 14 de octubre de 2004, artículo 37.

algunos casos, esta discrecionalidad puede acentuarse cuando son incluidos criterios como el de la “observa[ncia] de la doctrina usada por el respectivo tribunal”²³⁶.

122. La Comisión considera que el ascenso, al igual que la selección y el nombramiento inicial, debe llevarse a cabo con arreglo a procedimientos públicos, justos e imparciales previamente establecidos que contengan salvaguardas contra cualquier enfoque que favorezca los intereses de grupos específicos, y con exclusión de cualquier discriminación²³⁷. Asimismo, debe basarse en los méritos, teniendo en cuenta las calificaciones, la integridad, la capacidad y la eficiencia²³⁸. Por tanto un sistema de ascensos debe responder a criterios objetivos y conocidos, tales como idoneidad, capacidad, probidad²³⁹, competencia y experiencia²⁴⁰ y ser preferiblemente administrado por una autoridad independiente (ver sobre este último aspecto *infra* párr. 240-248).

123. Por otro lado, la CIDH nota que algunos Estados de América Latina señalaron en sus respuestas al cuestionario que una dificultad para promover los ascensos de operadores de justicia está en el límite a los ascensos que impone la selección de las más altas jerarquías por el órgano Legislativo, en la medida de que en los procesos de selección de los integrantes de dichas altas jerarquías no se considera como uno de los criterios la pertenencia a la carrera²⁴¹. Esta misma dificultad para ascender en la carrera por su interrupción en los cargos inferiores de las altas cortes, fue señalada por la Relatora Especial de Naciones Unidas con relación a los países en donde la selección de magistrados y magistradas de Altas Cortes se hace al interior del propio poder judicial, pero es independiente de la carrera judicial²⁴².

²³⁶ Al respecto, Terra de Direitos, Plataforma Dhesca Brasil y Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), *Observações a respeito da consulta pública feita pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) à sociedade civil sobre a situação dos operadores de justiça nas Américas*, Curitiba e Brasília, 15 de março de 2013, pág. 5.

²³⁷ Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr. 5.a.

²³⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 72.

²³⁹ Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 7.

²⁴⁰ Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr. 5.b.

²⁴¹ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, *Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del “Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas”*, febrero de 2013, pág. 4.

²⁴² Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 16.

124. La Comisión considera que en los Estados en donde la carrera no comprende las más altas jerarquías del poder judicial, defensoría o fiscalía, se podría considerar su extensión, de manera tal que abarque a todas las jerarquías y asegure el ascenso a los niveles superiores a través de criterios objetivos y técnicos²⁴³. Sin perjuicio de lo anterior una posibilidad adicional es promover que los órganos encargados de la selección y ascenso, así sean políticos, tomen en consideración los criterios establecidos en la carrera con el objetivo de transparentar los criterios utilizados en la selección y fortalecer la independencia y desarrollo profesional de las y los operadores de justicia.

D. Traslados

125. El traslado de las y los operadores de justicia de plaza o de la sala en la cual trabajan puede tener un fin legítimo y ser necesaria para la reestructuración y administración eficiente del poder judicial, fiscalías o defensorías públicas. Sin embargo, cuando está basado en motivos de carácter discrecional el acto de separación del operador de justicia de los casos que venía conociendo o de su lugar de trabajo puede ser una represalia a sus decisiones, sirviendo la amenaza de traslado también como un amedrentamiento para el desempeño independiente de sus labores.

126. Sobre este aspecto, la Comisión Interamericana recibió información según la cual, por ejemplo, un presidente de una Corte Suprema de Justicia disponía el traslado de jueces de salas con el objetivo de reprimir a aquellos que no votaran en las decisiones de relevancia nacional, apegándose a la directriz señalada por el presidente de la corte²⁴⁴. La Comisión recibió a su vez información sobre un juez que habiéndose especializado en el ámbito penal durante todos sus años de servicio en el poder judicial había sido trasladado a desempeñarse como juez civil en virtud de no haber coincidido con el criterio jurídico del presidente de la Corte Suprema²⁴⁵. Asimismo, la Comisión recibió información sobre el traslado de jueces de tribunales cuando han adoptado decisiones de carácter sensible en materia de graves violaciones a derechos humanos²⁴⁶ y dicho traslado

²⁴³ Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 88. a. xii).

²⁴⁴ Esta información fue recibida de manera confidencial por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

²⁴⁵ El Heraldo.hn, *Cisma en Corte Suprema por rotación de magistrados*, 31 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Cisma-en-CSJ-por-rotacion-de-magistrados>; La Tribuna, *Henríquez Interiano anuncia impugnación*, 31 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2013/01/31/henriquez-interiano-anuncia-impugnacion/>; Tiempo, *Rivera Avilés rota a dos magistrados*, 29 de enero de 2013. Disponible en: <http://tiempo.hn/portada/noticias/rivera-avilez-rot-a-dos-magistrados>

²⁴⁶ Al respecto, por ejemplo, la Comisión tuvo conocimiento del traslado, por la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, de la jueza Mariana Mota el 13 de febrero de 2013, de su cargo como Jueza penal en el Tribunal 7 de Montevideo al cargo de Jueza civil del Tribunal 1 de Montevideo, sin que la decisión señalara las razones del traslado. La Jueza Mariana Mota sentenció en febrero de 2010 a Juan María Bordaberry por su participación en el golpe de Estado de 1973 y, según la información recibida por la Comisión, tenía a su cargo en el momento del traslado cerca de cincuenta procesos por graves violaciones de derechos humanos y crímenes cometidos durante la dictadura que rigió a Uruguay de 1973 a 1985. Ver, Subrayado, 13/02/2013, *Polémico traslado de la jueza Mariana Mota de penal a civil*, en Continúa...

podría tener por objetivo separarlos de tomar una decisión que pudiera afectar sensiblemente los intereses de otros poderes.

127. En vista de situaciones como las señaladas, la Comisión resalta la importancia de que los traslados de las y los operadores de justicia se realicen sobre la base de criterios públicos y objetivos; adoptados a través de un procedimiento previo y claramente establecido, en el cual se tengan en cuenta los intereses y necesidades del operador de justicia involucrado²⁴⁷. En este sentido, es conveniente brindar una oportunidad para escuchar cuenta las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del operador de justicia involucrado²⁴⁸ así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera²⁴⁹. Las transferencias y rotaciones no deben decidirse arbitrariamente, sino responder a criterios objetivos. La Comisión considera asimismo al igual que la Relatoría de Naciones Unidas que debería existir una oportunidad para las y los operadores de justicia a impugnar las decisiones de traslado o separación de los casos, incluyendo el derecho de acceso a un tribunal²⁵⁰.

E. Condiciones de Servicio

128. La remuneración, recursos humanos y técnicos adecuados, así como la capacitación permanente y seguridad son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso a la justicia de los casos que tienen bajo su conocimiento. Las condiciones adecuadas de servicio permiten a su vez eliminar presiones externas e internas, como la corrupción²⁵¹. A

...continuación

<http://www.subrayado.com.uy/site/noticia/21009/polemico-traslado-de-la-jueza-mariana-mota-de-penal-a-civil>; y Aljazeera.com, 22 de febrero de 2013. *Uruguay's culture of impunity continues to rear its head. Judge Mariana Mota's transfer shows that the country's culture of impunity for the crimes of dictatorship still endures*, en <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/02/2013219105659440890.html>

²⁴⁷ Sobre las condiciones materiales, este Estatuto establece que “los jueces deberán contar con los recursos humanos, medios materiales y apoyos técnicos necesarios para el adecuado desempeño de su función. El criterio de los jueces debe ser tomado en consideración en las decisiones que se adopten sobre el particular, para lo que debe oírse su opinión. En particular, los jueces deben tener fácil acceso a la legislación y a la jurisprudencia y disponer de los demás recursos necesarios para la rápida y motivada resolución de litigios y causas”. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 71.

²⁴⁸ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 69. En este sentido, también, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 88, Recomendaciones, d), en donde se dice: “Deben considerarse los deseos de los jueces y fiscales en las decisiones de traslados judiciales dentro del país”.

²⁴⁹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. Misión a Turquía. A/HRC/20/19/Add.3, 4 de mayo de 2012, párr. 42.

²⁵⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. Misión a Turquía. A/HRC/20/19/Add.3, 4 de mayo de 2012, párr. 42.

²⁵¹ Según lo ha precisado la Relatoría de Naciones Unidas, existen diversas maneras para luchar contra la corrupción, tales como la divulgación del patrimonio personal de los funcionarios judiciales y otras personas que desempeñan funciones destacadas en el sistema de justicia penal; el establecimiento de mecanismos de

Continúa...

continuación la Comisión se referirá a algunas de las condiciones que a su juicio son esenciales para garantizar que las y los operadores realicen sus labores de manera independiente.

1. Remuneraciones

129. La CIDH ya se ha referido en este informe a la asignación y manejo del presupuesto del Poder judicial, fiscalías y defensorías públicas desde una perspectiva institucional (ver *supra* párrs. 44-50) por lo que a continuación se referirá de manera específica a la remuneración individual y su impacto en la independencia funcional de las y los operadores de justicia. La Comisión resalta que el presupuesto asignado a la institución en general tiene un impacto directo en las posibilidades internas de ejercer dicho presupuesto y de brindar remuneraciones adecuadas a las y los operadores de justicia.

130. Existen varios instrumentos de derecho internacional que se refieren a las remuneraciones de las y los operadores de justicia. Así, de conformidad con los *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura* la ley debe garantizar a los jueces “una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas”²⁵². El *Estatuto Universal del Juez* contempla, también, que el juez “debe recibir una remuneración que sea suficiente para asegurar su independencia económica”, la que “no debe depender del resultado de la actividad del juez y no debe ser reducida mientras preste servicio profesional”²⁵³. A su vez, la *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, establecen que los Estados deben tomar medidas para garantizar que los y las fiscales tengan condiciones razonables de servicio, entre ellas, una remuneración adecuada²⁵⁴. En cuanto a defensoras y defensores públicos de acuerdo con los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*, los gobiernos velarán por que se faciliten fondos y otros recursos suficientes para asistencia jurídica a las personas pobres, y, en caso necesario, a otras personas desfavorecidas²⁵⁵. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha considerado por su parte, que el Estado debe garantizar las consignaciones presupuestarias

...continuación

control a nivel institucional para garantizar la transparencia de las actividades; el establecimiento órganos de supervisión interna y mecanismos de formulación confidencial de quejas; así como publicar periódica y sistemáticamente informes sobre las actividades realizadas, entre otros. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe provisional de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, Gabriela Knaul, A/65/274, 10 de agosto de 2010 párrs. 44, 45.

²⁵² Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 11.

²⁵³ *Estatuto Universal del Juez*, aprobado por la Unión Internacional de Magistrados el 17 de noviembre 17 de 1999, artículo 13.

²⁵⁴ Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 6; y Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr. 5.d.

²⁵⁵ Naciones Unidas. *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, principio 3.

adecuadas para que el sistema de asistencia jurídica sea eficaz²⁵⁶ y por lo tanto, los Estados deben velar por que se proporcione a la defensa de oficio las asignaciones presupuestarias y los recursos humanos necesarios²⁵⁷.

131. La Comisión observa con satisfacción que varios Estados de la región establecen escalafones o grados, base de referencia y factores o criterios para fijar la remuneración de una manera objetiva y suficiente a sus necesidades. Así, la Ley Judicial (*Judges Act*) de Canadá prevé, por ejemplo, una escala salarial que tiene como referente el 100% del salario anual del Presidente de la Corte Suprema de Canadá, y establece la revisión anual del salario con el fin de garantizar que la remuneración sea adecuada, teniendo en cuenta el incremento en el costo de vida²⁵⁸. La Ley Orgánica del Poder judicial de Uruguay contiene disposiciones similares²⁵⁹ y, en Brasil, la Constitución establece varios principios que deben regular, en ese mismo sentido, la remuneración de los magistrados y jueces²⁶⁰. Otros Estados enuncian principios, pero no señalan base de referencia ni porcentajes respecto de esa base²⁶¹.

132. En cuanto a fiscales, la CIDH observa que la legislación sobre Ministerio Público de los países de la región contempla, generalmente, como un derecho de los y las fiscales recibir una remuneración acorde con las características de sus funciones y niveles de responsabilidad. Algunos Estados prevén, además, una regulación detallada sobre la base de remuneración y las escalas respectivas en función de esa base²⁶². Sin embargo, este tipo de regulación no aparece en la legislación de todos los Estados y no todos los Estados establecen bases claras y objetivas de remuneración.

133. En similar forma respecto de las defensorías, en los Estados que cuentan con carrera para las defensoras y defensores públicos, el estatuto de carrera garantiza, entre otros derechos, el de gozar de estabilidad en el cargo y devengar las remuneraciones

²⁵⁶ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Georgia, CCPR/CO/74/GEO*, 12 d abril de 2002, párr. 11.

²⁵⁷ Naciones Unidas. *Informe del Comité de Derechos Humanos*. Volumen 1. 103º período de sesiones (17 de octubre a 4 de noviembre de 2011) y 104º período de sesiones (12 a 30 de marzo de 2012). Asamblea General. Documentos Oficiales. Sexagésimo séptimo período de sesiones. Suplemento Nº 40 (A/67/40). IV. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto y examen de la situación en los Estados partes en ausencia de informe en virtud del artículo 70 del reglamento*. Jamaica, párr. 104. C. 24).

²⁵⁸ Al respecto, Canadá. *An Act respecting judges of federal and provincial courts*, (Judges Act), adoptada en 1985, Art. 26.

²⁵⁹ Uruguay. Ley No.15750, Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales, adoptada 24 de junio de 1985, artículo 85.

²⁶⁰ Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil, adoptada en 1988, artículo 93.

²⁶¹ Por ejemplo, Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, de Ecuador, artículo 91; Ley de Carrera Judicial de El Salvador, adoptada el 12 de julio de 1990, artículos 29 y 30.

²⁶² Por ejemplo, Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 12.

inherentes a su ubicación en el escalafón o categoría previstos en el respectivo estatuto²⁶³. Sin embargo, aun cuando en algunos países se prevé una base clara de remuneración y una graduación de porcentajes a partir de esa base²⁶⁴, esta no es la tendencia general observada por la Comisión en todos los Estados y se recibió información en donde se identifica como un obstáculo para el desempeño independiente, autónomo y eficaz de las funciones de la Defensoría Pública, la falta de un presupuesto suficiente, dadas las funciones que le son asignadas y el número de casos que los defensores y defensoras deben atender²⁶⁵. Lo anterior sin perjuicio que, en aquellos Estados donde abogados son designados para ejercer la función de defensores públicos para casos determinados, se garantice la debida remuneración de los mismos.

134. En este sentido, preocupa a la Comisión la información recibida sobre la falta de adecuadas remuneraciones establecidas en ley para las y los operadores de justicia así como sobre la baja remuneración así como sobre las demoras y dificultades que se han presentado en algunos Estados para lograr nivelaciones previamente reconocidas en la legislación interna²⁶⁶. Según la información recibida, algunos Estados inclusive reconocen la baja remuneración de las y los operadores de justicia como uno de los obstáculos al ejercicio independiente y libre de presiones externas de sus funciones²⁶⁷.

135. La Comisión coincide con el Relator de Naciones Unidas, en que los Estados deberían contemplar en su legislación bases salariales que permitan adoptar remuneraciones para las y los operadores de justicia que correspondan a sus responsabilidades y al carácter de sus funciones²⁶⁸, evitando una gran diferencia de

²⁶³ Entre otras, Ley 24.946 de 2006, Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, artículos 12 y 13; Ley No 2496 del 04 Agosto 2003: Ley de Creación del Servicio Nacional de la Defensa Pública de Bolivia, artículo 18; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de El Salvador, adoptada el 3 de diciembre de 2008, artículo 76; Ley de Servicio Público de Defensa Penal de Guatemala, adoptada el 8 de enero de 1988, artículo 38 y 39; y Ley del servicio de defensa pública: Ley N° 29360, de 14 de mayo de 2009, de Perú, artículo 11, sobre derechos del defensor público.

²⁶⁴ Por ejemplo, la Ley 24.946 de 2006, Orgánica del Ministerio Público de Argentina, artículo 12.

²⁶⁵ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, *Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del "Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas"*, febrero de 2013, pág. 5.

²⁶⁶ La Red Latinoamericana de Jueces (REDLAJ) ha manifestado su preocupación por la grave situación remunerativa de los jueces latinoamericanos, gran parte de los cuales han visto mermada, según REDLAJ, sus remuneraciones, "sea en relación al aumento del costo de vida en cada uno de sus países o por establecerse un tratamiento diferenciado con otras autoridades públicas de igual rango y similar categoría" y, además, "se desconoce derechos adquiridos y se incumple disposiciones de rango constitucional y legal que establecen una justa y digna remuneración". REDLAJ, *Declaración de la Red Latinoamericana de Jueces – REDLAJ - situación de las remuneraciones de los jueces y juezas del Perú*, Lima, 4 de diciembre de 2012.

²⁶⁷ Al respecto, Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos. *Respuesta al cuestionario sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas*, 7 de marzo 2013, pág. 5.

²⁶⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr.75; y Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación No. R (94) 12, sobre la independencia, eficiencia y rol de los jueces*. Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994 en la 51ª reunión de Ministros, principio III.1.b).

remuneración entre las diferentes categorías²⁶⁹. De tal forma que los criterios para fijar la remuneración deberían ser, por tanto, objetivos y justos²⁷⁰. La CIDH insiste al igual que la Relatoría Especial de ONU, en que los Estados deben velar por evitar que los bajos sueldos y las demoras en el pago sean un factor que contribuya a la corrupción de los sistemas judiciales²⁷¹.

2. Recursos técnicos y humanos

136. La provisión de los elementos materiales y humanos adecuados en los puestos de trabajo de las y los operadores de justicia así como durante las diligencias que les corresponda realizar permite fortalecer su actuación independiente. Al conocer las y los operadores de justicia que cuentan con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones, se fortalece que no sean objeto de presiones o de corrupción, a diferencia de cuando reconocen de antemano que no podrían realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos adecuados. La asignación de recursos técnicos y humanos adecuados entraña a su vez, un reconocimiento por parte del Estado a la importante función que desempeñan, la cual es imprescindible en la garantía del derecho de acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos.

137. La Comisión recibió información en el proceso de elaboración de este informe sobre las condiciones precarias en las que trabajan algunos operadores de justicia de la región, con dificultades de acceso a computadoras, internet, legislación actualizada y apoyos de personal como asistentes y técnicos, lo que dificulta trabajar en forma adecuada y eficiente²⁷². Sobre esta situación, en su *informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, la Comisión observó durante la visita a dicho país que algunos jueces no tendrían copias actualizadas de las leyes vigentes que deben aplicar y algunos tampoco tendrían acceso a computadoras o Internet. Según se relató a la Comisión, existió inclusive

²⁶⁹ Al respecto, Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 88, Recomendaciones, d), en donde se dice: “La gran diferencia entre la remuneración de jueces de primera instancia, magistrados de segunda instancia y magistrados de las Altas Cortes debe ser disminuida, y establecerse de acuerdo al nivel de sus responsabilidades y al carácter de sus funciones”.

²⁷⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. Misión a Mozambique. A/HRC/17/30/Add.2, 21 de abril de 2011, párr. 29.

²⁷¹ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 382.

²⁷² Al respecto, Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos. *Respuesta al cuestionario sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas*, 7 de marzo 2013, pág. 19; Terra de Direitos, Plataforma Dhesca Brasil y Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), *Observações a respeito da consulta pública feita pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) à sociedade civil sobre a situação dos operadores de justiça nas Américas*, Curitiba e Brasília, 15 de março de 2013, pág. 6, respecto de los jueces y juezas que laboran en los municipios más alejados y/o empobrecidos; y Participación Ciudadana. Directora Ejecutiva. *Respuesta al cuestionario sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas*, República Dominicana, marzo de 2013, pág. 3.

un caso en el cual una ley que se modificó en 2004 siguió aplicándose sin cambios hasta 2005 porque los jueces no conseguían la ley actualizada²⁷³. En similar forma, la CIDH en su informe *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia la democracia en Bolivia*, recibió información, según la cual, en muchas ocasiones las falencias en la recabación de evidencia y el tiempo transcurrido en que se practican las pruebas fundamentales se debe a la falta de recursos para que los fiscales lleven adecuadamente su labor²⁷⁴, asimismo, en dicho informe la Comisión observó con preocupación respecto de la cobertura de servicios de justicia que sólo el 55% del total de los municipios contaba con jueces; el 23% con fiscales y el 3% con defensores públicos²⁷⁵.

138. La Comisión Interamericana por tanto insta a los Estados a fortalecer la capacidad de las y los operadores de justicia dotándoles de recursos financieros técnicos y humanos para combatir el patrón de impunidad que existen en muchos casos, a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial apropiado y una defensa pública que no incurra en demoras o dilaciones como consecuencia de la falta de recursos necesarios. Lo anterior involucra la adquisición de equipos técnicos necesarios para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas requeridas para esclarecer los hechos de los casos y brindar un efectivo acceso a la justicia. Asimismo, los Estados deben asegurar que existe una adecuada cobertura de las y los operadores de justicia en el territorio nacional, de tal manera que cuenten con capacidades para acceder incluso a zonas rurales en situación de extrema pobreza.

139. La CIDH observa asimismo que existen determinadas funciones de las y los operadores de justicia que requieren de colaboración por parte de otras autoridades para su desempeño eficiente, por ejemplo, cuando los fiscales solicitan a los jueces órdenes de captura o de detención y éstas deben ser libradas oportunamente, o bien, cuando se requiere en la investigación información que obra en poder de los archivos militares o policiales. En situaciones como las anteriores, la falta de coordinación y colaboración efectivas se puede convertir en un importante obstáculo para las funciones de investigación de los delitos o para el desarrollo exitoso de los casos. La Comisión considera que es obligación de los Estados asegurar que existan canales de cooperación efectiva entre fiscales, jueces, defensores públicos y la policía, así como otras instituciones que puedan tener en su poder información relevante para los casos, de tal manera que se institucionalice la colaboración, intercambio y acceso de información técnica con el fin de que puedan desempeñar libre y eficientemente sus labores, garantizando el acceso a la justicia de los casos en los que participan.

²⁷³ CIDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Jamaica*. OEA/Ser.L/V/II.144. Doc 12, 10 agosto 2012, párr. 89.

²⁷⁴ CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II, 28 de junio de 2007, párr. 163.

²⁷⁵ CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II, 28 de junio de 2007, párr. 59.

3. Capacitación

140. Una condición importante para garantizar la actuación independiente de las y los operadores de justicia es que cuenten con una capacitación adecuada²⁷⁶. La mayor capacitación y formación profesional hace menos influenciables a las y los operadores de justicia a presiones o injerencias²⁷⁷ y garantiza, además, que sus decisiones respondan efectiva y correctamente a los requerimientos del derecho. La Corte Interamericana en varias de sus sentencias ha identificado que las violaciones imputables al Estado fueron perpetradas por funcionarios estatales y que dichas violaciones fueron agravadas por la existencia de un contexto generalizado de impunidad. En tales casos, la Corte ha dictado como medida de reparación que los Estados desarrollen capacitación para las y los operadores de justicia y, entre las características señaladas por la Corte, se encuentra que tales programas deben ser permanentes y hacer especial mención a los instrumentos internacionales de derechos humanos²⁷⁸.

141. En la región, la Comisión observa que el derecho a la capacitación de jueces y juezas se encuentra reconocido en varias de las legislaciones de los Estados²⁷⁹. Asimismo, en las constituciones o en la legislación de varios Estados se crean Escuelas Judiciales²⁸⁰, vinculadas al Poder judicial o al Organismo Judicial o adscritas a los Consejos de la Judicatura para realizar esta labor²⁸¹. En otros países existen instituciones

²⁷⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Sra. Gabriela Carina Knul de Albuquerque e Silva. A/HRC/14/26, 9 de abril de 2010, párr.18.

²⁷⁷ Al respecto, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Sra. Gabriela Carina Knul de Albuquerque e Silva. A/HRC/14/26, 9 de abril de 2010, párr. 24.

²⁷⁸ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párr. 193; Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Serie C No.141, párr. 210

²⁷⁹ Por ejemplo, la Ley 270 de 1996, de Colombia, artículo 152; el Decreto 536 de 1990: Ley de carrera judicial de El Salvador, artículo 73; el Decreto 41-99: Ley de Carrera judicial de Guatemala, adoptada el 26 de febrero de 2000, artículo 27; y la Ley de Carrera Judicial de República Dominicana, artículo 42.

²⁸⁰ Por ejemplo, la Ley 19.346, de 18 de noviembre de 1994, de Chile, artículo 1; el Código Orgánico de la Función Judicial de 2009 de Ecuador, artículo 80 y 85; el Decreto 536 de 1999: Ley del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, artículo 36 y sobre la Escuela de Capacitación Judicial, contemplada en la Constitución de la Republica de El Salvador, adopta por Decreto Legislativo N° 38 del 15 de diciembre de 1983, en el artículo 187; el Decreto 41-99: Ley de Carrera judicial, de Guatemala, adoptada el 26 de febrero de 2000, artículo 12, prevé una Unidad de Capacitación Institucional; la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial de Honduras, adoptada 18 de junio de 1980, artículos 14 y 21, sobre la Escuela Judicial; la Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010, que crea en el artículo 150 la Escuela Nacional de la Judicatura; y la Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 151, que crea la Academia de la Magistratura.

²⁸¹ Por ejemplo, Constitución de la Republica de El Salvador, adopta por Decreto Legislativo N° 38 del 15 de diciembre de 1983, artículo 187, sobre la Escuela de Capacitación Judicial; la Ley de carrera judicial: Ley No. 501, de 2004, de Nicaragua, artículo 81, sobre el Instituto de Capacitación y Documentación Judicial; y la Ley 270 de 1996 de Colombia que adscribe la Escuela Judicial de Colombia a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

independientes dedicadas a la formación y capacitación de jueces y juezas²⁸². Es común a las normas sobre capacitación y creación y funcionamiento de las Escuelas judiciales referirse a la capacitación y a la formación. Algunas lo hacen de manera general, y otras lo hacen en forma mucho más detallada, especificando el alcance de la capacitación y de la formación²⁸³. Algunas de las legislaciones regulan expresamente el carácter continuado de la capacitación²⁸⁴.

142. La capacitación que se ofrece en las escuelas judiciales tiene distintos valores en los Estados. Así, en algunos tiene un valor en los puntajes para concursos de oposición y méritos²⁸⁵ o para ascensos²⁸⁶ y, en otras legislaciones, se considera un requisito previo al desempeño de la judicatura²⁸⁷ o previo a la postulación de cargos jurisdiccionales²⁸⁸. Asimismo, para acceder a la formación y capacitación que brindan las Escuelas judiciales, algunos Estados prevén el otorgamiento de becas²⁸⁹ y en algunos países estas Escuelas tienen entre sus atribuciones la capacitación tanto de jueces como de fiscales²⁹⁰. En otros Estados, la legislación prevé que las escuelas judiciales atiendan la capacitación de las juezas y jueces, y contemplan para el Ministerio Público una entidad diferente²⁹¹. Asimismo, en la región hay legislaciones que reconocen el derecho de las

²⁸² Por ejemplo, el National Judicial Institute (NJI) de Canadá.

²⁸³ Por ejemplo, el Código Orgánico de la Función Judicial de 2009 de Ecuador, artículo 86; el Decreto 536 de 1999: Ley del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, adopta el 19 de marzo de 1998,, artículo 39 y 42, y el Decreto 536 de 1990: Ley de carrera judicial, artículo 75; la Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 151, y la Ley Orgánica De La Academia De La Magistratura: Ley N° 26335, adoptada el, 21 de julio de 1994, artículo 2; y la Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010, artículo 150.

²⁸⁴ Por ejemplo, la Ley 270 de 1996, de Colombia, artículo 176.

²⁸⁵ Código orgánico de la función judicial de 2009 de Ecuador, artículo 80.

²⁸⁶ Código orgánico de la función judicial de 2009 de Ecuador, artículo 80; Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 151, y Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura: Ley N° 26335, 21 de julio de 1994, artículo 11.

²⁸⁷ Por ejemplo, Ley 270 de 1996, de Colombia, artículo 176; Decreto 536 de 1999: Ley del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, adaptada el 19 de Marzo de 1998, artículo 44 y 45; el Decreto 41-99: Ley de Carrera judicial, de Guatemala, adoptada el 26 de febrero de 2000, artículo 18 y 19; y Ley de Carrera Judicial de República Dominicana, adoptada el 11 de agosto de 1998, artículo 189.

²⁸⁸ Por ejemplo, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura: Ley N° 26335 de julio de 1994, de Perú, artículo 11.

²⁸⁹ Por ejemplo, Decreto 536 de 1990: Ley de carrera judicial, de El Salvador, artículo 77.

²⁹⁰ Por ejemplo, la Escuela de la Función Judicial de Ecuador y la Academia de la Magistratura de Perú.

²⁹¹ Por ejemplo, Chile, en donde funciona la Academia Judicial, orientada a la capacitación del Poder judicial, y la Ley del Ministerio Público le otorga al Fiscal Nacional la atribución de aprobar los programas de capacitación para las y los fiscales; Colombia, en donde la Escuela Judicial atiende la formación de juezas, jueces y magistrados y magistradas, y una institución diferente, la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas, incorporada a la Fiscalía General de la Nación, atiende la formación de los y las fiscales; Guatemala, en donde funciona la Escuela de Estudios Judiciales, y la Ley Orgánica del Ministerio Público, prevé la creación de una Unidad de Capacitación, que estará a cargo del Consejo del Ministerio Público; y Honduras, que cuenta con una Escuela Judicial creada para capacitar a los funcionarios y las funcionarias del Poder judicial, y con un Departamento de Capacitación en el Ministerio Público que adelanta las actividades de capacitación de los y las fiscales.

defensoras y defensores públicos a recibir capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones²⁹²; que establecen la capacitación con el carácter de permanente²⁹³; y que la llevan a cabo a través de las Escuelas Judiciales²⁹⁴ o de la propia Defensoría Pública²⁹⁵.

143. La Comisión valora positivamente los esfuerzos de los Estados para ofrecer una capacitación continua para las y los operadores de justicia y la existencia de Escuelas Judiciales destinadas específicamente a estas tareas. Sin embargo, la Comisión ha recibido información de algunos Estados en la que se señala como un obstáculo al ejercicio independiente y adecuado de las funciones de las y los operadores de justicia su escasa preparación o formación académica, lo que incide en su mayor vulnerabilidad respecto de presiones externas²⁹⁶.

144. Asimismo, no todas las legislaciones que regulan la capacitación son explícitas en indicar si la capacitación es gratuita o si contiene mecanismos, como las becas, que permitan efectivamente a todos los operadores de justicia acceder a la capacitación y garantizar que esta sea continua. Varias legislaciones no son explícitas tampoco en señalar, en relación con los contenidos, el lugar o peso que se debería dar a la formación en derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, en los estándares internacionales relativos a la administración de justicia. La Comisión ha observado a su vez que existen legislaciones en la región que no hacen referencia a medidas que garanticen que las mujeres madres y las personas cabezas de hogar puedan efectivamente estar presentes en las capacitaciones. Al respecto, la Relatora Especial de ONU expresó en su *informe sobre México* su preocupación porque “el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial sean obstaculizados por lo previsto en la normativa que asigna puntos, a menudo decisivos para la selección final, respecto a la participación en cursos de

²⁹² Por ejemplo, Argentina, Resolución D.G.N. n° 1628/10. Régimen jurídico para los magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, artículo 15; y Perú, Ley del servicio de defensa pública: Ley N° 29360, de 14 de mayo de 2009, de Perú, artículo 11.

²⁹³ Por ejemplo, Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 56, y Resoluciones sobre capacitación a defensores y defensoras públicos en <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/capacitaciones-para-magistrados-y-funcionarios-2011-2805>; y Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del “Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas”, febrero de 2013, págs. 33-34.

²⁹⁴ Por ejemplo, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) de Honduras, “Cuestionario de consulta a los estados y la sociedad civil para la elaboración del informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas”, 1 de febrero de 2013, párr. 14.1.

²⁹⁵ Por ejemplo, Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, adoptada el 11 de marzo de 1998, artículo 56, y Resoluciones sobre capacitación a defensores y defensoras públicos en <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/capacitaciones-para-magistrados-y-funcionarios-2011-2805>.

²⁹⁶ Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos. Respuesta al cuestionario sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas, 7 de marzo 2013, pág. 5.

actualización y especialización dictados mayoritariamente por las tardes o noches, lo que dificulta la participación de funcionarias que son madres”²⁹⁷.

145. En consecuencia, la Comisión recomienda a los Estados adoptar medidas para garantizar una capacitación permanente que sea accesible a las y los operadores de justicia. Dicha capacitación debe ser especialmente efectiva en materia de derechos humanos para que todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento de casos puedan aplicar de una manera adecuada las normas nacionales e internacionales relevantes, evitando incurrir en actos u omisiones de los cuales se pueda derivar la responsabilidad internacional del Estado. En particular, la CIDH recomienda que los Estados prioricen la ejecución de planes de capacitación especializados para jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos en materia de los derechos de grupos que por sus particularidades requieren de un tratamiento especializado, como lo son los derechos de los pueblos indígenas y niños, niñas y adolescentes²⁹⁸, con el objetivo fundamental de que las y los operadores de justicia cuenten con una formación especializada para que respeten su dignidad cuando hayan sido víctimas de violaciones a sus derechos, les den una adecuada participación en los procesos que los involucren y garanticen el pleno acceso a la justicia para remediar integralmente los hechos sufridos, posibilitando que los actos de violencia en su contra sean prevenidos, investigados y sancionados en los términos establecidos por el derecho internacional.

4. Seguridad y protección

146. La protección a la vida e integridad de las y los operadores de justicia es una obligación del Estado que deriva de dichos derechos reconocidos por la Convención y la Declaración Americanas para todas las personas en las jurisdicciones de los Estados de América, sin embargo, también es una condición esencial para garantizar el debido proceso y la protección judicial sobre las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos humanos. La Corte ha señalado en su jurisprudencia que “el Estado debe garantizar que funcionarios judiciales, fiscales, investigadores y demás operadores de justicia cuenten con un sistema de seguridad y protección adecuado, tomando en cuenta las circunstancias de los casos a su cargo y el lugar donde se encuentran laborando, que les permita desempeñar sus funciones con debida diligencia”²⁹⁹.

²⁹⁷ Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. *Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a México A/HRC/17/30/Add.3*, 18 de abril de 2011, párr. 9.

²⁹⁸ Así por ejemplo en el caso de niños, niñas y adolescentes, la Corte Interamericana ha destacado la importancia de que las autoridades administrativas y judiciales que intervengan para conocer de las situaciones, al evaluarlas, tomar decisiones y supervisar su aplicación sean especializadas en materia de niñez y contar con los conocimientos y habilidades para ello. La Corte también ha establecido que “no basta con disponer protecciones y garantías judiciales si los operadores del proceso carecen de capacitación suficiente sobre lo que supone el interés superior del niño y, consecuentemente, sobre la protección efectiva de sus derechos Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 79.

²⁹⁹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 297.

147. La CIDH reitera que corresponde a cada Estado proteger a las y los operadores de justicia frente a ataques, actos de intimidación, amenazas y hostigamientos, investigando a quienes cometen violaciones contra sus derechos y sancionándolos efectivamente. Si los Estados no garantizan la seguridad de sus operadores de justicia contra toda clase de presiones externas, incluyendo las represalias directamente dirigidas a atacar su persona y familia, el ejercicio de la función jurisdiccional puede ser gravemente afectada, frustrando el acceso a la justicia³⁰⁰.

148. En la región, la Comisión observa con satisfacción que varios Estados han establecido disposiciones relativas a la seguridad y protección de jueces y juezas³⁰¹, magistrados y magistradas, fiscales, defensores y defensoras públicos³⁰². Asimismo, la legislación de algunos países reconoce la protección de jueces, fiscales y defensores como uno de sus derechos y por tanto, existen programas especializados de protección³⁰³.

149. Sin embargo, la Comisión Interamericana nota con profunda preocupación que la violencia ejercida contra las y los operadores de justicia es perpetrada de manera constante en varios de los países de la región y se concreta en asesinatos, amenazas e intimidaciones que continúan siendo los principales obstáculos que enfrentan en el ejercicio de sus funciones³⁰⁴. Según lo ha señalado la Relatora Especial de la ONU, “[l]o más grave es que la mayoría de estos crímenes no son adecuadamente investigados y menos aún sancionados penalmente, contribuyendo así a mantener el clima de impunidad”³⁰⁵.

³⁰⁰ CIDH. *CIDH condena asesinato de jueza en Honduras*, 30 de julio de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/055.asp>.

³⁰¹ Por ejemplo, Colombia, Ley de 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, artículo 152; Guatemala, Ley de Carrera Judicial, adoptada el 26 de febrero de 2000 artículo 27; Ley de Carrera Judicial de Nicaragua, adoptada el 14 de octubre de 2000, artículo 40; y Perú, Ley Orgánica del Poder judicial, adoptada el 2 de junio de 1993, artículo 186.

³⁰² Por ejemplo, Ley No 2496 del 04 Agosto 2003: Ley de Creación del Servicio Nacional de la Defensa Pública de Bolivia, artículo 18; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de El Salvador, artículo 76; y Ley del Servicio de Defensa Pública: Ley N° 29360, de 14 de mayo de 2009, de Perú, artículo 11.

³⁰³ Por ejemplo, Bolivia, Ley 260 de 2012, Ley Orgánica del Ministerio Público, artículo 11; Colombia, Ley 270 de 1996, artículo 85 y 103; Ecuador, Código orgánico de la función judicial de 2009, artículo 295; y Guatemala, Decreto 70-96: Ley para la protección de sujetos procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal.

³⁰⁴ Ver, El mostrador.mundo.com, 2 de Mayo de 2012, *Injerencia política e inseguridad son los mayores problemas que enfrentan los jueces en América Latina* en <http://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2012/05/02/injerencia-politica-e-inseguridad-son-los-mayores-problemas-que-enfrentan-los-jueces-en-america-latina/>.

³⁰⁵ Asamblea General de la ONU, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, señora Gabriela Knaul*, A/HRC/14/26/Add.2, 15 de abril de 2010, párr. 53.

150. La CIDH a través de su Relatoría de Defensores y Defensoras recibe constantemente información sobre este tipo de obstáculos que siguen persistiendo en la región:

151. Así, por ejemplo, recibió información de **Argentina** según la cual varios jueces de las provincias de Jujuy y Salta sufrieron en 2011 intimidaciones y amenazas por sus actuaciones respecto del crimen organizado³⁰⁶ y, en agosto de 2012, fue amenazado de muerte el Juez Roberto Burad, miembro del tribunal oral que juzga varios delitos de lesa humanidad cometidos en Mendoza durante la dictadura militar³⁰⁷. Igualmente, se recibió información sobre actos públicos de intimidación en contra del Fiscal Dante Vega, de la Unidad Especial de Delitos de Lesa Humanidad, de Argentina, quien adelanta varios procesos contra responsables de crímenes cometidos en Mendoza durante la última dictadura³⁰⁸ y sobre las amenazas recibidas en 2013 por Juan Carlos Vienna, magistrado a cargo de la investigación de las actividades delictivas de la banda “Los Monos”³⁰⁹.

152. Respecto de **Brasil**, la CIDH tomó conocimiento del asesinato, el 11 de agosto de 2011, en el Estado de Río de Janeiro, Brasil, de la jueza Patrícia Lourival Acioli, quien había condenado, en varios casos, a policías autores de ejecuciones extrajudiciales³¹⁰. De acuerdo con el Conselho Nacional de Justiça, en octubre de 2012 estaban amenazados y amenazadas 150 jueces y juezas en Brasil³¹¹, no obstante, algunos medios de comunicación indicaron que en dicho año más de 400 jueces amenazados de muerte por traficantes de droga³¹².

³⁰⁶ Entre ellos, el Juez Federal de Jujuy Carlos Olivera Pastor, a cargo del Juzgado N° 2; El Juez Julio Leonardo Bavio, a cargo del Juzgado Federal N° 1 de Salta; el Juez Federal N° 3 de Orán, Raúl Juan Reynoso y el Fiscal Federal N° 2 de Salta, Eduardo José Villalba. Ver: Ver, La Nación, 1 de febrero de 2012, *Cómo el narcotráfico buscó someter a la Justicia argentina*, en: <http://www.lanacion.com.ar/1444861-como-el-narcotrafico-busco-someter-a-la-justicia-argentina>; Argenpress, 25 de noviembre de 2011, *El narcotráfico amenaza a jueces y fiscales federales en Salta*, en <http://www.argenpress.info/2011/11/argentina-el-narcotrafico-amenaza.html>.

³⁰⁷ Ver, Página12, miércoles 21 de noviembre de 2012, *Represores que se reciclaron*, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-208256-2012-11-21.html>.

³⁰⁸ Misión Permanente de la República Argentina ante la Organización de los Estados Americanos. *Documentación referida a la situación de Operadores de Justicia y Defensores de Derechos Humanos en Mendoza*, 28 de febrero de 2013, pág. 7.

³⁰⁹ La Capital, *Amenazan de muerte al juez Vienna y al ministro Lamberto por su actuación contra el narcotráfico*, 14 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/Amenazan-de-muerte-al-juez-Vienna-y-al-ministro-Lamberto-por-su-actuacion-contra-el-narcotrafico-20130614-0052.html>; El Clarín, *Amenazan al juez que investiga a la mayor banda narco de Rosario*, 15 de junio de 2013. Disponible: http://www.clarin.com/policiales/Amenazan-investiga-mayor-narco-Rosario_0_938306345.html.

³¹⁰ Veja, 02/10/2011, *Como a juíza Patrícia Acioli se tornou a inimiga número um da quadrilha do coronel Claudio*, en <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/como-a-juiza-patricia-acioli-se-tornou-a-inimiga-numero-um-da-quadrilha-do-coronel-claudio>.

³¹¹ CNJ, *Juízes discutem motivos das ameaças e do desinteresse pela carreira*. Notícia, 08/10/2012, en <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21506-juizes-discutem-motivos-das-ameacas-e-do-desinteresse-pela-carreira>.

³¹² El País, *Más de 400 jueces amenazados en Brasil, y los 190 millones?*, 28 de julio de 2012. Disponible en: <http://blogs.elpais.com/vientos-de-brasil/2012/07/m%C3%A1s-de-400-jueces-amenazados-de-muerte-y-los-otros-190-millones.html>.

153. En lo que corresponde a **Colombia** durante el período de 1989 a 2011 se habrían perpetrado 284 asesinatos en contra de operadores de justicia, 8 de ellos en el período de enero de 2010 a marzo de 2011³¹³, de acuerdo a las cifras dadas a conocer por la Judicatura, en los últimos 4 años habrían sido asesinados 5 jueces³¹⁴. Según el pronunciamiento, en 2011, de la Relatora Especial de Naciones Unidas, más de 300 operadores judiciales habían sido asesinados en Colombia en los últimos 15 años³¹⁵. Entre los asesinatos que fueron hechos de conocimiento de la CIDH en los últimos años se encuentran: el de la jueza penal Gloria Gaona, ocurrido en Saravena el 22 de marzo de 2011; el del Juez 8º Penal de Medellín, Diego Fernando Escobar Múnera ocurrido el 22 de abril de 2010; y el del Juez Único de Ejecución de Penas de Fusagasugá, José Fernando Patiño Leaño, ocurrido el 22 de marzo de ese mismo año³¹⁶. La Comisión también tuvo conocimiento de las amenazas de muerte recibidas en noviembre de 2012 por cinco defensoras y defensores públicos en Granada, Departamento del Meta en Colombia, en razón de la defensa de miembros de grupos paramilitares³¹⁷; así como del asesinato del defensor público Alejandro Segundo García Cañavera, ocurrido el 28 de julio de 2012 en Barranquilla³¹⁸.

154. La Comisión también recibió información de **Ecuador** sobre el asesinato del fiscal Ramón Francisco Loor Pincay el 7 de junio de 2013, quien se encontraría realizando investigaciones sobre el asesinato de un profesor universitario³¹⁹. Se recibió asimismo información de **Estados Unidos** sobre el asesinato de Mike McLelland, fiscal de distrito en el condado de Kaufman, Texas quien fue encontrado muerto junto con su

³¹³ Corporación Fondo de Solidaridad con los Jueces Colombianos (FASOL), *Banco de datos de víctimas. Acciones violatorias de 1989 a 2011*, actualizado al 22 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.corpofasol.org/estadisticas.html>.

³¹⁴ Diario El País, *En medio de una manifestación sepultan a una jueza asesinada en Arauca*, 24 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/hoy-cumpliran-exequias-jueza-asesinada-en-saravena-5>; Comisión Colombiana de Juristas, *Asesinato de jueza que investigaba crimen de niños sacude Colombia*, 23 de marzo de 2011, disponible en: http://www.coljuristas.org/prensa/2011/afp_23-03-2011_01.html; El Tiempo, *Jueces han recibido 750 amenazas en cuatro años*, 23 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9055660.html.

³¹⁵ Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos. *Colombia: Oficina de la ONU para los DD HH pide revisión profunda de programas de protección*. Comunicado de Prensa, Bogotá, 25 de marzo de 2011.

³¹⁶ Ver, CIDH. *Informe Anual 2010, Capítulo IV. Colombia*, párr. 224.

³¹⁷ Ver, HSBNoticias.com, 30/Nov/2012, En el Meta amenazan de muerte defensores públicos, en <http://hsbnoticias.com/vernoticia.asp?wplaca=25034>.

³¹⁸ Ver, eluniversal.com. co, 29 de julio de 2012, *Matan a abogado en un centro comercial en Barranquilla*, en <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/sucesos/matan-abogado-en-un-centro-comercial-en-barranquilla-85716>; y ElPílon.com.co, 04 agosto 2012, *Defensores públicos del Cesar paralizaron labores para reclamar sus derechos*, en <http://www.elpilon.com.co/inicio/defensores-publicos-del-cesar-paralizaron-labores-para-reclamar-sus-derechos/>.

³¹⁹ El Diario, *Sicario asesina al fiscal Ramón Loor*, 8 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/268401-sicario-asesina-al-fiscal-ramon-loor/>; La Hora, *Fiscal de cantón Jipijapa Ramón Loor Pincay fue asesinado*, 7 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101518165/-1/Fiscal%20de%20cant%C3%B3n%20Jipijapa%20Ram%C3%B3n%20Loor%20Pincay%20fue%20asesinado.html#UhkE8bKPXmk>.

esposa en la periferia de la ciudad de Forney el 30 de marzo de 2013, y dos meses antes sobre el fallecimiento del fiscal de distrito del condado de Kaufman, Mark Hasse también en Texas³²⁰. La Comisión recibió información de El **Salvador**, sobre un juez amenazado en agosto de 2011, el Juez Miguel Ángel Barrientos Rosales, Juez Primero de Paz de Santa Ana, y sobre presuntos actos de intimidación contra el juez Primero de Instrucción de Santa Tecla, licenciado David Posada Vidaurreta³²¹.

155. En **Guatemala** 7 operadores de justicia habrían sido asesinados durante 2009³²². Asimismo, cuando menos tres jueces habrían sido asesinados de 2009 hasta febrero de 2011³²³ y por lo menos un fiscal fue asesinado en 2011³²⁴. Según la información recibida por la Comisión, entre el 2002 y el 2012, 640 jueces y magistrados fueron víctimas de amenazas e intimidaciones, 24 sufrieron agresiones, 5 fueron secuestrados y 11 administradores de justicia fueron asesinados. De esas amenazas e intimidaciones, 32 habrían ocurrido durante el primer semestre del año 2012³²⁵. De acuerdo con información recibida del Estado de Guatemala, se habrían recibido 54 denuncias por delitos cometidos contra fiscales en 2010; 57 en el 2011; y 61 en 2012³²⁶. El Estado de Guatemala también informó a la Comisión que entre los años 2010 a 2013 había recibido un total de 124 denuncias por delitos cometidos contra defensoras y defensores públicos³²⁷.

³²⁰ Daily News, *Double murder of North Texas prosecutor wife was "targeted attack": official*, 31 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.nydailynews.com/news/crime/north-texas-prosecutor-wife-found-dead-home-article-1.1303863>; Nbcnews.com, *Texas DAS was shot 20 times, wife once, federal source says*, 2 de abril de 2011, disponible en: <http://usnews.nbcnews.com/news/2013/04/02/17571459-texas-da-was-shot-at-20-times-wife-once-federal-source-says?lite>; Yahoo!news, *fiscal asesinado en Texas*, Disponible en: <http://news.yahoo.com/fiscal-asesinado-en-texas-en-tercer-caso-similar-211222204.html>; The New York Times, *Prosecutor Shot to Death in a Town Near Dallas*, 31 de enero de 2013, disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/02/01/us/prosecutor-fatally-shot-in-town-near-dallas.html>.

³²¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. *Aporte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para el "Informe sobre la Situación de las y los Operadores de Justicia en las Américas" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, marzo de 2013, pág. 12.

³²² Asamblea General de la ONU, *Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy*, A/HRC/11/41/Add.3, 1 de octubre de 2009, párr. 78.

³²³ Prensa Libre, *Jueces temen atentados tras asesinatos en Petén*, 16 de febrero de 2011. Disponible en: http://www.prensalibre.com/noticias/Jueces-temen-atentados-asesinato-Peten_0_428357185.html.

³²⁴ La Tribuna, *ONU denuncia la muerte de fiscales en Guatemala y Honduras*, 31 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2011/05/31/onu-denuncia-la-muerte-de-fiscales-en-guatemala-y-honduras/>.

³²⁵ Ver, La Hora, 25 de julio de 2012, *Instituciones del sector justicia reconocen riesgos de jueces, fiscales y abogados. Ante intimidaciones y amenazas, seguridad para los operadores de justicia es fundamental*, en <http://lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/reportajes-y-entrevistas/162499-ante-intimidaciones-y-amenazas-seguridad-para-los-operadores-de-justicia-es-fundamental>.

³²⁶ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, *Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del "Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas"*, febrero de 2013, pág. 29.

³²⁷ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, *Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del "Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas"*, febrero de 2013, pág. 29.

156. Respecto de **Haití**, la CIHDH recibió informaron sobre la muerte del juez de instrucción Jean Serge Joseph el 13 de julio de 2013, quien estaba investigando una denuncia de corrupción presentada contra la esposa y el hijo del Presidente de la República³²⁸. Estos hechos fueron ampliamente reportados en los medios de prensa. En el marco de la mencionada investigación el juez Joseph habría solicitado la comparecencia de altos funcionarios del gobierno en calidad de testigos. A raíz de ello, el Presidente de la República habría convocado al juez a una reunión privada el 11 de julio de 2013 junto con el Primer Ministro, el Ministro de Justicia y el Presidente del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Príncipe, en la cual le habría exigido que desistiera del caso. De acuerdo a la información brindada, dos días después el juez falleció en el hospital por una hemorragia cerebral. De conformidad con la información recibida, debido a las circunstancias dudosas de la muerte del juez, la oficina del servicio médico legal (*Bureau du coroner*) de Montreal, Canadá, solicitó realizar una autopsia del cuerpo del juez Joseph, quien es ciudadano haitiano-canadiense. Asimismo, el Senado de la República habría conformado una “Comisión especial de investigación de la muerte inquietante del Juez Jean Serge Joseph”. Tras analizar la documentación existente y tomar declaración a 15 personas (incluidos algunos de los implicados), la Comisión presentó su informe el 8 de agosto de 2013 en el que concluyó que el juez falleció a causa del estrés por las presiones ejercidas por los altos funcionarios; que el Poder ejecutivo violó la independencia del Poder judicial; que el Presidente de la República, el Primer Ministro y el Ministro de Justicia mintieron ante la Comisión y la nación al negar que participaron en la reunión del 11 de julio; y que será la justicia la encargada de establecer el grado de responsabilidad de cada funcionario³²⁹.

157. En **Honduras** la CIDH recibió información según la cual el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, tendría un registro conforme al cual ascendería a 64 el número de profesionales del derecho que habrían perdido la vida en circunstancias violentas de enero de 2010 a julio de 2013³³⁰. La Comisión tuvo conocimiento del asesinato de Orlan Arturo Chávez, Fiscal de la Unidad contra Lavado de activos el 19 de abril de 2013; de la jueza Olga Mariné Laguna en 2010³³¹ y del fiscal Raúl Reyes Carbajal en 2011³³². Asimismo, la CIDH condenó el asesinato la jueza Mireya Efigenia Mendoza Peña

³²⁸ Carta recibida en la Secretaría Ejecutiva el 5 de agosto de 2013.

³²⁹ *Rapport de la Commission spéciale d'enquête sur la mort troublante du Juge Jean Serge Joseph*. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/159159176/Rapport-final-de-la-commission-speciale-d%E2%80%99enquete-du-Senat>.

³³⁰ In Sight Crime, *El Principal Fiscal Anti lavado de Dinero en Honduras es asesinado*, 19 de abril de 2013, disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/el-principal-fiscal-anti-lavado-de-dinero-de-honduras-es-asesinado>; La Prensa, *Asesinan en Honduras a fiscal de la unidad de lavado de activos*, 19 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policiales/Asesinan-en-Honduras-a-fiscal-de-unidad-de-lavado-de-activos#.UhgYbKPXmk>.

³³¹ El Heraldo, *Sicarios acribillan a una jueza en la capital hondureña*, 4 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/Sucesos/Ediciones/2010/03/04/Noticias/Sicarios-acribillan-a-una-jueza-en-la-capital-hondurena>.

³³² La Tribuna, *ONU denuncia la muerte de fiscales en Guatemala y Honduras*, 31 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2011/05/31/onu-denuncia-la-muerte-de-fiscales-en-guatemala-y-honduras/>.

ocurrido el 30 de julio de 2013³³³ y tomó conocimiento de la información según la cual el Juez Isaías Romero, quien se desempeñaba en los Tribunales Unificados de Tegucigalpa habría abandonado el país en marzo de 2010 tras recibir amenazas de muerte³³⁴.

158. La situación actual de **México** preocupa a la Comisión. Según lo señalado por la Relatoría de la ONU en su misión a dicho país como una consecuencia de la creciente violencia del crimen organizado en muchas ocasiones, las magistradas y magistrados, operadores judiciales y profesionales del derecho no podrían actuar con plena libertad pues serían sujetos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas³³⁵. La Relatora expresó su preocupación porque el crimen organizado, busque infiltrarse e interferir de manera creciente en las instituciones de justicia a través de la corrupción y de amenazas³³⁶. La información proporcionada por el Consejo Federal de la Judicatura Federal de México indica que en 2012, 98 jueces y magistrados federales que han tenido a su cargo procesos judiciales relacionados con delitos contra la salud cuentan con medidas especiales de seguridad para favorecer las condiciones para que continúen en el conocimiento de los casos³³⁷.

159. Por otro lado, la CIDH también fue informada sobre los asesinatos de dos jueces en **Perú** en 2006³³⁸; de un fiscal provincial en 2007³³⁹; otro en 2010³⁴⁰ y uno más en

³³³ CIDH. *CIDH condena asesinato de jueza en Honduras*, 30 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/055.asp>.

³³⁴ Ver, La Gente, 23 de marzo de 2010, *Juez que juzgó a narcos huye de Honduras por amenazas*, en <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/73183/juez-que-juzgo-a-narcos-huye-de-honduras-por-amenazas>.

³³⁵ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, Misión a México A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 51.

³³⁶ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, Misión a México A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 52.

³³⁷ Ver, CCN-México, 07 de noviembre de 2012, *Uno de cada 10 jueces federales vive bajo amenazas del crimen organizado*, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/11/07/uno-de-cada-10-jueces-federales-vive-bajo-amenazas-del-crimen-organizado>; y AsiLegal. Asistencia legal por los derechos humanos. *Situación de las y los operadores de justicia en las Américas. Documento de colaboración para el informe sobre operadores de Justicia en las Américas*, marzo de 2013, pág. 17.

³³⁸ La República, *Sicarios asesinan a magistrado en Chimbote*, 13 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20061213/pasadas/15/59508>; El Siglo de Torreón, *Asesinan a juez en Lima*, 20 de julio de 2006. Disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/226133.asesinan-a-juez-en-lima.html>.

³³⁹ La República, *Siete ataques armados contra fiscales y jueces en últimos tres años y medio*, 7 de febrero de 2009. Disponible en: http://www.larepublica.pe/pagina_impreso.php?pub=larepublica&anho=2009&mes=02&dia=07&pid=1&sec=15&pag=5.

³⁴⁰ El Comercio, *En la puerta de la Fiscalía: asesinaron de tres balazos en el pecho a fiscal en Huancavelica*, 11 de agosto de 2010. Disponible en: <http://elcomercio.pe/peru/621874/noticia-huancavelica-asesinaron-fiscal-puerta-fiscalia>.

2012³⁴¹. Respecto de **Venezuela**, la CIDH recibió información sobre el asesinato de un juez en 2007³⁴²; en 2008 sobre el asesinato de un fiscal³⁴³, en 2009 sobre el asesinato de un juez más³⁴⁴, y en 2012 del asesinato del juez Principal del Juzgado del municipio Jáuregui, Edixon Alberto Olano Jaimes en el municipio de Jáuregui³⁴⁵. En virtud de este último asesinato se habría decidido instalar una comisión especial encargado de la investigación de este delito, la cual dio permitió que dos personas fueran detenidas por este hecho³⁴⁶.

160. La Comisión nota que muchos de los ataques contra las y los operadores de justicia están relacionados con el trabajo que realizan y, por lo tanto, tienen por objetivo amedrentar y ejercer presión para afectar la imparcialidad e independencia de sus actuaciones. En el caso de los fiscales, los ataques e intimidaciones suelen dirigirse a evitar que continúen con sus investigaciones y que éstas sean efectivas; en el caso de los jueces, los ataques constituyen un mensaje para evitar que decidan los casos de manera independiente e imparcial por el riesgo a su seguridad y, finalmente, los asesinatos y amenazas contra las y los defensores públicos son perpetrados en varias ocasiones por ser identificados con las personas procesadas que representan, lo que los hace especialmente vulnerables³⁴⁷.

161. La Comisión ha observado que en general los ataques a las y los operadores de justicia suelen incrementarse cuando tienen a su cargo casos que son de gran relevancia nacional e involucran graves violaciones a derechos humanos. En muchas ocasiones los asesinatos están precedidos por amedrentamientos que no sólo se dirigen a la persona del operador de justicia sino que se extienden a sus núcleos familiares. Muchas de las amenazas son perpetradas a través de medios escritos, panfletos o recibidas a través de correos electrónicos y existen hostigamientos como los seguimientos por personas desconocidas, la toma de fotografías de los domicilios o vehículos, así como el registro indebido de sus oficinas.

³⁴¹ El Comercio, *Chimbote: fiscal fue asesinado por sicarios esta mañana*, 16 de abril de 2012. Disponible en: <http://elcomercio.pe/peru/1402377/noticia-chimbote-fiscal-provincial-casma-fue-asesinado-esta-manana>; Perú 21. *Fiscal de Casma fue asesinado de 7 balazos*, 17 de abril de 2012. Disponible en: <http://peru21.pe/2012/04/17/impresa/fiscal-casma-fue-asesinado-7-balazos-2020415>.

³⁴² Diario La Voz, *Mataron a Juez en su camioneta*, 13 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.diariolavoz.net/seccion.asp?pid=18&sid=431¬id=239545>.

³⁴³ COFAVIC, *Venezuela: Los defensores y defensoras de derechos humanos bajo la línea de fuego*, marzo de 2009, pág. 40. Disponible en: [http://cofavic.org/images/Informe%20defensores%20COFAVIC\(2\).pdf](http://cofavic.org/images/Informe%20defensores%20COFAVIC(2).pdf).

³⁴⁴ El UNIVERSAL, *Investigan si crimen de juez en El Cafetal fue un sicariato*, 3 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/10/03/sucgc_art_investigacion-si-crimen_1598005.shtml.

³⁴⁵ Noticiero Digital, *Asesinan a juez en Táchira*, 1 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.noticierodigital.com/2012/08/asesinan-a-juez-en-tachira/>.

³⁴⁶ Globovisión, *Un abogado estaría implicado en asesinato de juez en Tachira*, 4 de agosto de 2013. Disponible en: <http://globovision.com/articulo/un-abogado-estaria-implicado-en-asesinato-de-juez-en-tachira>.

³⁴⁷ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, *Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del "Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas"*, febrero de 2013, pág. 5.

162. En situaciones como las anteriores que pueden implicar la posibilidad inminente de un daño irreparable a la vida o integridad, la Comisión ha otorgado medidas cautelares solicitando a los Estados proteger la vida e integridad de las y los operadores de justicia en situación de grave riesgo de daño irreparable a sus derechos.

163. En este sentido, por ejemplo, el 28 de junio de 2013 la Comisión otorgó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad personal de Iris Yasmín Barrios Aguilar, Patricia Isabel Bustamante García y Pablo Xitumul de Paz, integrantes del Tribunal Primero de Sentencia Penal de Mayor Riesgo del departamento de Guatemala. La decisión de la CIDH se basó en la información aportada por los solicitantes según la cual los jueces y la jueza del Tribunal se encontrarían en una situación de riesgo como consecuencia del desempeño de sus actividades judiciales en diversos procesos relacionados con el crimen organizado, procesos contra militares presuntamente responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como la masacre de “Plan de Sánchez” y de las “Dos Erres” entre otros asuntos. En particular, los solicitantes hacen referencia a la intervención de los operadores de justicia señalados en el proceso contra el señor José Efraín Ríos Montt, situación que habría generado una amplia difusión mediática y una presunta polarización dentro de Guatemala. En ese contexto, los solicitantes afirmaron que se habrían difundido panfletos anónimos orientados a deslegitimar su trabajo, señalando que su intervención en dicho proceso representaría una “amenaza para la paz y estabilidad del país”, lo cual podría tener consecuencias en su vida e integridad personal.

164. Asimismo, la Comisión Interamericana ha recibido información según la cual un importante obstáculo en la seguridad y en la vida privada de las y los operadores de justicia son las actividades de inteligencia en su contra. Dichas actividades de inteligencia se enmarcan en un grave contexto de amenazas y agresiones perpetradas como retaliación a algunas decisiones judiciales que afectan el interés de determinados grupos ilegales. En este sentido, por ejemplo, respecto de Colombia, la Comisión no deja de señalar su preocupación por la situación que ocurrió en el año de 2007 cuando se hizo pública la existencia de interceptaciones de las comunicaciones telefónicas de las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Dichas interceptaciones habrían ocurrido tras la emisión de un criterio trascendental de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia del 11 de julio de 2007 en donde determinó que quienes hubieran estado vinculados a los grupos paramilitares o de autodefensa, cualquiera sea el grado de participación en la organización no podrían ser beneficiarios de amnistía, indulto y su extradición estaría permitida, además de que, por regla general, no podrían acceder al servicio público³⁴⁸. Algunos de los magistrados y magistrados auxiliares de dicha Corte fueron objeto de amenazas de muerte y actos de hostigamiento³⁴⁹, tales como la

³⁴⁸ Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Penal, Sentencia de 11 de julio de 2007, M.P. Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca.

³⁴⁹ De acuerdo a la información recibida, ambos Magistrados Auxiliares a cargo de la investigación de la llamada “parapolítica”, Iván Velásquez y María del Rosario González, han sido objeto de amenazas de muerte y actos de hostigamiento. La Comisión solicitó información al Estado sobre situación de seguridad de ambos Magistrados y dictó medidas cautelares a su favor, a fin de reforzar la transparencia y la pertinencia de sus respectivos esquemas de protección. CIDH. *Informe Anual 2008. Capítulo IV. Colombia*, 25 de febrero de 2009, párr. 137.

intercepción de presuntamente alrededor de 1,900 llamadas telefónicas por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) al Magistrado Auxiliar Iván Velásquez, así como también intercepciones a conversaciones al entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Francisco Ricaurte, los Magistrados Sigifredo Espinoza, Jaime Arrubla, María del Rosario González y César Julio Valencia Copete³⁵⁰.

165. En vista de la grave situación, la CIDH insta a los Estados a emprender una política efectiva de prevención y protección para las y los operadores de justicia, la cual incluya el desarrollo de investigaciones prontas, exhaustivas y diligentes de las amenazas, hostigamientos, atentados, asesinatos así como cuando su vida privada es violentada a través de escuchas o intercepciones ilegales de sus comunicaciones. La Comisión considera que uno de los pasos esenciales es que los Estados cuenten con información estadística y un registro sobre los ataques e intimidaciones en contra de las y los operadores de justicia, con el objetivo de identificar patrones y lograr identificar las fuentes del riesgo para ofrecer medidas de protección idóneas y efectivas.

166. La Comisión en su *Segundo informe sobre la situación de defensoras y los Defensores* ya se ha referido a los lineamientos que deben observarse en los mecanismos nacionales de protección. La CIDH reitera la conveniencia de que los programas de protección hagan parte de un plan nacional de derechos humanos que sea asumido como una política prioritaria en todas las instancias decisorias institucionales, tanto a nivel central como a nivel local. En especial, la Comisión valora los programas de protección que han sido consagrados por los Estados con rango de ley en los cuales rige el principio de concertación con las y los beneficiarios sobre las medidas más idóneas y eficaces para su protección atendiendo a sus circunstancias particulares³⁵¹.

167. La Comisión reitera que un atentado contra un operador de justicia en razón del cumplimiento de su deber, reviste una especial gravedad, por el hecho mismo en contra de su persona pero también por el efecto intimidador y amedrentador que puede tener sobre los otros operadores de justicia, el riesgo a que queden en la impunidad casos relacionados con violaciones de derechos humanos y, en general, el menoscabo que causa en la confianza de las y los ciudadanos en las instituciones del Estado encargadas de administrar e impartir justicia³⁵².

³⁵⁰ La CIDH continuó recibiendo información sobre amenazas y actos de hostigamiento contra los Magistrados, Iván Velásquez, María del Rosario González y César Julio Valencia Copete, en el marco de una medida cautelar otorgada por la Comisión para proteger su vida e integridad. Finalmente, en julio de 2013, la CIDH levantó las medidas cautelares para los magistrados María del Rosario González y Cesar Julio Valencia Copete ante la falta de información actualizada relacionada con su situación de riesgo.

³⁵¹ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párrs. 481 y ss.

³⁵² Mutatis mutandi, Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr.79 a 81.

F. Libertad de expresión

168. La libertad de pensamiento y expresión está protegida por los artículos IV de la Declaración y 13 de la Convención Americana y se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada³⁵³.

169. La libertad de expresión es un derecho de *toda persona*, en condiciones de igualdad y sin discriminación por ningún motivo. Según ha señalado la jurisprudencia, la titularidad del derecho a la libertad de expresión no puede restringirse a determinada profesión o grupo de personas, ni al ámbito de la libertad de prensa³⁵⁴. Esta perspectiva amplia adoptada por la Convención Americana incluye a los funcionarios públicos y – dentro de este grupo- a las y los operadores de justicia.

170. La Comisión reitera que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores de carácter excepcional que no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el ejercicio de la libertad de expresión, ni deben convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura. En este sentido, toda sanción ulterior impuesta como resultado del derecho a la libertad de expresión que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 13.2, vulnera la Convención Americana. Tales requisitos, son los siguientes: (1) que la limitación esté definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; (2) que la limitación esté orientada al logro de los objetivos autorizados por la Convención Americana; y (3) que la limitación sea necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines que se buscan, idónea para lograr el objetivo que se pretende, y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida.

171. Según la jurisprudencia Interamericana, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de funcionarios públicos tiene ciertas connotaciones y características específicas³⁵⁵. La Corte ha sostenido, por ejemplo, que la trascendente función democrática de la libertad de expresión exige que en determinados casos, los

³⁵³ CIDH. *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, diciembre de 2009, pág. 239. Asimismo, Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros V. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75.

³⁵⁴ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114. (donde la Corte dijo que “Convención Americana garantiza este derecho a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. La libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda. El presente caso se trata de un abogado quien reclama la protección del artículo 13 de la Convención [Americana]”).

³⁵⁵ Ver CIDH. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. III, párr. 202 y ss.

funcionarios públicos efectúen pronunciamientos sobre asuntos de interés público en cumplimiento de sus atribuciones legales. En otras palabras, bajo ciertas circunstancias el ejercicio de su libertad de expresión no es solamente un derecho, sino un deber³⁵⁶. En términos del Tribunal, “[l]a Corte [Interamericana] ha reiterado numerosas veces la importancia que posee la libertad de expresión en una sociedad democrática, especialmente aquella referida a asuntos de interés público. [...] Por lo anterior, no sólo es legítimo sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público”³⁵⁷.

172. La CIDH considera en consecuencia, que los jueces, fiscales, defensores y defensoras públicos en tanto que funcionarios públicos gozan de un amplio derecho a la libertad de expresión el cual además es necesario para explicar, por ejemplo a la sociedad, algunos aspectos de interés y relevancia nacional. Sin embargo, este derecho encuentra restricciones especiales que están relacionadas con las garantías que deben ofrecer para los casos que encuentran a su cargo. A ese respecto, los Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura reconocen que la libertad de expresión estará sujeta a que las y los operadores de justicia se conduzcan “en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura” incluyendo “el secreto profesional con respecto a sus deliberaciones y a la información confidencial que hayan obtenido en el desempeño de sus funciones, a menos que se trate de audiencias públicas, y no se les exigirá que testifiquen sobre tales asuntos”³⁵⁸.

173. La Comisión considera que el principio general es que las y los jueces gozan del derecho a la libertad de expresión al igual que el resto de los ciudadanos, pero este derecho puede ser restringido cuando afecte la *independencia e imparcialidad* que requieren en los casos en los cuales participan. Los anteriores principios son reconocidos

³⁵⁶ Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

³⁵⁷ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

³⁵⁸ Principio 8 de los *Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura* adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

en numerosos tratados y declaraciones de principios internacionales³⁵⁹ y son fundamentales para el correcto funcionamiento del sistema democrático³⁶⁰.

174. Consecuentemente, el análisis para la determinación de cuándo las expresiones de un operador de justicia no se encuentran protegidas por la libertad de expresión, requiere verificar de manera cuidadosa el cumplimiento del principio de reserva de ley, que la limitación esté orientada a objetivos imperiosos autorizados por la Convención y que la limitación sea necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan, idónea para lograr el objetivo que pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida.

175. La Comisión considera que algunas causales disciplinarias que existen en la región que establecen en términos amplios “atentar contra la dignidad del cargo”, la prohibición “de intervención pública” de las y los operadores de justicia “o la realización de actos de carácter público” que atenten contra “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” son causales que por su ambigüedad permitan un alto grado de discrecionalidad y, al no cumplir el principio de legalidad estricta, sean utilizadas para sancionar indebidamente la libre expresión de las y los operadores de justicia.

176. Asimismo, por ejemplo respecto del análisis que se refiere a si la limitación resulta necesaria en una sociedad democrática, la Corte Europea en el caso *Kudeshkina vs. Russia*, resolvió que la remoción de una jueza por haber realizado críticas públicas respecto de la falta de independencia del poder judicial violaba el derecho a la libertad de expresión de la Jueza consagrado en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. La Corte Europea sostuvo que “los asuntos que conciernen al funcionamiento del sistema judicial constituyen cuestiones de interés público, cuyo debate goza de la protección del artículo 10 [de la Convención Europea de Derechos Humanos]”³⁶¹. Si bien la Corte Europea reconoció que los jueces están sometidos a especiales deberes de recato en aquellos casos en los que la imparcialidad e independencia del Poder judicial pueda ser puesta en duda, también consideró que el hecho de que un determinado asunto tenga implicancias políticas “no es por sí solo motivo suficiente para prevenir a un juez emitir opinión sobre ese asunto”³⁶².

³⁵⁹ Ver al respecto, *Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura* (adoptados por 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 confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985); Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14); el Estatuto del Juez Iberoamericano, adoptado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001; Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8, 59 y 71); Convención Europea de Derechos Humanos (artículo 6), entre otros.

³⁶⁰ Barak, Aharon, *The Judge in a Democracy*, pág. 76 (2006).

³⁶¹ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Kudeshina vs. Russia*, decisión del 26 de febrero de 2009, párr. 86.

³⁶² Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Kudeshina vs. Russia*, decisión del 26 de febrero de 2009, párr. 95. Ver además, en el mismo sentido, Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Wille vs.*

177. La Comisión insta a los Estados a asegurar el ejercicio de la libertad de expresión de las y los operadores de justicia a través de regímenes disciplinarios que no sancionen de manera ilegítima sus expresiones. Para ello deben adoptar medidas para asegurar que tanto sus legislaciones como las prácticas de las autoridades encargadas de sustanciar los procesos disciplinarios se adecuen a los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión.

G. Derecho de asociación

178. El derecho de asociación está reconocido en el artículo 16³⁶³ de la Convención Americana y en el artículo XXII³⁶⁴ de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre. La Corte ha señalado sobre este derecho que los términos del artículo 16.1 de la Convención establecen “que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo. Además, gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad”³⁶⁵.

179. El derecho de asociación de las y los operadores de justicia ha sido ampliamente reconocido en el ámbito internacional. Al respecto, los *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura* establecen que “[l]os jueces gozarán del derecho a constituir asociaciones de jueces u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y defender la independencia judicial, así como el derecho a afiliarse a ellas”³⁶⁶. Por su parte, las *Directrices sobre la Función de los Fiscales* contemplan que los y las fiscales podrán constituir asociaciones

...continuación

Lichtenstein, decisión del 28 de octubre de 1999, en el que el Tribunal consideró que los asuntos constitucionales siempre tienen implicancias políticas, pero eso no autoriza a prohibir la libre expresión de los jueces sobre esos asuntos.

³⁶³ “1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

³⁶⁴ “Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”.

³⁶⁵ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69. En el mismo sentido, *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 144.

³⁶⁶ Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 9.

profesionales u otras organizaciones, o incorporarse a ellas, con el propósito de representar sus intereses, promover la capacitación profesional y proteger sus derechos³⁶⁷. Asimismo, los *Principios Básicos de la Defensa Pública* señalan que las defensoras y defensores públicos tienen derecho a asociarse³⁶⁸.

180. En la región, la Comisión observa que existen diferencias en el reconocimiento del derecho de asociación de las y los operadores de justicia en los Estados. En algunos, se reconoce el derecho de asociación y también el derecho de negociación colectiva. Haití, por ejemplo, garantiza la libertad de asociación y de reunión de magistrados, con excepción de las manifestaciones políticas; y prevé que los magistrados pueden organizarse para dar a conocer sus reivindicaciones, sin que sus manifestaciones atenten contra la continuidad del servicio de justicia³⁶⁹. Igualmente, Honduras, contempla que jueces y juezas tienen derecho a constituir asociaciones que tengan por objeto defender la independencia judicial, representar sus intereses y promover su formación profesional³⁷⁰. Uruguay prevé, además, que la Ley sobre Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público, se aplica al Poder judicial y al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, reconociendo el derecho de negociación colectiva y regulando, en la misma Ley, la respectiva mesa de negociación³⁷¹.

181. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión observa con preocupación que en algunos países el derecho de asociación se prohíbe o se restringe de manera absoluta. Así, la Constitución de Venezuela establece que “[l]os jueces y juezas no podrán asociarse entre sí”; y la Constitución de Perú contempla que “[l]os jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga”³⁷². La Comisión considera que normas como las anteriores podrían resultar problemáticas para el derecho de asociación de las y los operadores de justicia.

182. Al respecto, la Comisión reitera que el ejercicio del derecho de asociación de los operadores de justicia posibilita la defensa colectiva de sus derechos en los debates relativos a sus funciones y condición jurídica favoreciendo la exigencia de condiciones que

³⁶⁷ Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 9. En sentido similar, Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal*. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr. 6.

³⁶⁸ *Proclama de Principios Básicos de la Defensa Pública*. Primer Congreso Interamericano de Defensorías Públicas, celebrado en San José de Costa Rica, del 23 al 26 de octubre de 2002, 2. Derechos y deberes, derechos 5.

³⁶⁹ Ley de 2 de agosto de 2007, sobre el Estatuto de la Magistratura, artículos 54 y 55.

³⁷⁰ Honduras. Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, 28 de diciembre de 2011, artículo 58.

³⁷¹ Uruguay. Ley 18.508, de 17 de junio de 2009, artículo 8.

³⁷² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptada el 15 de diciembre de 1999 y publicada en Gaceta Oficial el 24 de marzo de 2000, artículo 256; Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993, artículo 153.

salvaguarden su actuar independiente³⁷³. Por lo tanto, las restricciones a este derecho sólo pueden ser realizadas cuando, además de estar previstas por ley, persigan un fin legítimo y, en definitiva, resulten necesarias y proporcionales en una sociedad democrática³⁷⁴. En dicho análisis, al igual que se señaló para el ejercicio de la libertad de expresión, si bien la independencia e imparcialidad que deben revestir las y los operadores de justicia para la conducción de los casos es relevante, por ejemplo, en el análisis de su participación en un partido político, las restricciones absolutas de este derecho serían *per se* incompatibles con la Convención y cada restricción debe ser analizada a la luz de las restricciones permisibles de conformidad con los estándares interamericanos.

183. La Comisión, por lo tanto, insta a los Estados que prohíban de manera absoluta o ilegítima el ejercicio de este derecho a suprimir las normas que impidan su efectivo goce y asegurar que en general las limitaciones que se impongan a este derecho se ajusten a los estándares del derecho internacional.

V. SEPARACIÓN DEL CARGO Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO

184. La Corte Interamericana ha señalado en reiteradas oportunidades que las juezas y jueces deben gozar de inamovilidad en sus cargos, la cual se traduce en un derecho a la permanencia en sus cargos y en “garantías reforzadas” de estabilidad a fin de garantizar la independencia necesaria del Poder judicial³⁷⁵ y el acceso a la justicia de los casos que son de su conocimiento³⁷⁶.

185. Sobre el principio de inamovilidad, los *Principios Básicos* establecen que “[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos”³⁷⁷ y disponen que “[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”³⁷⁸. Los *Principios* contemplan a su vez que

³⁷³ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 45.

³⁷⁴ Corte IDH. *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 173.

³⁷⁵ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67.

³⁷⁶ CIDH. *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*, Caso 12.489, 29 de noviembre de 2006, párr. 85.

³⁷⁷ Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 10.

³⁷⁸ Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 12.

“[l]os jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”³⁷⁹.

186. En consecuencia, la Comisión ha considerado que de acuerdo al derecho internacional aplicable en materia de independencia judicial, en virtud del principio de inamovilidad sólo resultaría aceptable la separación del cargo de jueces y juezas en circunstancias que pueden agruparse en dos categorías: i) las relacionadas con el cumplimiento efectivo de la garantía de inamovilidad, por ejemplo, cuando se cumpla el plazo, condición de nombramiento, o se llegue edad de jubilación forzosa; y ii) las relacionadas con la idoneidad para el ejercicio del cargo, es decir a través del control disciplinario³⁸⁰. El primer aspecto ya ha sido analizado por la Comisión en este informe, en esta sección la Comisión se concentrará en la separación a través del control disciplinario.

187. Al respecto, la Corte ha señalado que la garantía de las y los jueces de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que los procesos disciplinarios de jueces deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo³⁸¹. La aplicación de las garantías del debido proceso, además de ser un corolario de las obligaciones estatales en materia de independencia judicial, deriva de la naturaleza sancionatoria que puede tener una sanción en la condición de juez³⁸². Por tanto, dichas garantías “aplican con independencia del nombre que se le otorgue a dicha separación en la vía interna, sea cese, destitución o remoción”³⁸³. Varios instrumentos internacionales y asociaciones regionales se han referido de manera específica a las garantías aplicables en procesos disciplinarios de jueces³⁸⁴.

³⁷⁹ Naciones Unidas. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 18.

³⁸⁰ CIDH. *Observaciones finales escritas Caso 12.600 Quintana Coello y otros (Magistrados de la Corte Suprema de Justicia) vs. Ecuador*, 4 de marzo de 2013. Ver también *peritaje de Param Cumaraswamy en el Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y Otros respecto de Ecuador*, 29 de enero de 2013.

³⁸¹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147.

³⁸² A ese respecto, la Comisión ha señalado en su sistema de peticiones y casos que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, la protección que el principio de legalidad y garantías de debido proceso no sólo aplican en materia penal sino que se extienden a los procesos de carácter sancionatorio. CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011, párr. 100.

³⁸³ CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011, párr. 108.

³⁸⁴ Véase en este sentido: *Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y Asistencia Jurídica de África* indican que “los funcionarios judiciales que afronten procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución, tendrán derecho a ser representados por un representante legal de su elección y a una revisión independiente de las decisiones de los procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución y las quejas contra funcionarios judiciales se procesarán rápida, expeditiva y equitativamente. Principios y Directrices relativos al Derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4 al 12 de julio de 2003. Ver Principio A, párrafo 4(q) y (r). *Estatuto del Juez Iberoamericano* indica que los procedimientos de separación de jueces deben garantizar “el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan”. Estatuto del Juez

188. De igual forma, la Corte también ha analizado la separación arbitraria de los jueces en su cargo a la luz del artículo 8.1 en relación con el artículo 23.1.c de la Convención Americana. En este sentido, la Corte señala:

(Que i) el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial, ii) las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato, y iii) cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1 de la Convención Americana.³⁸⁵

189. Por otro lado, en lo que respecta a las y los fiscales y defensores públicos, la Comisión considera que al igual que en el caso de las y los jueces, los Estados les deben de dotar de cierta estabilidad en sus cargos como una consecuencia del rol fundamental que desempeñan en el acceso a la justicia. La Comisión ya ha tenido oportunidad de señalar que las y los fiscales deben gozar de la estabilidad necesaria para garantizar su independencia en los casos frente a los cambios políticos o de gobierno³⁸⁶. Dicha

...continuación

Iberoamericano, aprobado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001, artículo 14. *Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la independencia de la Judicatura* establecen que “en cualquier caso, el juez que se procura destituir debe tener derecho a una audiencia justa”³⁸⁴. Principio 26 de la Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA adoptada por los Presidentes de las Cortes Supremas de la región de LAWASIA y por otros jueces de Asia y el Pacífico en Beijing en 1995 y adoptada por el Consejo de Lawasia en 2001. *Principios de Latimer House para el Commonwealth sobre las tres ramas de gobierno* establecen que en los casos en que un juez corra el riesgo de ser destituido, el juez debe tener derecho a ser plenamente informado de las acusaciones que se le formulan, ser representado en una audiencia, desarrollar plenamente su defensa y a ser juzgado ante un tribunal independiente e imparcial. Ver apartado VI. Mecanismos de responsabilidad de las Directrices de Latimer House para el Commonwealth sobre Supremacía Parlamentaria e Independencia Judicial adoptadas por el 19 de junio de 1998 en una reunión de representantes de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth, la Asociación de Magistrados y jueces del Commonwealth y la Asociación Jurídica del Commonwealth. *Carta europea sobre el estatuto de los jueces*; La negligencia de un juez en el desempeño de uno de los deberes definidos expresamente en el estatuto, únicamente puede dar lugar a sanciones por disposición, propuesta, recomendación, o con el consentimiento de un tribunal o autoridad, la mitad de cuyos miembros deben ser jueces electos, en el marco de procedimientos en que las partes gocen de una audiencia plena, en la que el juez contra quien se celebre tiene derecho a ser representado. La escala de sanciones que pueden imponerse se establece en su estatuto y su imposición está sometida al principio de proporcionalidad. La decisión de [...] que pronuncia una sanción [...] estará sujeta a apelación ante una autoridad judicial de mayor jerarquía. Carta europea sobre el estatuto de los jueces y Memorando Explicativo (DAJ/DOC)98) elaborada por la reunión multilateral sobre el estatuto de los jueces en Europa organizada por el Consejo de Europa entre el 8 y 10 de julio de 1998.

³⁸⁵ Corte IDH. *Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de agosto de 2013, párr. 155.

³⁸⁶ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/ Ser.L./V/II. Doc. 54, 30 de diciembre de 2009. párr. 229.

estabilidad, reflejada en un nombramiento adecuado y un régimen disciplinario que garantice todas las garantías aplicables, permite que no se separe arbitrariamente a un fiscal de su cargo por el hecho de haber tomado una decisión que no goce de popularidad³⁸⁷. De manera similar, en lo que corresponde a defensores y defensoras públicas, su estabilidad en los casos es un correlativo de la obligación que tiene el Estado para garantizar el derecho a una defensa adecuada en un caso durante todas las etapas del proceso³⁸⁸.

190. En consecuencia, la Comisión Interamericana considera que teniendo en cuenta los riesgos que implica la libre remoción las y los operadores de justicia en el acceso a la justicia, así como la naturaleza sancionatoria de los procesos disciplinarios, los actos dirigidos a sancionarlos por motivos atribuibles a su conducta deben observar el principio de legalidad y las garantías del debido proceso. La anterior conclusión es coincidente con los instrumentos de derecho internacional relevantes sobre la materia. A ese respecto tanto las *Directrices de la ONU sobre la Función de los Fiscales* como la *Comisión de Venecia* han previsto que los regímenes disciplinarios para fiscales deben revestir garantías, tales como el principio de legalidad, una audiencia previa y la revisión de la decisión de sanción³⁸⁹. Asimismo, por su parte, los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados de la ONU* aplicables a defensoras y defensores públicos, establecen en los procesos disciplinarios garantías tales como el “derecho a una audiencia justa” ante un “organismo independiente” previamente establecido que actúe de manera imparcial y el derecho a una revisión independiente, entre otras garantías³⁹⁰.

³⁸⁷ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte ii – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 18.

³⁸⁸ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 17 de noviembre de 2009, párr. 29.

³⁸⁹ Al respecto, las Directriz 21 establece “Las faltas de carácter disciplinario cometidas por 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”. Por su parte, la Comisión de Venecia ha señalado, adicionalmente, que en los procedimientos disciplinarios, sobre todo en caso de revocación, la o el fiscal afectado “debería tener derecho a ser escuchado en el marco de un procedimiento contradictorio. En los sistemas en los cuales existe un Consejo de Fiscales, este consejo, o una comisión disciplinaria que dependa del mismo, podría tratar estos casos. Debería existir la posibilidad de interponer un recurso jurídico ante un tribunal contra sanciones disciplinarias. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 52.

³⁹⁰ Al respecto los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, establecen que:

26. La legislación o la profesión jurídica, por conducto de sus correspondientes órganos, establecerán códigos de conducta profesional para los abogados, de conformidad con la legislación y las costumbres del país y las reglas y normas internacionales reconocidas.

191. A continuación la Comisión se referirá al contenido de las garantías de las que deben ser observadas en los procesos de carácter disciplinario.

A. Independencia, competencia e imparcialidad de la autoridad disciplinaria

192. En las legislaciones de los Estados existen diferencias respecto de la naturaleza de las autoridades encargadas de conocer sobre los procesos de carácter disciplinario. Así por ejemplo, respecto de juezas y jueces en algunos Estados la Corte Suprema de Justicia conserva funciones de gobierno, compartidas con un Consejo de la Judicatura o de la Magistratura³⁹¹; otros Estados han creado un Consejo de la Judicatura o de la Magistratura que funciona como órgano de gobierno autónomo con atribuciones disciplinarias y en unos casos es independiente de los órganos del Poder judicial³⁹². En otros Estados existe una Comisión de la Función Judicial que conjuntamente con el

...continuación

27. Las acusaciones o reclamaciones contra los abogados en relación con su actuación profesional se tramitarán rápida e imparcialmente mediante procedimientos apropiados. Los abogados tendrán derecho a una audiencia justa, incluido el derecho a recibir la asistencia de un abogado de su elección.

28. Las actuaciones disciplinarias contra abogados se sustanciarán ante un comité disciplinario imparcial establecido por la profesión jurídica, ante un organismo independiente establecido por la ley o ante un tribunal judicial, y serán objeto de revisión judicial independiente.

29. Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias se regirá por el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas reconocidas a la profesión, y tendrá presentes estos principios.

³⁹¹ Un ejemplo son, entre otros países, Constitución Política de la República de Costa Rica, adoptada el 7 de noviembre de 1949, artículo 156, y la Ley 7333: Orgánica del Poder judicial, adoptada 5 de mayo de 1993, artículos 48, 59, 60 y 67; y la Constitución de la República de El Salvador, adopta por Decreto Legislativo N° 38 del 15 de diciembre de 1983, que en el artículo 187 crea el Consejo Nacional de la Judicatura como una institución independiente, pero que en el artículo 182 mantiene en la Corte Suprema varias funciones de gobierno, tanto de nombramientos como las disciplinarias.

³⁹² Entre los varios países que han creado un Consejo de la Judicatura, están Argentina, que en el artículo 114 de su Constitución establece un Consejo de la Magistratura, como órgano permanente del Poder judicial; Bolivia, que en el artículo 193 de su Constitución crea el Consejo de la Magistratura como instancia responsable de del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas, del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero, y de la formulación de políticas de su gestión; Brasil, que establece en el artículo 103-B de su Constitución el Conselho Nacional de Justiça; Canadá, que creó en la Ley Judicial (Judges Act) el Consejo Judicial de Canadá (Canadian Judicial Council), como un órgano federal, con el mandato de promover la eficiencia, uniformidad y responsabilidad de la judicatura, así como de mejorar la calidad del servicio de justicia en las altas cortes de Canadá y de revisar cualquier demanda contra los jueces de dichas cortes. (Cf. Judges Act, art. 59 y 60); Colombia, que prevé en el artículo 254 de su Constitución la creación de un Consejo Superior de la Judicatura; Honduras, que cuenta con un Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial como “órgano constitucional de gobierno del Poder judicial, con autonomía e independencia funcional y administrativa”. Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, diciembre de 2011, artículo 2; Paraguay que, en el artículo 262 de su Constitución, crea el Consejo de la Magistratura, como un órgano autónomo; Perú, cuya Constitución, en el artículo 150, crea el Consejo Nacional de la Magistratura, como órgano independiente, encargado de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular; y República Dominicana, que crea en el artículo 156 de su Constitución el Consejo del Poder judicial como “el órgano permanente de administración y disciplina del Poder judicial”.

gobierno ejerce funciones de designación y disciplinarias³⁹³ y, asimismo, en varios países de la región para los miembros de las Altas Cortes el proceso disciplinario está a cargo de los integrantes del parlamento mediante el llamado “juicio político”.

193. En lo que corresponde a las Fiscalías en varios de los países de la región la potestad disciplinaria está atribuida al o a la Fiscal General³⁹⁴ o a un órgano disciplinario interno de la Fiscalía³⁹⁵. Hay Estados en donde esa potestad es atribución de la Corte Suprema de Justicia³⁹⁶ o de un organismo independiente del Poder judicial³⁹⁷ o del Gobierno con asesoramiento de la Comisión del Servicio Judicial³⁹⁸. Respecto de las y los defensores públicos, hay Estados en los que el régimen disciplinario es aplicado por el propio Defensor General³⁹⁹ o por unidades administrativas dentro de la propia defensoría⁴⁰⁰. Sin embargo, en algunos Estados el régimen disciplinario es aplicado por otros órganos del poder público como los Consejos de la Judicatura⁴⁰¹, las Cortes Supremas⁴⁰² o inclusive, por la Procuraduría General de la República⁴⁰³. Asimismo, hay Estados en los cuales sanciones diversas a la destitución pueden ser conocidas por el

³⁹³ Por ejemplo, Barbados, que crea y regula la Judicial and Legal Service Commission en los artículos 89 y 92 a 85 de su Constitución; Jamaica, que crea y regula la Judicial Service Commission en los artículos 111 a 113 de su Constitución; y Trinidad y Tobago, que crea la Legal Service Commission for Trinidad and Tobago en el artículo 110 de su Constitución.

³⁹⁴ Por ejemplo, Constitución Política de la República de Chile, adoptada en 1980, artículo 91; Ley 346: Ley Orgánica del Ministerio Público. Aprobado el 2 de Mayo del 2000. Publicado en La Gaceta No. 196 del 17 de Octubre del 2000 de Nicaragua; y Ley Orgánica del Ministerio Público de Venezuela, adoptada en el 2007, artículo 25.

³⁹⁵ Por ejemplo, Ley 1 del 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial de Panamá, artículos 62 y 63.

³⁹⁶ Por ejemplo, Ley 7333, la Ley Orgánica del Poder judicial de Costa Rica, adoptada 5 de mayo de 1993, artículo 182.

³⁹⁷ Por ejemplo, Ley 1562 de 2000, Ley Orgánica del Ministerio Público de Paraguay, artículo 83.

³⁹⁸ Por ejemplo, Constitución de Antigua y Barbuda (The Constitution of Antigua and Barbuda), adoptaba el 7 de noviembre de 1981, artículo 103.

³⁹⁹ Venezuela. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, publicada en Gaceta Oficial No.379965 del 5 de agosto de 2004, artículo 29.19.

⁴⁰⁰ Así, por ejemplo, de conformidad con lo informado a la AIDEF por la Defensoría Penal Pública de Chile, el control disciplinario se realiza a través de unidades de asesoría jurídica nacional y regionales.

⁴⁰¹ Así, por ejemplo, de conformidad con lo informado a la AIDEF por la Defensoría Pública de Colombia el órgano competente para investigar disciplinariamente a los defensores públicos es el Consejo de la Judicatura. Asimismo, en Ecuador al ser la defensoría un órgano autónomo de la Función Judicial el Consejo de la Judicatura sería el órgano encargado de la aplicación del régimen de disciplina.

⁴⁰² Así, por ejemplo, de conformidad con lo informado a la AIDEF en el caso de la Defensoría Pública de Nicaragua el régimen disciplinario es aplicado por el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial de la corte Suprema de Justicia integradas por el Presidente de la Corte y tres magistrados.

⁴⁰³ Así, por ejemplo, de conformidad con lo informado a la AIDEF en El Salvador el régimen disciplinario de las y los defensores públicos estaría a cargo de la unidad de recursos humanos de la Procuraduría General de la República, siguiendo los lineamientos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento.

Defensor General pero los casos donde podrían aplicarse sanciones más graves, como la destitución, se debe elevar el sumario a un Tribunal de Enjuiciamiento⁴⁰⁴.

194. La Comisión considera que si bien existe un panorama diverso en la región, las garantías de independencia, competencia e imparcialidad deben ser satisfechas por las autoridades que tengan a su conocimiento los procesos disciplinarios, al constituir una función materialmente jurisdiccional y un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia de que la autoridad disciplinaria no sea formalmente un tribunal.

195. Al respecto, la CIDH reitera que el derecho de toda persona a ser oída, en cualquier proceso, por un juez competente, independiente e imparcial se encuentra recogido como un componente del debido proceso reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Dichas garantías deben ser observadas en cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, es decir, cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que decida sobre los derechos o intereses de las personas a través de sus resoluciones⁴⁰⁵.

196. Concretamente respecto de la garantía de independencia, la Corte Interamericana ha señalado que un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas son consustanciales a la independencia de la autoridad encargada de aplicar la sanción⁴⁰⁶. Dichas garantías se deben traducir en un régimen disciplinario en que la autoridad a cargo de conocer la situación y determinar la sanción, no se vea sometida “a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función”⁴⁰⁷ e inspire confianza al operador de justicia sometido a proceso. Por su parte, la garantía de competencia, implica el derecho a ser juzgado por las autoridades respectivas con arreglo a procedimientos previamente establecidos, de tal manera que el Estado no cree autoridades que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente⁴⁰⁸. Este requisito se satisface por ejemplo, cuando la competencia disciplinaria de la autoridad facultada para tal efecto, se

⁴⁰⁴ Por ejemplo, en Argentina, según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 24.946).

⁴⁰⁵ Corte IDH. *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-9/87* del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

⁴⁰⁶ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, párrafo 70; y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2011, párr. 98.

⁴⁰⁷ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008, párr. 55.

⁴⁰⁸ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 50.

origina en una norma que emana de una ley, o bien de una Asamblea Constituyente de manera previa al hecho generador de la sanción disciplinaria⁴⁰⁹.

197. La Comisión observa que la independencia institucional de la autoridad disciplinaria tiene relación con la posibilidad de que existan o no injerencias por parte de otros poderes u órganos del Poder Público en los procesos disciplinarios y, en consecuencia, para que ésta actúe de manera independiente. Así, por ejemplo, en los modelos en los cuales la independencia institucional del órgano encargado de la aplicación del régimen disciplinario está garantizada normativamente, de tal manera que no tenga adscripción ni dependencia jerárquica, funcional o presupuestaria de ninguna otra autoridad, se favorece la garantía de independencia. Lo anterior se verifica en aquellos Estados que cuentan con un Consejo de la Judicatura que cuenta con adecuadas garantías de independencia para el conocimiento de los procesos disciplinarios de jueces y juezas.

198. Sin embargo, existen entidades de justicia en donde se encuentran adscritos las y los operadores de justicia que carecen de independencia institucional y donde el control disciplinario es ejercido de manera jerárquica. Al respecto, la CIDH destaca que en principio un diseño de control disciplinario jerárquico, no es por sí mismo problemático para la garantía de independencia en los procesos disciplinarios de las y los operadores de justicia. Sin embargo, cuando existe dependencia del Fiscal General al Poder ejecutivo o de la Defensoría Pública al Poder judicial o a la Fiscalía, y son las autoridades a las que se encuentran adscritos quienes pueden ejercer presiones sobre la autoridad facultada para ejercer el control disciplinario, los riesgos a la garantía de independencia se incrementan. De allí que resulta necesario que en circunstancias como las anteriores el procedimiento disciplinario se apegue a al principio de legalidad, defensa y a una motivación adecuadas por parte de la autoridad disciplinaria, entre otras garantías del debido proceso, pero además, que se revista a la autoridad disciplinaria en el ejercicio de esta función materialmente jurisdiccional, de garantías para su actuación independiente.

199. En este sentido, la Comisión Interamericana resalta por ejemplo, la importancia de que el Fiscal General que ejerza funciones disciplinarias sobre los demás fiscales no pueda ser libremente removido por el poder ejecutivo, como represalia a su negativa a remover a un fiscal, aún cuando la fiscalía dependa de dicho poder. Lo anterior es sumamente relevante cuando la fiscalía avanza investigaciones contra el propio poder ejecutivo. En igual forma, la CIDH observa que en aquellos Estados donde la Defensoría depende de la Fiscalía, el control disciplinario ejercido por el Fiscal General sobre los funcionarios de la defensoría en virtud de los intereses contrapuestos en un caso específico puede resultar problemático para el cumplimiento de la garantía de independencia, por lo que la Comisión recomienda que el control sea ejercido por una autoridad independiente o que forme parte de los funcionarios de la defensoría.

200. Por otro lado, en lo que se refiere a la garantía de imparcialidad de la autoridad disciplinaria, ésta exige que la autoridad que interviene se aproxime a los hechos

⁴⁰⁹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 53.

careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad⁴¹⁰. La Corte Europea ha explicado que la imparcialidad personal o subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario⁴¹¹. Por su parte, la denominada prueba objetiva consiste en determinar si la autoridad que realizó las funciones jurisdiccionales proporcionó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona⁴¹².

201. Existen varios ejemplos de resoluciones de organismos internacionales donde se ha considerado violentada la imparcialidad en los procedimientos disciplinarios de destitución de jueces. A ese respecto, por ejemplo, cabe recordar que el Comité de Derechos Humanos en su visita a la *República Democrática del Congo* consideró que se atentó contra la imparcialidad cuando, antes de ser escuchado, el Presidente del Tribunal Supremo manifestó públicamente su apoyo a las destituciones de jueces que se hicieron mediante un Decreto Presidencial que se estaba cuestionando en el juicio⁴¹³. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Harabin v. Slovakia* consideró conculcada la garantía de imparcialidad, cuando un tribunal que aplicó una medida disciplinaria tuvo entre sus integrantes a jueces que habían sido excluidos por falta de imparcialidad en casos anteriores relacionados contra el solicitante y respecto de cuya supuesta falta de la imparcialidad, la Corte Constitucional falló a disipar las dudas⁴¹⁴. Asimismo, esta Corte en el caso *Olújić v. Croatia* consideró una afectación a la imparcialidad desde la perspectiva objetiva, en virtud de que algunos los jueces que participaron en el Consejo de la Magistratura hicieron manifestaciones públicas en contra del juez sometido a proceso, tales como que habían votado en contra del nombramiento del demandante; que éste había cometido actividades indecentes, en las que había utilizado su influencia personal y sus contactos y, que era una persona carente de experiencia y conocimiento⁴¹⁵. Por otro lado, en el ámbito del sistema interamericano, la Corte Interamericana en el caso *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo* consideró afectada la falta de imparcialidad en situaciones de destitución de jueces, por omisión al deber de garantía, cuando el régimen disciplinario no permite la recusación de los juzgadores, sino sólo su inhibición, indicando que el Estado debía garantizar tanto la

⁴¹⁰ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 56; *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73.

⁴¹¹ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Piersack vs. Belgium*, Judgement of 1 October 1982, párrs. 30-32; *Case Dakaras v. Lithuania*, no. 42095/98 (Sect. 3) (bil.), ECHR 2000-X – (10.10.00), § 30.

⁴¹² Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Piersack v. Belgium*, judgment of 1 October 1982, Series A no. 53, y *De Cubber v. Belgium*, judgment of 26 October 1984, Series A no. 86.

⁴¹³ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Comunicación No. 933/2000: Democratic Republic of Congo, CCPR/C/78/D/933/2000*, 19 de septiembre de 2003.

⁴¹⁴ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Harabin v. Slovakia*, judgment of 20 November 2012 (Sect. 3) (*Application no. 58688/11*).

⁴¹⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Olújić v. Croatia*, judgment of 5 February 2009 (Sect.1) (*Application no. 22330/05*).

imparcialidad del órgano disciplinario, permitiendo, *inter alia*, que sus miembros puedan ser recusados⁴¹⁶.

202. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la CIDH advierte que los controles políticos de la actividad de las y los operadores de justicia basados en criterios de discrecionalidad o razones políticas, por su propia naturaleza, resultan contrarios a las garantías de independencia e imparcialidad que deben ser observadas en los procesos de disciplinarios en conformidad con el derecho internacional. En este sentido, la Comisión desea señalar que el control disciplinario a cargo de los parlamentos denominado “juicio político”, presenta riesgos para las garantías de independencia e imparcialidad, por lo que en los Estados en los cuales se encuentre reconocido dicho tipo de control corresponde determinar caso por caso, si para el ejercicio de esa función materialmente jurisdiccional, ese órgano político está revestido de garantías para ejercer un control jurídico que sea compatible con el principio de independencia judicial⁴¹⁷.

203. La Comisión observa que varios países de la región excluyen a las y los miembros de las Altas Cortes de la carrera judicial y está establecido constitucionalmente el mecanismo de control por parte del Poder Legislativo. Entre las constituciones de los Estados parte de la Convención en los cuales existe el denominado “juicio político” se encuentran: Argentina; Bolivia; Chile; Colombia; México; Panamá; Paraguay; Perú; y Uruguay. En Estados como los anteriores, además de los peligros que representa en sí misma la posibilidad de que las y los operadores de justicia sean sancionados por un poder que tiene una naturaleza esencialmente política, gran parte de las causales utilizadas para dar lugar a tales procesos adolecen de amplitud o vaguedad, y pueden resultar problemáticas para el cumplimiento del principio de legalidad. Entre dichas causales se encuentran por ejemplo, “mal desempeño de funciones”⁴¹⁸, “notable abandono de los deberes”⁴¹⁹, “delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o de sus funciones”⁴²⁰, “crímenes de responsabilidad”⁴²¹, “traición, cohecho y otros graves delitos y faltas”⁴²²,

⁴¹⁶ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párrs. 59-67, 253.

⁴¹⁷ CIDH. *Observaciones finales en el caso 12.597 Camba Campos y Otros (Vocales del Tribunal Constitucional) vs. Ecuador*, párr. 20. Dada la importancia de reducir la influencia de los órganos políticos del gobierno sobre la composición de los Consejos de la Judicatura y la necesidad de garantizar el nivel necesario de independencia judicial. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy*, A/HRC/11/41, 24 Marzo 2009, párr. 60.

⁴¹⁸ Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, 22 de agosto de 1994, artículo 53; Constitución Política de la República de Paraguay, adoptada el 20 de junio de 1992, artículo 225.

⁴¹⁹ Por ejemplo, artículo 52,2,c) de la Constitución Política de la República de Chile, adoptada en 1980.

⁴²⁰ Por ejemplo, el artículo 53 de la Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, 22 de agosto de 1994; artículo 159 y 160 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, publicada en Gaceta Oficial el 7 de febrero de 2009; artículo 225 de la Constitución Política de la República de Paraguay, adoptada el 20 de junio de 1992; y artículo 99 de la Constitución Política del Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993.

⁴²¹ Por ejemplo, Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil, adoptada en 1988, artículo 52.

“actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público”⁴²³, “comisión de delitos comunes”⁴²⁴ o “delitos graves”⁴²⁵, “infracción o violación de la Constitución”⁴²⁶ o “cuando hubiere causas constitucionales” o “indignidad por mala conducta”⁴²⁷. Asimismo, en algunos Estados no se garantiza en la sustanciación del juicio político el derecho a ser oído ni ejercer una defensa adecuada, o bien, contar con una revisión del fallo.

204. La CIDH insiste en que, además de que varios de los procedimientos que regulan los juicios políticos no garantizan el principio de legalidad y las garantías del debido proceso, la sola facultad atribuida al poder legislativo de separar de sus cargos a las y los operadores de justicia por su propia naturaleza resulta problemática con la garantía de independencia que deben tener las y los operadores de justicia sin temor a ser sancionados por otros poderes. En consecuencia, la Comisión considera que atendiendo al alto riesgo que significa la figura del juicio político, en donde existe, se debe asegurar que el control realizado no sea precisamente de “índole político”, sino “jurídico”, con base en causales que cumplan el principio de legalidad y en procedimientos que revistan las debidas garantías, incluyendo la revisión del fallo, evitando que sea utilizado para responder a intereses políticos o a sociales o económicas.

205. La Comisión Interamericana es de la opinión de que resulta conveniente eliminar progresivamente el uso del juicio político en región para operadores de justicia, ya que esta figura constituye un riesgo significativo a la independencia judicial. Además, en la práctica, el juicio político ha sido utilizado históricamente en algunos Estados como una herramienta de control político ejercido por el parlamento, especialmente de las Altas Cortes, en momentos en los cuales tienen a su cargo decidir sobre aspectos de gran incidencia nacional, como lo son violaciones a derechos humanos perpetradas por jefes de Estado o la constitucionalidad de actos de gobierno o el poder legislativo, en los cuales las mayorías partidarias no deberían poder afectar el desarrollo independiente de las y los operadores de justicia.

B. Principio de legalidad

206. El principio de legalidad se encuentra reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana y es uno de los principios que presiden la actuación de todos los

...continuación

⁴²² Por ejemplo, La Constitución de los Estados Unidos de América (The Constitution of the United States of America), adoptada el 17 de septiembre de 1787 y ratificada el 21 de junio de 1788, artículo II.4.

⁴²³ Por ejemplo, Constitución Política de la República de Panamá, adoptada el 11 de octubre de 1972, artículo 160.

⁴²⁴ Por ejemplo, Constitución Política de la República de Paraguay, adoptada el 20 de junio de 1992, artículo 225.

⁴²⁵ Por ejemplo Constitución de la República Oriental del Uruguay, adoptada en 1967, artículo 93 y 102.

⁴²⁶ Por ejemplo, Constitución de la República Oriental del Uruguay, adoptada en 1967, artículo 93.

⁴²⁷ Por ejemplo Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 175 y 178.

órganos del Estado en sus respectivas competencias, particularmente, cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo⁴²⁸. En virtud del principio de legalidad la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto que se considera infractor.⁴²⁹ Dicho principio implica establecer “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles (...)”⁴³⁰.

207. Específicamente en el contexto de procedimientos disciplinarios, la Comisión ha destacado que deben existir “reglas claras en cuanto a las causales y procedimiento de separación del cargo de jueces y juezas”⁴³¹, y su ausencia “además de fomentar dudas sobre la independencia”, “puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad”⁴³². En vista de la importancia que tiene el principio de legalidad en los procesos que pueden separar a un juez de su cargo, el derecho internacional ha señalado algunos requisitos que debe reunir el marco disciplinario.

208. Al respecto, la ley debe precisar de manera detallada las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate⁴³³. La Corte Europea ha señalado al respecto en el caso *Maestri v. Italia* que el principio de legalidad no sólo se requiere que la causal disciplinaria tenga una base en el derecho interno, sino también a que la ley que la contenga sea accesible a las personas a las cuales se dirige y sea formulada con la suficiente precisión, para que puedan prever en un grado razonable tanto las circunstancias como las consecuencias que una determinada acción puede entrañar⁴³⁴. Asimismo, según lo ha afirmado la Corte Interamericana, “[e]n el

⁴²⁸ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 176. Citando: Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 107.

⁴²⁹ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 106. Citando. Corte Europea de Derechos Humanos, *Ezelin judgment of 26 April 1991, Series A no. 202*, para. 45; y Corte Europea de Derechos Humanos, *Müller and Others judgment of 24 May 1988, Series A no. 133*, párr. 29.

⁴³⁰ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55 y *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-107.

⁴³¹ CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011, párr. 95.

⁴³² CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011, párr. 95.

⁴³³ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy*, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 57. Asimismo, el Estatuto Universal del Juez establece que “Las sanciones disciplinarias frente a los jueces no pueden adoptarse mas que por motivos inicialmente previstos por la ley, y observando reglas de procedimiento predeterminadas.” Artículo 11 del *Estatuto Universal del Juez*, aprobado por la Unión Internacional de Magistrados el 17 de noviembre 17 de 1999.

⁴³⁴ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Maestri v. Italy (Application no. 3974/98)*. Judgment. Strasbourg, 17 February 2004, pág. 30.

ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”⁴³⁵.

209. La jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana ha explicado que la consagración en ley de las causales por las cuales se establecen sanciones se entiende en una ley tanto en el sentido formal como material, que establezca en forma previa y en los términos más claros y precisos posibles⁴³⁶. En consecuencia, la Corte ha sostenido que las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad por ejemplo que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos por el tratado⁴³⁷.

210. Por supuesto, las exigencias de precisión y claridad de las disposiciones que consagran limitaciones al ejercicio de los derechos humanos están vinculadas con la mayor intensidad de la restricción⁴³⁸. Así, las limitaciones impuestas a través del derecho penal están sometidas al más estricto juicio de legalidad, por lo que deben asimismo reunir los requisitos establecidos en el artículo 9 de la Convención⁴³⁹, según el cual “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”. Lo mismo sucede con las limitaciones impuestas vía procesos administrativos sancionatorios, particularmente cuando ello puede conducir a sanciones gravosas como la destitución del funcionario. La Corte Interamericana ha sostenido que el artículo 9 de la Convención es aplicable a estos procesos ya que “las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado” que implican un grave menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita⁴⁴⁰.

⁴³⁵ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 120.

⁴³⁶ Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. *Informe Anual 1994. Capítulo V. Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. *Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile*. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. *Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a).

⁴³⁷ Ver CIDH. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, Cap. III, párr. 71.

⁴³⁸ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 59 y ss.

⁴³⁹ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-108.

⁴⁴⁰ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108.

211. Lo anterior a juicio de la Comisión supone que las disposiciones legales que establecen sanciones administrativas como la destitución deben ser sometidas al más estricto juicio de legalidad. Tales normas no solo aparejan una sanción de extraordinaria gravedad, y limitan el ejercicio de derechos, sino que, dado que constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial.

212. En efecto, como bien se sabe, para garantizar su independencia e imparcialidad, los jueces deben gozar de estabilidad en sus cargos mientras mantengan buena conducta. Estos principios hacen a la esencia misma de la separación de poderes y a la independencia y autonomía del poder judicial. A este respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados sostuvo que la “irremovilidad de los jueces es uno de los principales pilares que garantiza la independencia del Poder Judicial. Solo en circunstancias excepcionales puede el principio de irremovilidad ser transgredido. Una de esas excepciones es la aplicación de medidas disciplinarias, incluyendo la suspensión y la remoción”⁴⁴¹. En ese sentido, el principio 12 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* establece: “Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”.

213. Desde este punto de vista, las causales de remoción establecidas a nivel constitucional pueden estar fijadas en términos más o menos generales y abstractos, dada la naturaleza de las disposiciones constitucionales. Sin embargo, dichas causales, cuando se transforman en un régimen sancionatorio, deben ser receptadas por la legislación a través de fórmulas claras y precisas que acoten claramente las conductas prohibidas⁴⁴². Ello implica –para utilizar la expresión de la Corte Interamericana en un caso al cual debía aplicarse también el principio de estricta legalidad— establecer “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles (...)”⁴⁴³. Esto resulta indispensable para que los jueces puedan orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto⁴⁴⁴. Los regímenes sancionatorios vagos y amplios otorgan a los funcionarios encargados de llevar adelante los procesos de enjuiciamiento de magistrados y jueces una inaceptable discrecionalidad que

⁴⁴¹ Naciones Unidas. Asamblea General. *Reporte del Relator Especial para la independencia de magistrados y abogados*, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 57.

⁴⁴² Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

⁴⁴³ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55 y Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-107.

⁴⁴⁴ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108.

resulta incompatible con los estándares de la Convención Americana⁴⁴⁵. En este sentido, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados ha sostenido que “la ley debe establecer una guía detallada de las infracciones de los jueces que puedan dar lugar a medidas disciplinarias, incluyendo la gravedad de la infracción que determina el tipo de medida disciplinaria a ser aplicada en el caso concreto”⁴⁴⁶.

214. Uno de los principales problemas que la Comisión ha observado en la región es la existencia de causales disciplinarias amplias o ambiguas que se prestan a ser interpretadas de manera discrecional por la autoridades a cargo de los procesos. La Comisión observa que para el caso de las y los jueces existen causales tales como “atentar contra la dignidad del Poder judicial”; “proferir expresiones irrespetuosas” “ejecutar actos graves de inmoralidad durante las horas de servicio” u “observar mal comportamiento o mala conducta” o “cualquier otra acción que represente conducta personal o profesional inapropiada”. Igualmente respecto de fiscales, defensoras y defensores públicos, en algunas de las legislaciones se señalan como faltas graves realizar “actos de notoria inmoralidad” o “actos indecorosos” u “ofender a sus superiores jerárquicos”, “atentar, amenazar o lesionar la ética pública y la moral administrativa”, “fomentar o inducir la anarquía”, o tener “conducta desordenada e incorrecta que lesione el prestigio de la institución”. Este tipo de causales generan incertidumbre y falta de previsibilidad sobre la consulta sancionada y son contrarias al principio de legalidad.

215. Asimismo, además de la vaguedad o ambigüedad, la Comisión encuentra que en algunos marcos disciplinarios de los Estados existen causales que restringen indebidamente los derechos de las y los operadores de justicia. La Comisión nota, por ejemplo, que varios de los Estados contemplan entre las faltas graves que pueden concluir con una separación del cargo, “propiciar, organizar o ser activista en paralizaciones del servicio de justicia” o manifestarse sobre “actos de interés público”. Este tipo de causales se pueden traducir en una afectación del derecho de asociación y libertad de expresión de las y los operadores de justicia (ver *supra* párr. 168-183).

216. La CIDH reitera que está prohibido por el derecho internacional establecer como causal disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico desarrollen las y los operadores de justicia en alguna de resolución⁴⁴⁷. La Comisión destaca que es fundamental tener claridad en que, por un lado se encuentran los recursos de apelación, casación, revisión, avocación o similares, cuyo fin es controlar la corrección

⁴⁴⁵ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párrs. 43 y 44.

⁴⁴⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. *Informe del Relator Especial para la independencia de magistrados y abogados*, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 57.

⁴⁴⁷ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr.376. En el mismo sentido, *Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África*, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4-12 de julio de 2003, Principio A, numeral 4, literal n (2).

de las decisiones del juez inferior; y por otro, el control disciplinario, que tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público⁴⁴⁸. La distinción entre estos dos procedimientos es esencial para garantizar la independencia, de tal manera que el desacuerdo del superior con una interpretación no puede, en forma alguna, transformarse en causa para promover sanciones disciplinarias.

217. Por otro lado, el derecho internacional establece que la sanción de suspensión o destitución debe corresponder solo a faltas objetivamente muy graves. Es por ello que según lo ha recomendado el Consejo de Europa el marco jurídico disciplinario debe incluir una gradualidad en las sanciones en función de la gravedad de la falta, las que pueden comprender el retiro de los casos del juez, la asignación de otras tareas al juez, sanciones económicas y la suspensión⁴⁴⁹. Finalmente, como parte del principio de legalidad la CIDH reitera que el régimen disciplinario debe ser previamente establecido y previsible en cuanto a los procedimientos a seguir y las autoridades encargadas de su aplicación⁴⁵⁰. Sobre este aspecto, la Comisión observa que la Corte Europea ha considerado, por ejemplo, en el caso *Kudeshkina vs. Russia* que la remoción de una jueza por realizar críticas a la falta de independencia del poder judicial “fue sin dudas una pena severa (que) no se correspondía con la gravedad de la ofensa. Es más, pudo sin dudas desincentivar a otros jueces a realizar declaraciones críticas de las instituciones o las políticas públicas, por temor a perder sus puestos”⁴⁵¹.

218. En suma, en vista de lo señalado para la Comisión un régimen disciplinario sólo estará establecido de manera compatible con los estándares de derecho internacional cuando verifique el principio de legalidad tanto en las causales disciplinarias como en las sanciones a aplicar y el procedimiento a seguir. En el marco del sistema de peticiones y casos la CIDH ha considerado violatorio de la Convención Americana situaciones en las cuales se han destituido operadores de justicia en ausencia de una regulación legal del marco procesal disciplinario aplicable y ha subrayado que dicha ausencia puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de abuso de poder, con repercusiones directas en los derechos al debido proceso y a la legalidad⁴⁵².

⁴⁴⁸ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 86.

⁴⁴⁹ Consejo de Europa, Comité de Ministros. *Recomendación No. R (94) 12, sobre la independencia, eficiencia y rol de los jueces*. Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994 en la 51ª reunión de Ministros, principio VI.1.

⁴⁵⁰ CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011, párr. 100.

⁴⁵¹ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Kudeshkina vs. Russia*, decisión del 26 de febrero de 2009, párr. 98.

⁴⁵² CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011, párr. 95.

C. Defensa adecuada

219. La Corte Interamericana ha establecido que en virtud del artículo 8 de la Convención el derecho a una defensa adecuada es un componente del debido proceso y para que sea observado es preciso que la persona sometida a proceso pueda defender sus intereses o derechos en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables (...)”⁴⁵³ siendo plenamente informado de las acusaciones que se formulan en su contra⁴⁵⁴.

220. Específicamente respecto de los procedimientos disciplinarios de las y los operadores de justicia, varios instrumentos de derecho internacional consagran el derecho a ser oídos en un proceso disciplinario y ejercer su derecho de defensa. Al respecto, la Corte Interamericana, siguiendo lo establecido en los *Principios Básicos*, ha señalado que la autoridad a cargo del proceso de disciplinario debe conducirse conforme el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa⁴⁵⁵. Igualmente, la *Comisión de Venecia* ha reconocido el derecho de los fiscales a ser escuchados en el marco de un procedimiento contradictorio⁴⁵⁶ y por su parte, los *Principios sobre la Función de Abogados* aplicables a las y los defensores públicos establece inclusive el derecho a una audiencia justa y recibir en una actuación disciplinaria la asistencia de un abogado de su elección⁴⁵⁷.

221. En cuanto al contenido de este derecho, la Corte Europea ha indicado que “el juez cuyo cargo está en juego debe tener una oportunidad razonable para presentar su caso –incluida su evidencia– en condiciones que no lo coloquen en una situación de desventaja sustancial vis-à-vis las autoridades que proceden en contra de él”⁴⁵⁸. Asimismo, en el caso *del Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte Interamericana indicó que la duración del plazo otorgado para ejercer la defensa considerando la necesidad del examen de la causa y la revisión del acervo probatorio, así como la posibilidad de contrainterrogar a los testigos en cuyos testimonios que dieron origen a la

⁴⁵³ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. párr. 117.

⁴⁵⁴ Ver apartado VI. Mecanismos de responsabilidad de las Directrices de Latimer House para el Commonwealth sobre Supremacía Parlamentaria e Independencia Judicial adoptadas por el 19 de junio de 1998 en una reunión de representantes e la Asociación Parlamentaria del Commonwealth, la Asociación de Magistrados y jueces del Commonwealth y la Asociación Jurídica del Commonwealth.

⁴⁵⁵ Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 73 y 74.

⁴⁵⁶ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte ii – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 52.

⁴⁵⁷ Naciones Unidas. *Principios básicos sobre la función de los abogados*. 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, principio 27.

⁴⁵⁸ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Olújić v. Croatia, judgment of 5 February 2009* (Sect.1) (Application no. 22330/05). §78.

acusación, constituían elementos a analizar en relación con la posibilidad de los magistrados destituidos para defenderse⁴⁵⁹. Por su parte, los *Principios y Directrices relativos al Derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África* consagran que los funcionarios que afronten procedimientos disciplinarios deben tener derecho a ser representados por un representante legal de su elección⁴⁶⁰. Este derecho se refleja en los *Principios de Latimer House para el Commonwealth sobre las tres ramas de gobierno*⁴⁶¹ y en los *Principios sobre la Función de Abogados* aplicables a las y los defensores públicos⁴⁶².

222. La Comisión Interamericana ha observado con preocupación que en la región se han presentado varias situaciones en las cuales las y los operadores de justicia no han tenido oportunidad de ser escuchados y preparar una defensa adecuada. Lo anterior, ha sido observado por la Comisión cuando el poder legislativo declara la insubsistencia del cargo de un operador de justicia sin convocar a las y los operadores involucrados para ejercer su derecho de defensa⁴⁶³ o bien, cuando el acto de separación se realiza a través de procedimientos sumarios⁴⁶⁴ o cuando se prevé en la legislación del Estado que el o la operador de justicia actuará personal y directamente sin ninguna representación⁴⁶⁵.

223. En virtud de lo señalado, la CIDH insta a los Estados a prever dentro de las leyes que regulan los procesos disciplinarios la posibilidad de que las y los operadores de justicia puedan preparar adecuadamente una defensa en conformidad con los criterios de derecho internacional.

⁴⁵⁹ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 81-83.

⁴⁶⁰ *Principios y Directrices relativos al Derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África*, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4 al 12 de julio de 2003. Ver apartado A. Principios generales aplicables a todos los procedimientos legales. A.r) Tribunal Independiente.

⁴⁶¹ Ver apartado VI. Mecanismos de responsabilidad de las Directrices de Latimer House para el Commonwealth sobre Supremacía Parlamentaria e Independencia Judicial adoptadas por el 19 de junio de 1998 en una reunión de representantes de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth, la Asociación de Magistrados y jueces del Commonwealth y la Asociación Jurídica del Commonwealth.

⁴⁶² Naciones Unidas. *Principios básicos sobre la función de los abogados*. 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, principio 27.

⁴⁶³ Así por ejemplo, según la información recibida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 12 de diciembre, en horas de la madrugada, el Congreso Nacional destituyó a cuatro de los cinco magistrados que integran la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La CIDH ha recibido información de acuerdo a la cual dicha destitución habría estado relacionada con los votos de los magistrados en una decisión que determinó la inconstitucionalidad de una ley que autorizó, por un periodo de seis meses, medidas especiales para la depuración de la Policía. Asimismo, durante el debate que terminó con la destitución de los magistrados, el Congreso habría estado rodeado de fuerzas militares y policiales y no se habría convocado a las y los magistrados para defenderse. Ver CIDH. *Ante situación en Honduras, CIDH destaca la importancia del principio de independencia del poder judicial*, 3 de enero de 2012.

⁴⁶⁴ CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011.

⁴⁶⁵ Por ejemplo, El Salvador. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, adoptada el 27 de abril de 2004, artículo 64.

D. Motivación

224. El deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso⁴⁶⁶. La Corte Interamericana ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”⁴⁶⁷ y constituye un derecho a que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos o intereses de las personas, estén debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias⁴⁶⁸. Dicho deber “es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”⁴⁶⁹.

225. La motivación en los procesos de carácter sancionatorio tiene dos efectos: demostrar a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, proporcionar la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores.⁴⁷⁰ Según lo ha señalado la Corte Interamericana, las resoluciones de carácter disciplinario deben contener “la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”⁴⁷¹. La exigencia de un nivel adecuado de motivación es sumamente relevante ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño de un funcionario público y, por ende, es en la propia motivación donde corresponde analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción⁴⁷².

⁴⁶⁶ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 78.

⁴⁶⁷ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

⁴⁶⁸ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 144. En este punto, la Corte Interamericana se basa en los siguientes casos de la Corte Europea: *García Ruiz v. Spain* [GC], No. 30544/96, § 26, Corte Europea de Derechos Humanos 1999-I; y *Case of H. v. Belgium*, Judgment of 30 November 1987, Series A No. 127-B, para. 53. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Ver. Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Hadjianastassiou v. Greece*, Judgment of 16 December 1992.

⁴⁶⁹ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118.

⁴⁷⁰ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 78.

⁴⁷¹ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 120.

⁴⁷² Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 120.

226. La Comisión reitera que uno de los aspectos esenciales a considerar en las resoluciones que establezcan sanciones a las y los operadores de justicia es que “investigaciones y sanciones disciplinarias que se impongan” “en ningún caso pueden estar motivadas en el juicio jurídico que se hubiera desarrollado en alguna de sus resoluciones”⁴⁷³. Por tanto, la CIDH desea insistir en que en aquellos Estados en donde se establece como causal disciplinaria el error judicial inexcusable, existe un deber de la autoridad disciplinaria a analizar mediante una adecuada motivación la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción⁴⁷⁴. Este tipo de revisión exige una motivación autónoma para determinar que en realidad existe una falta disciplinaria derivada del error judicial inexcusable que comprometa la idoneidad del operador de justicia para ejercer su función⁴⁷⁵. Una motivación adecuada asegura que no se sancione a las y los jueces por adoptar posiciones jurídicas debidamente fundamentadas aunque divergentes frente a aquellas sustentadas por instancias de revisión⁴⁷⁶ o bien, que fiscales y defensores públicos sean sancionados por el criterio jurídico distinto que pudieran sostener sus superiores jerárquicos.

227. La Comisión Interamericana desea resaltar que el deber de motivar cobra a un valor especial en aquellos regímenes disciplinarios en los cuales el diseño institucional ofrece riesgos a la independencia de las autoridades encargadas de conocer y aplicar los regímenes disciplinarios, como cuando se encuentran administrativamente vinculados a otros poderes u órganos del poder público. Así, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales la Fiscalía General depende del Poder ejecutivo, el Fiscal General que tiene atribuciones disciplinarias debe necesariamente motivar en forma adecuada la resolución que establezca una sanción a un fiscal de rango inferior, para evitar que dicha decisión sea arbitraria, y disipe las dudas sobre su actuar imparcial e independiente frente al Ejecutivo.

1. Deber de motivar como garantía contra sanciones implícitas

228. La Comisión destaca que la motivación tiene un impacto significativo en el análisis de la imparcialidad de la autoridad a cargo del conocimiento y aplicación de la sanción⁴⁷⁷, precisamente en virtud de que su ausencia favorece que actos formalmente no

⁴⁷³ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr.376. En el mismo sentido, *Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África*, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4-12 de julio de 2003, Principio A, numeral 4, literal n (2).

⁴⁷⁴ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 86.

⁴⁷⁵ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 86.

⁴⁷⁶ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 90.

⁴⁷⁷ A ese respecto, la Comisión ha considerado por ejemplo que existe una relación entre la garantía de imparcialidad que debe regir todas las actuaciones judiciales a la luz del artículo 8.1 de la Convención y el uso de

Continúa...

sancionatorios se traduzcan en verdaderas sanciones en represalia a las actuaciones de las y los operadores de justicia. Ejemplos de dichas situaciones son las sanciones implícitas que podrían presentarse cuando no se ratifica a un juez o jueza en su cargo tras un periodo de prueba, o bien, cuando, en el caso de jueces o fiscales en provisionalidad, se dejan insubsistentes sus nombramientos sin motivación alguna.

229. Al respecto, la CIDH no desconoce que existen separaciones del cargo en las cuales se plantea una duda sobre si el acto se ha producido como consecuencia del paso del tiempo, condición de retiro o jubilación forzosa, o bien, como una manifestación del poder sancionador del Estado y resulte necesario su análisis en vista de los argumentos de las partes y los hechos del propio caso.

230. La Comisión ha reconocido que puede haber decisiones que sean formalmente válidas, pero que no son utilizadas como recursos legítimos de administración de justicia, sino a manera de mecanismos para cumplir con finalidades no declaradas y no evidentes a primera vista que tienen el objeto de establecer una sanción “implícita” con una finalidad distinta de aquellas para las que han sido previstas por la ley⁴⁷⁸. En este sentido, la Comisión ha indicado que ante procedimientos formalmente válidos utilizados en orden a ocultar una práctica ilegal⁴⁷⁹, la prueba indiciaria o presuntiva resulta de especial importancia cuando se trata de denuncias sobre desviación de poder⁴⁸⁰. La Corte Interamericana ha señalado que:

La práctica de los tribunales internacionales e internos demuestra que la prueba directa, ya sea testimonial o documental, no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia. La prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos⁴⁸¹

231. Conforme a lo anterior, la Comisión Interamericana considera que en casos de duda sobre si se trató de una separación por cumplimiento del plazo o condición o de una separación sancionatoria, es importante considerar la existencia de un conjunto de indicios sobre la posible relación de causalidad entre dicha prueba indiciaria, el acto que

...continuación

prejuicios discriminatorios para fundar una decisión. Ver CIDH *Demanda del Caso Kare Atala e Hijas contra el Estado de Chile*, Caso 12.502, 17 de diciembre de 2010.

⁴⁷⁸ CIDH. *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela*, 29 de noviembre de 2006, párr. 124.

⁴⁷⁹ CIDH. *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela*, 29 de noviembre de 2006, párr. 129.

⁴⁸⁰ CIDH. *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela*, 29 de noviembre de 2006, párr. 129.

⁴⁸¹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

tiene apariencia de legalidad y la separación del operador o operadora de justicia del cargo. En este tipo de casos, la prueba indiciaria resulta necesaria para considerar que los elementos que hacen presumir la existencia de una sanción implícita son de carácter objetivo y permiten aseverar que un acto del poder público no es congruente con los fines que buscó en apariencia.

232. Sobre este tipo de situaciones la Corte Europea de Derechos Humanos ha analizado a la luz del artículo 18 del Convenio si una restricción permitida por el Convenio a un derecho constituye un acto de desviación de poder que es realizado con una finalidad distinta de aquella para la cual ha sido prevista. En este sentido, en el caso *Case Gusinskiy v. Russia* la Corte consideró que la restricción de la detención de la víctima autorizada por el artículo 5 § 1 (c) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se había aplicado no sólo con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, por indicios razonables de que había cometido un delito, sino también con el fin de hacer que vender su compañía al Estado⁴⁸². Asimismo, en el caso *Cebotari v. Moldova* la Corte declaró una violación al artículo 18 del Convenio en virtud de que Gobierno no logró convencer al Tribunal de que había una sospecha razonable de que el solicitante había cometido un delito, siendo el verdadero objetivo del proceso penal y la detención del solicitante poner presión sobre él con el fin de obstaculizar a su compañía "Oferta Plus" de perseguir su demanda ante la Corte. Finalmente, la Corte Europea en el caso *Lutsenko v. Ukraine* observó si la restricción de la libertad del solicitante autorizada por el artículo 5 § 1 (c), se le aplicó no sólo con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios razonables de que ha cometido un delito, pero también por otras razones, relacionadas con el intento de la Fiscalía de castigar al solicitante de discrepar públicamente con acusaciones en su contra para afirmar su inocencia⁴⁸³.

233. La Corte Europea ha indicado que aunque existe una presunción general de que las autoridades de los Estados miembros actúan de buena fe, puede existir una "agenda oculta", y "la presunción de la buena fe es refutable". La Comisión coincide con dicha Corte en que una mera sospecha de que las autoridades utilizaron sus poderes para un fin distinto de los definidos en la Convención no es suficiente para demostrar una violación, sino que se requiere un nivel exigente de prueba⁴⁸⁴.

234. La Comisión considera que en situaciones donde pudiera existir una "sanción implícita" para la separación del cargo bajo un acto que tiene un velo de legalidad, resulta indispensable analizar la motivación del acto de separación para verificar si existe o no una desviación de poder en represalia a las actuaciones realizadas por el o la operadora de justicia sancionado y permitir el derecho a una revisión. La CIDH insiste en la

⁴⁸² Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Gusinskiy v. Russia*, Sentencia de 19 de mayo de 2004, párrs. 71-78.

⁴⁸³ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Lutsenko v. Ukraine*, Sentencia de 3 de julio de 2012, párrs.100-110.

⁴⁸⁴ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Lutsenko v. Ukraine*, Sentencia de 3 de julio de 2012, párrs. 100-110.

importancia que tiene una motivación adecuada para despejar dudas frente a situaciones en las cuales pudieran existir desviaciones de poder.

E. Derecho a una revisión

235. El derecho a una revisión del fallo resultado de un procedimiento sancionatorio disciplinario está previsto tanto en los Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura como las *Directrices sobre la Función de los Fiscales*⁴⁸⁵ y los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*, aplicables a defensoras y defensores públicos⁴⁸⁶. Según lo ha desarrollado la Relatoría Especial de la ONU “todas las decisiones disciplinarias y administrativas que tengan un impacto sobre el estatus de las juezas y jueces y magistradas y magistrados deberían tener la posibilidad de ser revisadas por otro órgano judicial independiente”⁴⁸⁷. Sobre esta garantía, la Comisión observa que la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, refiere específicamente en relación con los procedimientos disciplinarios de jueces que “la decisión [...] que pronuncia una sanción [...] estará sujeta a apelación ante una autoridad judicial de mayor jerarquía”⁴⁸⁸; por su parte, los *Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y Asistencia Jurídica de África* prescriben que en los procedimientos disciplinarios los jueces tendrán derecho “a una revisión independiente de las decisiones de los procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución”⁴⁸⁹.

236. Específicamente en el ámbito de la Convención Americana el derecho a recurrir el fallo hace parte debido proceso legal de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2.h) de la Convención⁴⁹⁰. Según lo ha establecido la Corte, el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o

⁴⁸⁵ Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, directriz 24.

⁴⁸⁶ Naciones Unidas. *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*. Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, principio 28.

⁴⁸⁷ Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut, Misión a México, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr.14. En sentido similar, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaut, Comunicaciones y respuestas, A/HRC/17/30/Add.1, 19 de mayo 2011, Bolivia, párr. 120.

⁴⁸⁸ Carta europea sobre el estatuto de los jueces y Memorando Explicativo (DAJ/DOC)98) elaborada por la reunión multilateral sobre el estatuto de los jueces en Europa organizada por el Consejo de Europa entre el 8 y 10 de julio de 1998.

⁴⁸⁹ *Principios y Directrices relativos al Derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África*, adoptados como parte del informe de actividades de la Comisión Africana en la 2ª Cumbre y Reunión de Jefes de Estado de la Unión Africana celebrada en Maputo del 4 al 12 de julio de 2003. Ver Principio A, párrafo 4(q) y (r).

⁴⁹⁰ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de julio de 2004, párr. 158.

tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica⁴⁹¹, por lo tanto, a juicio de la Comisión la etapa de revisión del fallo sancionatorio es parte del proceso disciplinario que debe observarse para poder destituir efectivamente a un operador u operadora de justicia. Según lo ha indicado la Corte, en la regulación que los Estados desarrollen en sus respectivos regímenes recursivos, deben asegurar que dicho recurso contra la sentencia condenatoria respete las garantías procesales mínimas que, bajo el artículo 8 de la Convención, resulten relevantes y necesarias para resolver los agravios planteados por el recurrente⁴⁹². Asimismo, en cuanto al alcance de recurso que revisa el fallo, la Corte ha indicado que, lo importante es que el recurso garantice la posibilidad de un examen tanto de aspectos de hecho como derecho de la decisión recurrida⁴⁹³ y a tal efecto, ha precisado que:

Ello requiere que pueda analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho. Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria⁴⁹⁴

237. Con independencia del derecho a recurrir el fallo condenatorio, la Convención Americana dispone que los Estados deben de ofrecer un recurso adecuado y efectivo a las personas sometidas a su jurisdicción contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Este derecho se encuentra protegido por el artículo 25 de la Convención y “constituye uno de los pilares básicos” de los Estados en una sociedad democrática⁴⁹⁵. En cuanto al alcance del derecho a la protección judicial, tanto la Comisión como la Corte han reiterado que éste se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley⁴⁹⁶. La Corte

⁴⁹¹ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158, y *Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 97.

⁴⁹² Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No., párr. 246.

⁴⁹³ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 165.

⁴⁹⁴ Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. párrs. 260, 245.

⁴⁹⁵ Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 82; *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 131, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 183, párr. 78.

⁴⁹⁶ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 122; *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 128; y *Caso Yatama*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 167. Ver también. CIDH. *Demanda ante la*

ha señalado que “para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que requiere también que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”⁴⁹⁷.

238. En consecuencia de lo expuesto, la Comisión considera que los Estados deben prever en sus regímenes disciplinarios tanto una posibilidad de recurrir el fallo ante un superior jerárquico que realice una revisión de aspectos de hecho y de derecho, como asegurar un recurso judicial idóneo y efectivo en relación con las posibles violaciones a derechos que ocurran dentro del propio proceso disciplinario.

239. La Comisión observa con preocupación que en la legislación de algunos Estados de la región se establece que la decisión final del órgano disciplinario es definitiva o que contra ella no procede recurso alguno⁴⁹⁸. Asimismo, en algunos otros Estados puede preverse una situación en la cual exista un recurso para analizar posibles violaciones a derechos cometidos durante el proceso pero no una revisión del fallo condenatorio en sí mismo. La CIDH ha observado también que en algunos Estados la decisión que resulta de los juicios políticos no es susceptible de ser revisada así como puede suceder también con el control disciplinario ejercido por superiores jerárquicos, al suponerse un acto de naturaleza administrativa o de carácter discrecional⁴⁹⁹. En situaciones como las señaladas, la Comisión insta a los Estado a adecuar sus regímenes disciplinarios recursivos a los criterios señalados en los párrafos precedentes de este capítulo.

VI. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA

240. La Comisión se ha referido en el presente informe a las garantías que los Estados deben observar tanto en los procedimientos de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia como durante el ejercicio de sus cargos, y en los procesos destinados a sancionar su conducta. Dichas garantías, como lo ha señalado la Comisión, derivan de las normas de derecho internacional que garantizan a las personas sometidas a su jurisdicción el acceso a la justicia para quienes consideren violentados sus derechos.

...continuación

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Sindicato de Funcionarios, Profesionales y Técnicos de la Empresa del Servicio de Alcantarillado y Agua Potable de Lima vs. Perú. 16 de enero de 2010. Párr. 57.

⁴⁹⁷ Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24; y Corte IDH. *Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 136.

⁴⁹⁸ Por ejemplo, Ley orgánica de la procuraduría general de la república, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, Última reforma publicada DOF 14-06-2012, artículo 47; Ley 1562 de 2000, Ley Orgánica del Ministerio Público, Paraguay, artículo 86. Asimismo, en Honduras si el artículo 31 del Reglamento del Consejo de la Carrera Judicial, establece que “contra las resoluciones definitivas que emita el Consejo no cabrá recurso alguno, ordinario ni extraordinario”.

⁴⁹⁹ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41*, 24 de marzo de 2009, párr. 61.

241. Al igual lo ha señalado la Relatoría de Naciones Unidas, la Comisión considera que las atribuciones y las garantías con que cuente el órgano de gobierno y administración pueden contribuir significativamente a reducir los riesgos a la independencia de las y los operadores de justicia⁵⁰⁰. Por tanto, la CIDH, al igual que lo han recomendado el Relator de Naciones Unidas⁵⁰¹ y la Comisión de Venecia⁵⁰², considera que es recomendable los Estados propicien la creación de un órgano independiente encargado del gobierno y administración, incluyendo la selección y el nombramiento y el régimen disciplinario, para las entidades de justicia (Fiscalía, Defensoría y Poder judicial), el cual debería estar separado institucionalmente del Poder ejecutivo y del Legislativo, como garantía de independencia respecto de estos poderes, y ser diferente de la Suprema Corte y de los tribunales.

242. La Comisión Interamericana desea señalar que no hay norma en el derecho internacional que exija la creación de este órgano. No obstante, existen algunos países que han adoptado por ejemplo, la figura de los Consejos de la Judicatura, y su presencia contribuye a reducir y superar riesgos derivados de las interferencias que pueden provenir en otros modelos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial. A continuación la Comisión se referirá algunas de las pautas a seguir en los órganos de administración y gobierno de las entidades de justicia que pueden impactar positivamente en la independencia de las y los operadores de justicia.

243. En primer término respecto de sus funciones, la Comisión observa la conveniencia de que dicho órgano independiente esté encargado tanto de la administración, como de la selección, nombramiento y régimen disciplinario. La Comisión considera que la independencia institucional de este órgano favorece que en tales funciones se salvaguarden en gran medida las garantías aplicables a tales procesos. Dichas atribuciones y su alcance específico debe ser determinado de manera previa en la ley⁵⁰³.

⁵⁰⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 98.

⁵⁰¹ Por ejemplo, la Judicial and Legal Service Commission de Barbados; el Consejo Superior del Poder judicial de Costa Rica; el Consejo Superior del Poder judicial de Haití; el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial de Honduras; el Consejo de la Judicatura Federal, de México; y la Judicial and Legal Service Commission de Trinidad y Tobago.

⁵⁰² La Comisión Europea para la Democracia y el Derecho (Comisión de Venecia) ha considerado que debería de existir “un organismo especializado” para “pronunciarse obligatoriamente sobre la cuestión de saber si los motivos de destitución son suficientes”. La Comisión ha considerado a su vez la creación de un “Consejo de Fiscales” el cual tenga una composición equilibrada –fiscales, abogados y miembros de la sociedad civil– independientes de otros órganos del Estado que se encuentren a cargo de la función disciplinaria. Ver Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria* (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 39.

⁵⁰³ Por ejemplo, la Judicial and Legal Service Commission de Barbados; el Consejo Superior del Poder judicial de Costa Rica; el Consejo Superior del Poder judicial de Haití; el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial de Honduras; el Consejo de la Judicatura Federal, de México; y la Judicial and Legal Service Commission de Trinidad y Tobago.

244. En cuanto a su composición, al igual que el Relator de Naciones Unidas, la CIDH considera que es favorable que tenga una composición “genuinamente plural, con una presencia equilibrada de legisladores, abogados, académicos y otros interesados”⁵⁰⁴. La pluralidad de este organismo favorece que las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías que sean seleccionados por él, cuenten con la legitimidad de los poderes públicos que es necesaria para desempeñar de manera adecuada sus atribuciones. La Comisión resalta que en todo caso, la mayoría de sus miembros deben provenir de la entidad en la cual se desempeñan o desempeñarán las y los operadores de justicia involucrados, con miras a evitar interferencias externas de carácter político o de otra índole⁵⁰⁵ y garantizar su independencia⁵⁰⁶.

245. Si el órgano está compuesto principalmente por representantes políticos, como lo ha señalado la Relatora de la ONU, siempre existirá el riesgo de que pueda convertirse en una entidad meramente formal o en una dependencia jurídica de referendo, en el cual el Gobierno ejerza indirectamente su influencia⁵⁰⁷. En consecuencia, para asegurar que ese órgano sea apto para seleccionar de manera objetiva, justa e independiente, los miembros directamente relacionados con la entidad de justicia respectiva deberán tener un poder de decisión sustancial sobre la selección y el nombramiento de sus integrantes, los cuales deberán ser llevados a cabo mediante un procedimiento justo y transparente⁵⁰⁸. La Comisión nota que la Corte Europea ha señalado que, precisamente como una consecuencia de la importancia que tiene reducir la influencia de los órganos políticos del gobierno sobre la composición de los Consejos de la Judicatura, una mayoría del Consejo de la Judicatura debería provenir del Poder judicial y ser elegida por los propios jueces⁵⁰⁹. La Relatora Especial ha subrayado que es importante que los actores judiciales se sientan satisfechos con la forma en que son elegidos los miembros del

⁵⁰⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 27. Ver también, Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. Misión a Turquía. A/HRC/20/19/Add.3, 4 de mayo de 2012, párr.27.

⁵⁰⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 28. En este sentido, Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 88, Recomendaciones, en donde se señala que: “Debe procederse a la revisión del sistema de nombramiento de los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura asegurándose una representación mayoritaria de personal de carrera y la participación substantiva de magistrados, jueces, abogados y académicos”.

⁵⁰⁶ Consejo de Europa. *Recomendación No. R (94) 12 del Comité de Ministros a Estados Miembros sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces*, de 13 de octubre de 1994, principio I. 2.c).

⁵⁰⁷ Naciones Unidas. Asamblea General, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr.28. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/125/66/PDF/G0912566.pdf?OpenElement>

⁵⁰⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 29.

⁵⁰⁹ Corte Europea de Derechos Humanos. Case of Oleksandr Volkov v. Ukraine. (Application no. 21722/11). Judgment (Merits). Strasbourg, 9 January 2013, párr. 112.

órgano que administra su carrera y que no sea una decisión basada en consideraciones políticas⁵¹⁰.

246. Por último, la Comisión destaca que el Presidente de este organismo no debería coincidir con el Presidente de la Corte Suprema como sucede en varios Estados de la región respecto de los órganos de gobierno del Poder judicial⁵¹¹ o bien, ser el Fiscal o el Defensor General. Lo anterior resulta importante para evitar la concentración de las funciones asignadas a las y los operadores de justicia con las funciones de gobierno y disciplinarias, pudiendo afectar la independencia y el ejercicio independiente y autónomo de las atribuciones asignadas. Sobre este aspecto en específico, la Relatoría de Naciones Unidas ha recomendado que la Presidencia del Consejo de la Judicatura no recaiga en quien ostenta el caso de Presidente de la Corte Suprema de Justicia⁵¹².

247. La CIDH valora que algunos Estados ya han creado un Consejo de la Judicatura o de la Magistratura que funciona como órgano de gobierno autónomo con atribuciones de designación y disciplinarias y que, en algunos Estados, es independiente del Poder judicial⁵¹³. La Comisión nota asimismo que la existencia de Consejos para funciones

⁵¹⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Gabriela Knaut. Misión a Turquía. A/HRC/20/19/Add.3, 4 de mayo de 2012, párr. 31.

⁵¹¹ Por ejemplo, la Judicial and Legal Service Commission de Barbados; el Consejo Superior del Poder judicial de Costa Rica; el Consejo Superior del Poder judicial de Haití; el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial de Honduras; el Consejo de la Judicatura Federal, de México; y la Judicial and Legal Service Commission de Trinidad y Tobago.

⁵¹² A ese respecto, entre las recomendaciones dadas por a Relatora Especial sobre la Independencia de los Abogados y Magistrados se encuentra que “La presidencia del Consejo de la Judicatura debería recaer en una persona distinta a quien ostenta la Presidencia de la Suprema Corte”. Ver Asamblea General de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011. Recomendación 94 i). Disponible en: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/17/30/Add.3&Lang=S>.

⁵¹³ Entre los varios países que han creado un Consejo de la Judicatura, están Argentina, que en el artículo 114 de su Constitución establece un Consejo de la Magistratura, como órgano permanente del Poder judicial; Bolivia, que en el artículo 193 de su Constitución crea el Consejo de la Magistratura como instancia responsable de del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas, del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero, y de la formulación de políticas de su gestión; Brasil, que establece en el artículo 103-B de su Constitución el Conselho Nacional de Justiça; Canadá, que creó en la Ley Judicial (Judges Act) el Consejo Judicial de Canadá (Canadian Judicial Council), como un órgano federal, con el mandato de promover la eficiencia, uniformidad y responsabilidad de la judicatura, así como de mejorar la calidad del servicio de justicia en las altas cortes de Canadá y de revisar cualquier demanda contra los jueces de dichas cortes. (Cf. Judges Act, art. 59 y 60); Colombia, que prevé en el artículo 254 de su Constitución la creación de un Consejo Superior de la Judicatura; Honduras, que cuenta con un Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial como “órgano constitucional de gobierno del Poder judicial, con autonomía e independencia funcional y administrativa”. Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, diciembre de 2011, artículo 2; Paraguay que, en el artículo 262 de su Constitución, crea el Consejo de la Magistratura, como un órgano autónomo; Perú, cuya Constitución, en el artículo 150, crea el Consejo Nacional de la Magistratura, como órgano independiente, encargado de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular; y República Dominicana, que crea en el artículo 156 de su Constitución el Consejo del Poder judicial como “el órgano permanente de administración y disciplina del Poder judicial”.

disciplinarias y de administración de las Defensorías Públicas no es ajena en la región⁵¹⁴ y que los Consejos de Fiscalías también existen en el derecho comparado⁵¹⁵.

248. La Comisión considera que la existencia de organismos independientes encargados de la administración y gobierno del poder judicial, constituyen una buena práctica para fortalecer la independencia en los Estados y por tanto, insta a los Estados en donde no existan, a crearlos y dotarlos de las garantías que posibiliten su pleno actuar independiente en cada una de las funciones que tienen asignadas en los términos señalados por el derecho internacional y los estándares indicados por la Comisión en el presente informe.

VII. RECOMENDACIONES

249. Con base en el análisis realizado a lo largo del informe, en la información consignada en el mismo y en las conclusiones hechas en cada una de las secciones y en el acápite anterior, y con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la independencia, autonomía e imparcialidad de las operadoras y operadores de justicia de los países de la región,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA A LOS ESTADOS AMERICANOS:

A. Sobre la Independencia frente a otros poderes u órganos del Estado.

1. Establecer a nivel de la Constitución, en los Estados en donde aún no está garantizada, la separación de poderes, consagrando con claridad que el Poder judicial es independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y que no está subordinado a ninguno de estos poderes.
2. En los Estados en donde la Fiscalía depende del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, adoptar medidas con el fin de garantizar su independencia institucional y mientras tanto asegurar su independencia funcional y en el manejo de su presupuesto.

⁵¹⁴ Por ejemplo, en la República Dominicana existen Consejos de la Defensa Pública que ejercen funciones disciplinarias en grado de apelación las sanciones administrativas impuestas por el Defensor/a General. Artículo 15 y ss. de la Ley No. 277-04e crea el Servicio Nacional de Defensa Pública. G. O. 10290.

⁵¹⁵ A ese respecto, la Comisión de Venecia se ha referido a la existencia de Consejos de Fiscales Especializados, en Bosnia y Herzegovina, en Moldova (CDL(2008)055), en Montenegro (CDL(2008)023), en Serbia (CDL(2009)103) y en la “antigua República Yugoslava de Macedonia” (CDL(2007)023), Francia, Italia y Turquía (CDL(2010)125) tienen consejos judiciales que también son competentes en lo que respecta a los fiscales (sin embargo, en Francia existe una cámara diferente para los fiscales; véase asimismo la nota a pie de página núm. 7). Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 64.

3. En los Estados en donde la Defensoría Pública depende del Poder ejecutivo, de la Fiscalía o el Poder judicial, adoptar medidas con el fin de garantizar su independencia institucional y mientras asegurar su independencia funcional y en el manejo de su presupuesto.
4. Incluir en sus constituciones o leyes de los Estados, garantías que les permita contar con recursos suficientes y estables asignados al Poder judicial, Fiscalía General y Defensoría Pública, para cumplir en forma independiente, adecuada y eficiente con sus funciones. La Comisión recomienda que se realice una revisión periódica de tales porcentajes con base en criterios objetivos que permitan aumentarlo cuando sea necesario. La Comisión considera que en las decisiones relacionadas con la reducción o aumento del presupuesto respectivo de las Fiscalías, Defensorías Públicas o el Poder Judicial deben asegurar la participación de tales entidades.
5. Garantizar la dotación de recursos financieros técnicos y humanos adecuados y suficientes con el fin de asegurar que jueces, juezas fiscales, defensores y defensoras públicas puedan realizar de manera efectiva sus respectivos roles en el acceso a la justicia, tal manera que no se incurra en demoras o dilaciones como consecuencia de la falta de recursos necesarios. Lo anterior, involucra la adquisición de equipos técnicos adecuados para efectuar todas las pruebas requeridas a fin de esclarecer los hechos de los casos; y garantizar una adecuada cobertura en el territorio nacional, de tal manera que las y los operadores de justicia cuenten con capacidades para acceder incluso a zonas rurales en situación de extrema pobreza.

B. Sobre los procesos de selección y nombramiento

6. Establecer normativamente procesos de selección y nombramiento que tengan por propósito seleccionar y designar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales. Tales procesos deben establecer criterios objetivos de selección y designación que tengan requisitos y procedimientos previsibles para toda persona que deseen participar. Asimismo, deben asegurar la igualdad y no discriminación en el acceso a las funciones públicas y procurar una representación adecuada de género, de los grupos étnicos y de las minorías en los órganos del Poder Judicial, Fiscalía General y Defensoría Pública. La CIDH considera que los concursos públicos de oposición y de mérito que prevean métodos, como los exámenes, permiten evaluar objetivamente y calificar la capacidad profesional y los méritos de las candidatas y candidatos a los cargos. La CIDH recomienda que tales procesos estén preferentemente administrados por órganos independientes en los términos descritos en el capítulo VII del informe. Asimismo, con el fin de fortalecer la independencia de las y los operadores de justicia que integrarán los más altos puestos dentro del poder judicial, fiscalía o

defensoría pública la Comisión considera conveniente la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo.

7. Revisar y eliminar todas las normas que pudieran traducirse en una discriminación de las y los candidatos que aspiren a un cargo en las entidades de justicia, tanto de aquellas que claramente establezcan una discriminación como de aquellas que por su vaguedad o amplitud puedan generar situaciones de discriminación de *facto*.
8. Adoptar medidas legislativas necesarias para garantizar un nombramiento adecuado de las y los operadores de justicia. Lo anterior implica garantizar un período de duración previamente definido y suficiente que permita al operador y operadora de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores.
9. Fijar con precisión los períodos de los nombramientos o condición a las que se encuentran sujetos los periodos de provisionalidad de las y los operadores de justicia y garantizar durante tales períodos garantías de estabilidad, evitando su libre remoción. La Comisión reitera que los nombramientos en provisionalidad de las y los operadores de justicia deben constituir una situación excepcional.

C. Sobre la Independencia en el ejercicio

10. Adoptar medidas legislativas para asegurar que el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo no tengan la potestad de designar al Presidente o Presidenta de las altas cortes o designar a las juezas o jueces que integrarán las salas de las Cortes o Tribunales, con el fin de dejar dicha potestad en las propias Cortes y fortalecer de este modo la independencia interna del Poder judicial.
11. Establecer un mecanismo de asignación de casos a través de criterios objetivos, por ejemplo, mediante la asignación por sorteo, sistema de distribución automática atendiendo a un orden alfabético o de con base en la especialización de las y los operadores de justicia. Estos criterios deben ser públicos y ser suficientemente precisos para evitar manipulaciones en la asignación de casos.
12. Establecer procedimientos previsibles y criterios objetivos para la promoción y ascenso de los y las operadoras de justicia teniendo en cuenta los méritos y la capacidad profesional de las y los operadores de justicia.

13. Establecer procedimientos previsibles y criterios públicos para el traslado de plaza o centro de trabajo de las y los operadores de justicia. Tales procedimientos deben incluir un espacio destinado a conocer la opinión, necesidades y situación particular de las y los operadores de justicia involucrados.
14. Asegurar en la legislación bases salariales idóneas para las y los operadores de justicia que permitan adoptar remuneraciones suficientes que correspondan a sus responsabilidades. La Comisión considera que las remuneraciones adecuadas para las y los operadores de justicia contribuyen a evitar presiones internas y externas.
15. Garantizar la capacitación permanente para los operadores y operadoras de justicia. Los Estados deben asegurar que tal capacitación sea accesible e incluya en sus contenidos materias relacionadas con derechos humanos y tratamiento a las víctimas, especialmente para aquellos operadores de justicia que están vinculados con los procesos penales.
16. Garantizar la existencia de canales de cooperación efectiva entre fiscales, jueces, defensores públicos y la policía, así como otras instituciones que puedan tener en su poder información relevante para los casos, de tal manera que se institucionalice la colaboración, intercambio y acceso de información técnica con el fin de que puedan desempeñar libre y eficientemente sus labores, garantizando el acceso a la justicia de los casos en los que participan.
17. Proteger a las y los operadores de justicia cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal, adoptando una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar ataques, agresiones y hostigamientos en su contra. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo político a las instituciones y los programas.
18. En los países en donde los ataques en contra las y los operadores de justicia son más sistemáticos y numerosos, los Estados deben poner a disposición todos los recursos necesarios y adecuados para evitar daños contra la vida e integridad física y garantizar así su imparcialidad. La CIDH considera que los programas de protección especializados pueden facilitar a estos Estados cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular de el o la operadora en riesgo y consecuentemente, brindar una intervención oportuna, especializada, y proporcional al riesgo.
19. Realizar investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las operadoras y operadores de justicia de tal manera que se sancionen efectivamente a sus autores materiales e intelectuales. La CIDH considera conveniente que los Estados establezcan unidades

especializadas con los recursos necesarios y capacitación, así como protocolos específicos de investigación, a fin de que actúen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia que se requiere.

20. Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y asociación de las operadoras y los operadores de justicia asegurando que los regímenes disciplinarios no sancionen de manera ilegítima tales derechos en los términos descritos en el presente informe.

D. Sobre la separación del cargo y régimen disciplinario

21. Garantizar en los procesos disciplinarios que se adelanten contra operadoras y operadores de justicia el pleno respeto de las garantías del debido proceso.
22. Garantizar el principio de legalidad en las causales disciplinarias que se utilicen para sancionar a las y los operadores de justicia. En este sentido, se deben de precisar de manera detallada las conductas que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de sanción disciplinaria que se aplicará. Los Estados deben abstenerse de establecer como causales disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en sus resoluciones.
23. Garantizar que los procesos disciplinarios prevean la posibilidad de que las y los operadores de justicia puedan preparar adecuadamente una defensa de sus derechos de forma efectiva y en condiciones de igualdad judicial.
24. Garantizar que las resoluciones que resuelvan sobre los procesos disciplinarios sean motivadas y por lo tanto, incluyan una valoración de que la conducta del funcionario público incurrió en causal disciplinaria, así como el desarrollo de argumentos que permitan analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción correspondiente.
25. Garantizar que en los procesos disciplinarios llevados contra operadores y operadoras de justicia, exista la posibilidad de recurrir el fallo ante un superior jerárquico que realice una revisión de aspectos de hecho y de derecho, como asegurar un recurso judicial idóneo y efectivo en relación con las posibilidades a derechos que ocurran dentro del propio proceso disciplinario.

E. Sobre los órganos de gobierno y administración.

26. La Comisión considera que, en los países en donde aún no existe, resultaría conveniente crear un órgano independiente de gobierno y

administración de las entidades de justicia (Fiscalía, Defensoría y Poder Judicial), que tenga por funciones la selección, el nombramiento, los ascensos y traslados y la imposición de medidas disciplinarias de las y los operadores de justicia en todos los niveles, en los términos presentados por la CIDH en el presente informe.