



Asamblea General

Distr. general
29 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

41^{er} período de sesiones

24 de junio a 12 de julio de 2019

Tema 3 de la agenda

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

Independencia de los magistrados y abogados

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

Resumen

En este informe, presentado de conformidad con la resolución 35/11 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados se centra en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica por los jueces y fiscales, tanto fuera como dentro de Internet. Los jueces y fiscales, si bien disfrutan de los derechos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos de derechos humanos, en su calidad de funcionarios públicos tienen deberes y responsabilidades especiales que justifican el establecimiento de determinadas restricciones a sus libertades fundamentales. Lo esencial es lograr un equilibrio adecuado entre los derechos de los jueces y fiscales y el interés legítimo de las autoridades nacionales en proteger la independencia, la imparcialidad y la autoridad de sus instituciones.

A lo largo del informe, el Relator Especial documenta diversas formas de injerencia en el ejercicio de las libertades fundamentales por los jueces y fiscales. No todas las medidas disciplinarias adoptadas en esos casos contra los jueces y fiscales pueden considerarse necesarias en una sociedad democrática para mantener la confianza pública en la judicatura o en el ministerio público. En algunos casos, tales sanciones parecen convenientes para castigar a un determinado juez o fiscal por las opiniones expresadas o las medidas adoptadas en el ejercicio de sus funciones. En otros, la severidad de la sanción produce también un “efecto paralizante” en otros miembros de la judicatura o del ministerio público, que tal vez no se animen a expresar opiniones críticas por temor a ser objeto de medidas punitivas.

A la luz de las normas internacionales y regionales vigentes y de la jurisprudencia de los tribunales y mecanismos regionales, el Relator Especial formula algunas recomendaciones dirigidas a las autoridades estatales sobre la manera de lograr un equilibrio justo entre los derechos fundamentales de los jueces y fiscales a título individual y los intereses legítimos del Estado. Las recomendaciones también orientan a los distintos jueces y fiscales sobre cómo ejercer sus libertades fundamentales de manera compatible con la dignidad de su profesión y la independencia e imparcialidad de su cargo.

* El anexo se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Panorama general	3
III. Normas jurídicas	4
A. Normas internacionales.....	4
B. Normas regionales	5
C. Normas y ética profesionales	7
IV. Libertad de expresión	7
V. Libertad de reunión y de asociación.....	12
VI. Derechos políticos.....	13
VII. Las redes sociales y las actividades de los jueces y fiscales.....	15
VIII. Conclusiones	17
IX. Recomendaciones.....	18
Annex	
List of respondents	21

I. Introducción

1. Este es el tercer informe que presenta el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, de conformidad con la resolución 35/11 del Consejo de Derechos Humanos.
2. En el presente informe, el Relator Especial se centra en el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica por los jueces y fiscales, tanto fuera como dentro de Internet, y procura delimitar los tipos de restricciones a las que pueden estar sujetos legítimamente los jueces y fiscales en una sociedad democrática para lograr el objetivo legítimo del mantenimiento de la autoridad de su cargo y de la independencia e imparcialidad de la judicatura.
3. Para preparar el presente informe, el Relator Especial envió un cuestionario en el que pedía aportaciones a los Estados, los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, las asociaciones profesionales de jueces y fiscales y la sociedad civil. En el momento de redactar el presente informe, el Relator Especial había recibido 43 respuestas. Expresa su agradecimiento a todos los Estados y entidades no estatales que contribuyeron a la preparación del informe (en el anexo figura una lista de los que respondieron). El cuestionario y las comunicaciones pueden consultarse en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹.
4. El Relator Especial agradece a la Clínica de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Educación en Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa su constante apoyo durante las investigaciones para este informe y su redacción.

II. Panorama general

5. En ocasiones, los jueces y fiscales son objeto de sanciones disciplinarias, incluidas la suspensión y la destitución del cargo, por ejercer su derecho a la libertad de expresión, solos o en asociación con otros, en una sala de audiencias o en una plataforma de medios sociales. En la inmensa mayoría de los casos, los procedimientos disciplinarios se inician sobre la base de una presunta inobservancia de las funciones que los jueces y fiscales están obligados a cumplir en su calidad de funcionarios públicos, en particular la obligación de actuar con moderación en el ejercicio de sus libertades fundamentales a fin de salvaguardar la dignidad de su cargo y la imparcialidad e independencia de la judicatura. No obstante, en algunos de esos casos la injerencia en el ejercicio de sus libertades fundamentales no puede considerarse necesaria en una sociedad democrática para perseguir un objetivo legítimo, como el mantenimiento de la confianza pública en la judicatura o en el ministerio público.
6. Los medios sociales ocupan un lugar importante en la vida cotidiana de las personas en todo el mundo, incluidos los jueces y fiscales. Representan una herramienta extraordinaria de divulgación y educación pública, y pueden contribuir a fortalecer la confianza del público en la judicatura. No obstante, su utilización puede dar lugar a nuevos problemas y preocupaciones de orden ético en relación con el carácter apropiado del contenido publicado, la demostración involuntaria de parcialidad o interés o las consecuencias imprevistas que se derivan de la interacción de jueces y fiscales con terceros.
7. Desde el inicio de su mandato, el Relator Especial se ha ocupado de varios casos en que las medidas disciplinarias impuestas a los jueces (y, en menor medida, a los fiscales) parecían ser adecuadas para castigar al juez correspondiente por las opiniones expresadas o las medidas adoptadas en el ejercicio de su profesión. En algunas circunstancias, la severidad de la sanción también produjo un “efecto paralizante” en otros miembros de la judicatura o de la fiscalía, en el sentido de que los disuadió de expresar opiniones críticas

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ExpressionAndAssociation.aspx.

por temor a ser objeto de medidas punitivas. La mayoría de esos casos se abordó mediante el procedimiento de comunicaciones².

8. Se reconoce cada vez más que los jueces y fiscales están facultados para ejercer los derechos a la libertad de expresión, creencias, asociación y reunión, así como los derechos políticos, en pie de igualdad con las demás personas. No obstante, también está claro que el ejercicio de esos derechos puede estar sujeto a restricciones concretas con el fin de salvaguardar la dignidad de su cargo y, en el caso de los jueces, la independencia e imparcialidad de los tribunales y cortes de justicia.

9. El objetivo del presente informe es orientar en la práctica a las autoridades estatales para que logren un equilibrio justo entre los derechos fundamentales de los diferentes jueces y fiscales y el interés legítimo de un Estado democrático en garantizar la independencia, la imparcialidad y la autoridad de su administración pública. También se propone ofrecer una herramienta práctica a los jueces y fiscales para ayudarlos a tomar sus propias decisiones sobre cómo ejercer sus libertades fundamentales, ya sea dentro o fuera de Internet, de una manera acorde con la dignidad de su profesión y con la independencia e imparcialidad de su cargo.

III. Normas jurídicas

A. Normas internacionales

10. Varios instrumentos internacionales incluyen disposiciones sobre el ejercicio de las libertades fundamentales por los jueces y fiscales.

11. Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura establecen que los miembros de la judicatura, al igual que los demás ciudadanos, tienen derecho a la libertad de expresión, creencias, asociación y reunión (principio 8) y a constituir asociaciones profesionales o incorporarse a ellas, con el propósito de representar sus intereses, promover la capacitación profesional y proteger sus derechos (principio 9)³. Los Principios Básicos también reconocen que, a la luz de sus deberes y responsabilidades especiales, los jueces deben actuar con moderación en el ejercicio de estos derechos y conducirse en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura (principio 8).

12. Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial ofrecen abundantes orientaciones a los jueces sobre el tipo de comportamiento que cabe esperar de ellos a fin de mantener su independencia, integridad e imparcialidad y aumentar la confianza del público en el sistema judicial. El principio 4.6 es prácticamente una versión literal del principio 8 de los Principios Básicos. El principio 4.13 establece que un juez podrá formar o unirse a asociaciones de jueces o participar en otras organizaciones que representen los intereses de los jueces.

13. En el *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial* se enumeran una serie de actividades que son incompatibles con los cargos judiciales y se establece que, como principio general, los jueces no deben participar en polémicas públicas. También se señalan una serie de situaciones en que un juez puede hablar con propiedad acerca de un asunto políticamente controvertido (por ejemplo, para comentar sobre leyes y políticas que afecten directamente el funcionamiento de los tribunales, la independencia del poder judicial, o aspectos fundamentales de la administración de justicia)⁴.

² Véanse, por ejemplo, AL PHL 6/2018; AL BRA 6/2018; AL KOR 3/2018; y AL MDA 21/2018. Esas comunicaciones pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³ Las cuestiones relativas al establecimiento, la composición y las funciones de los consejos judiciales u otros órganos independientes similares se abordan en un informe anterior dedicado específicamente a esta cuestión (A/HRC/38/38).

⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (Viena, septiembre de 2007), párrs. 134 a 140.

14. El Estatuto Universal del Juez contiene dos disposiciones relativas al ejercicio de la libertad de expresión. El artículo 3-5 establece que los jueces tienen derecho a la libertad de expresión (con las mismas limitaciones señaladas en el principio 8 de los Principios Básicos) y el derecho a afiliarse a asociaciones profesionales para defender sus intereses legítimos y su independencia. De conformidad con el artículo 6-2, los jueces deben ser imparciales —y ser considerados imparciales— en el ejercicio de sus funciones, desempeñarlas con moderación y atención a la dignidad de la corte o tribunal y de todas las personas involucradas y abstenerse de cualquier conducta, acción o expresión de un tipo que afecte efectivamente a la confianza en su imparcialidad e independencia.

15. Las Directrices sobre la Función de los Fiscales contienen dos disposiciones sobre el ejercicio de las libertades fundamentales por los fiscales. En las Directrices se reconoce que los fiscales, al igual que los demás ciudadanos, gozarán de libertad de expresión, creencias, asociación y reunión, y se señala que, en el ejercicio de esos derechos, procederán siempre “de conformidad con las leyes y los principios y normas éticas reconocidos en su profesión” (directriz 8). Las Directrices también establecen que los fiscales tienen derecho a “a adherirse a organizaciones locales, nacionales o internacionales o constituir las y a asistir a sus reuniones” (directriz 8) y derecho a “constituir asociaciones profesionales u otras organizaciones, o incorporarse a ellas, con el propósito de representar sus intereses, promover la capacitación profesional y proteger sus derechos” (directriz 9).

B. Normas regionales

16. Varios instrumentos regionales contienen disposiciones similares a las incluidas en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura y las Directrices sobre la Función de los Fiscales.

17. Si bien se reconoce expresamente el derecho de los jueces a formar asociaciones profesionales y a afiliarse a ellas (párr. 25), la recomendación del Consejo de Europa de 17 de noviembre de 2010 titulada “Judges: independence, efficiency and responsibilities” no incluye ninguna disposición concreta sobre el ejercicio de la libertad de expresión. No obstante, el Consejo recomienda que los jueces actúen con moderación en sus relaciones con los medios de comunicación (párr. 19) y que su participación en actividades ajenas a su mandato judicial sea compatible con su imparcialidad e independencia (párr. 21). La Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces también contiene disposiciones detalladas sobre el ejercicio de la libertad de expresión (art 4.3) y las actividades extrajudiciales (art 4.2).

18. En cuanto a los fiscales, el Consejo de Europa, en su recomendación de 6 de octubre de 2000 sobre la función del ministerio público en el sistema de justicia penal, recomienda que los Estados miembros adopten medidas para garantizar que los fiscales tengan un derecho efectivo a la libertad de expresión, creencias, asociación y reunión, y dispone que el ejercicio de esos derechos solo puede limitarse en la medida en que lo prescriba la ley y sea necesario para salvaguardar la posición constitucional de los fiscales (párr. 6).

19. La Declaración de Principios de Beijing sobre la Independencia de la Judicatura en la Región, aprobada por la LAWASIA⁵ en 1995, establece que los jueces están facultados para ejercer sus libertades fundamentales en la medida compatible con sus deberes como miembros de la judicatura (principio 8); también tienen derecho a constituir asociaciones judiciales y a afiliarse a ellas para representar sus intereses, promover su formación profesional y proteger su independencia (principio 9).

20. El Estatuto del Juez Iberoamericano reconoce “el legítimo derecho a la libertad de expresión e información” (art. 3) y el derecho de constituir asociaciones profesionales “salvo las excepciones que establezca la Constitución o legislación de cada país” (art. 36).

21. Los tribunales y mecanismos regionales de derechos humanos de Europa y el sistema interamericano también han contribuido a aclarar la forma en que los jueces y fiscales pueden ejercer sus libertades fundamentales y el alcance de las limitaciones

⁵ Asociación Jurídica de Asia y el Pacífico.

permisibles destinadas a salvaguardar la dignidad de su profesión y la independencia e imparcialidad de la judicatura.

22. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una vasta jurisprudencia sobre el equilibrio entre la libertad de expresión judicial y la necesidad de salvaguardar la independencia e imparcialidad de los tribunales⁶. El Tribunal Europeo ha considerado la cuestión desde dos puntos de vista diferentes. En la primera categoría de casos, el Tribunal examinó las quejas de los jueces por presuntas violaciones de su derecho a la libertad de expresión y, en menor medida, a la libertad de reunión y asociación y a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. La segunda categoría de casos incluye las quejas de las partes en un asunto o de los acusados en un proceso penal relativas a la presunta falta de independencia o imparcialidad de los jueces.

23. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos emitió una opinión sobre las normas de conducta aplicables a los jueces, que contenía una serie de orientaciones útiles sobre las restricciones legítimas del derecho a la libertad de expresión. En su opinión, el Consejo reconoció que, dado que el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales amparados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) podía poner en peligro la imparcialidad o incluso la independencia del juez de que se tratara, era necesario “encontrar un equilibrio razonable entre el grado del compromiso del juez en la sociedad y la garantía de su independencia y de su imparcialidad, así como de las apariencias de dicha independencia y de dicha imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”. A fin de determinar si una restricción de la libertad fundamental de un juez era compatible con los requisitos de los artículos 9 a 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la pregunta que había que plantearse era la de “si el juez, en un contexto social preciso, y a los ojos de un observador informado y sensato, participa en una actividad que podría comprometer objetivamente su independencia o su imparcialidad”⁷.

24. El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos reconoció que los fiscales disfrutaban del derecho a la libertad de expresión y asociación de la misma manera que los demás miembros de la sociedad, y señaló que, al ejercer esos derechos, debían tener en cuenta el deber de discreción y velar por no poner en peligro la imagen pública de independencia, imparcialidad y ecuanimidad que un fiscal siempre debía defender⁸.

25. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) se ha ocupado del ejercicio de las libertades fundamentales por los jueces y fiscales en varios informes y opiniones relativos a los distintos Estados miembros⁹. En un informe dedicado específicamente a esta cuestión, la Comisión llegó a la conclusión de que las garantías de la libertad de expresión también se aplicaban a los funcionarios públicos, incluidos los jueces, pero la especificidad de las funciones y responsabilidades que les incumbían y la necesidad de velar por la imparcialidad y la independencia de la judicatura se consideraban objetivos legítimos con el fin de imponer restricciones específicas al ejercicio de sus libertades¹⁰.

26. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han llegado a conclusiones similares. La Corte Interamericana ha

⁶ Véanse Sietske Dijkstra, “The freedom of the judge to express his personal opinions and convictions under the ECHR”, *Utrecht Law Review*, vol. 13, núm. 1 (enero de 2007); y Jorge Antonio Climent Gallart, “La jurisprudencia del TEDH sobre la libertad de expresión de los jueces”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 25 (2018).

⁷ Opinión núm. 3 a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad (19 de noviembre de 2002), párr. 28.

⁸ Opinión núm. 9 (2014) sobre normativa europea y los principios relativos a los fiscales (17 de diciembre de 2014), párr. 100.

⁹ Véanse, por ejemplo, Rumania: opinión sobre los proyectos de reforma de la Ley núm. 303/2004 relativa al Estatuto de los Jueces y Fiscales, la Ley núm. 304/2004 sobre la Organización Judicial y la Ley núm. 317/2004 sobre el Consejo Superior de la Magistratura (CDL-AD(2018)017), párrs. 123 a 132; y opinión sobre la seguridad jurídica y la independencia del poder judicial en Bosnia y Herzegovina (CDL-AD(2012)014), párrs. 80 y 81.

¹⁰ “Report on the freedom of expression of judges” (junio de 2015), párrs. 80 y 81.

determinado que el derecho a la libertad de expresión no cabe restringirlo a una determinada profesión o grupo de personas ni al ámbito de la libertad de prensa¹¹. La Corte se ocupó del ejercicio de las libertades fundamentales por parte de los jueces en un caso emblemático relativo a cuatro jueces que habían sido destituidos como consecuencia de su actuación en favor del restablecimiento de la democracia en Honduras tras un golpe de estado. La Corte determinó que se habían violado los derechos de esos jueces, ya que consideraba que “en situaciones de ruptura institucional, tras un golpe de estado, la relación entre estos derechos resulta aún más manifiesta, especialmente cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia. Las manifestaciones y expresiones relacionadas a favor de la democracia deben tener la máxima protección posible”¹².

27. La Comisión Interamericana ha afirmado que, como funcionarios públicos, los jueces y fiscales gozan de “un amplio derecho a la libertad de expresión”, pero, al mismo tiempo, sujeto a “restricciones especiales” destinadas a preservar la independencia e imparcialidad de la judicatura¹³.

C. Normas y ética profesionales

28. Los códigos de conducta profesional desempeñan un papel importante, ya que ofrecen orientaciones prácticas a los jueces y fiscales sobre cómo ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales de manera que se proteja la dignidad de su cargo y la independencia e imparcialidad de la judicatura.

29. En varios Estados que respondieron al cuestionario, las asociaciones profesionales han elaborado códigos de conducta profesional o directrices para ayudar a los jueces y fiscales a que, en el desempeño de sus funciones profesionales, actúen de conformidad con normas éticas preestablecidas y con los deberes y las responsabilidades inherentes a su labor¹⁴. En algunos casos, el mismo código es aplicable tanto a los jueces como a los fiscales¹⁵.

30. Algunos de esos códigos contienen disposiciones específicas sobre el ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos políticos y señalan las restricciones a que pueden estar sujetos los jueces y fiscales a fin de conservar su independencia e imparcialidad, el honor y la dignidad de su cargo y la confianza de la opinión pública en el sistema de administración de justicia¹⁶. Solo unos cuantos códigos éticos proporcionan orientaciones a los jueces y fiscales sobre el uso de las tecnologías modernas¹⁷.

IV. Libertad de expresión

31. El derecho a la libertad de expresión está recogido en muchos tratados internacionales y regionales¹⁸. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión constituye la base para el pleno disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad de religión, reunión, asociación y

¹¹ *Donoso vs. Panamá*, sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 114.

¹² *López Lone y otros vs. Honduras*, sentencia de 5 de octubre de 2015, párrs. 210 a 221.

¹³ *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* (diciembre de 2013), párr. 172.

¹⁴ Australia, Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Hungría, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (solo Irlanda del Norte) y Suecia.

¹⁵ Bosnia y Herzegovina, Bulgaria y Rumania.

¹⁶ Australia y Eslovenia.

¹⁷ Australia y Reino Unido (únicamente Irlanda del Norte y Escocia).

¹⁸ Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19); el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 10); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13); y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 9).

participación en los asuntos públicos, así como para el ejercicio efectivo del derecho de voto¹⁹.

32. Las normas internacionales y regionales sobre la libertad de expresión tienen una estructura similar: en el primer párrafo se reconoce que “todo individuo” tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, mientras que en el segundo se dispone que, para ser legítimas, las restricciones a ese derecho deben estar prescritas por ley, perseguir un fin legítimo y ser necesarias en una sociedad democrática. En algunas de tales normas se reconoce expresamente que el ejercicio de esa libertad “entraña deberes y responsabilidades especiales”²⁰.

33. Tales deberes y responsabilidades especiales tienen una importancia especial en los casos relativos a la libertad de expresión de los jueces y fiscales. Como funcionarios públicos, los jueces y fiscales tienen un deber de lealtad, reserva y discreción con respecto a su empleador²¹, y se espera que actúen con moderación en el ejercicio de su libertad de expresión en todos los asuntos en los que sea probable que se cuestionen la autoridad y la imparcialidad de la judicatura²². El deber de lealtad y discreción exige que la difusión de la información, aunque sea veraz, se lleve a cabo con moderación y corrección²³.

34. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos observó que el papel destacado que desempeñaba el poder judicial en una sociedad democrática justificaba dejar a las autoridades nacionales cierto margen de apreciación para determinar si una restricción del derecho a la libertad de expresión de los funcionarios públicos era compatible y proporcionada con el objetivo de mantener la autoridad y la imparcialidad del sistema judicial²⁴.

35. Sin embargo, en una sentencia reciente, el Tribunal Europeo afirmó que, en vista de la creciente importancia que se atribuía a los principios de la separación de poderes y de la independencia de la judicatura, toda injerencia en la libertad de expresión de un juez exigía un examen minucioso, y llegó a la conclusión de que la posición y las afirmaciones del demandante, que se encuadraban sin duda en el contexto de un debate sobre cuestiones de gran interés público, requerían conceder al demandante un alto grado de protección en lo tocante a su libertad de expresión y ejercer un control riguroso sobre cualquier injerencia, al tiempo que se reconocía el correspondiente margen de apreciación a las autoridades del Estado demandado²⁵.

36. Con este trasfondo del margen de apreciación, los tribunales y mecanismos de derechos humanos comprueban si la injerencia cumple las tres condiciones establecidas en las disposiciones de los tratados sobre la libertad de expresión.

Restricciones al derecho a la libertad de expresión

37. La primera condición es que la injerencia esté prevista en la ley. La palabra “ley” puede incluir varias formas de regulación. Para ser considerada ley, una norma debe ser accesible a las personas de que se trate y estar formulada con la suficiente precisión para permitirles regular su conducta y prever las consecuencias que puede acarrear una determinada actuación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que “la reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad [...] es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad”²⁶ y que la palabra “leyes” no se refería a ninguna norma

¹⁹ Observación general núm. 34 (2011) sobre la libertad de opinión y de expresión, párrs. 4 y 20.

²⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19, párr. 3)). Véase también el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 10, párr 2)).

²¹ Por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kudeshkina v. Russia* (demanda núm. 29492/05), sentencia de 26 de febrero de 2009, párr. 85.

²² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Wille v. Liechtenstein* (demanda núm. 28396/95), sentencia de 28 de octubre de 1999, párr. 2). 64.

²³ *Kudeshkina v. Russia*, párr. 93.

²⁴ Por ejemplo, *Kudeshkina v. Russia*, párr. 82; y *Wille v. Liechtenstein*, párr. 61.

²⁵ *Baka v. Hungary* (demanda núm. 20261/12), 23 de junio de 2016, párrs. 171 y 175.

²⁶ “La expresión ‘Leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, opinión consultiva, 9 de mayo de 1986, párr. 24.

jurídica, sino a actos normativos de carácter general, emanados del órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido de conformidad con los procedimientos que se estipulaban en la Constitución. En dos asuntos relativos a las medidas disciplinarias impuestas a jueces italianos por su pertenencia a la masonería, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que se había violado el Convenio Europeo de Derechos Humanos porque la injerencia no venía impuesta por la ley²⁷.

38. La segunda condición es que la injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión persiga un fin legítimo. En la mayoría de los asuntos sustanciados por el Tribunal Europeo en relación con las restricciones a la libertad de expresión de los jueces, el objetivo legítimo en el que se basa la injerencia es el mantenimiento de la autoridad y la imparcialidad de la judicatura, que en ocasiones se conjuga con la protección de los derechos de terceros. La necesidad de salvaguardar la dignidad de la función judicial y la imparcialidad e independencia de la judicatura se reconoce expresamente en los Principios Básicos y en los Principios de Bangalore como un objetivo que puede justificar las restricciones al ejercicio de la libertad de expresión de los jueces.

39. La tercera condición es que la injerencia se ajuste estrictamente a los criterios de necesidad y proporcionalidad. En su observación general núm. 34 (párrs. 22 y 34), el Comité de Derechos Humanos señala que las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad, deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora, deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan desempeñar dicha función y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones, sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen. En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se considera que, en una sociedad democrática, la injerencia ha de responder a una necesidad social apremiante y ha de ser proporcional al objetivo legítimo perseguido²⁸.

Jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos

40. La jurisprudencia de los tribunales y mecanismos regionales de derechos humanos proporciona valiosas orientaciones para definir los límites a los que están sujetos los jueces y fiscales en el ejercicio de su libertad de expresión. En particular, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos muestra que, al valorar si las autoridades nacionales han logrado un equilibrio justo entre el derecho a la libertad de expresión de un determinado juez y el interés legítimo de las autoridades en proteger la autoridad y la imparcialidad de la judicatura, la declaración impugnada debe examinarse a la luz de todas las circunstancias concretas del asunto en su conjunto. En esa valoración se tienen en cuenta una serie de factores, entre los que se incluyen el cargo que ocupa el demandante, el contenido de la declaración impugnada, el contexto en el que se hizo la declaración y el carácter y la severidad de las sanciones impuestas. En dos asuntos, la posición de alto rango ocupada por el demandante en el seno de la judicatura fue uno de los factores esenciales que tuvo en cuenta el Tribunal Europeo para valorar si, habida cuenta de las obligaciones y responsabilidades específicas inherentes a dicho cargo, el demandante había incumplido sus deberes de lealtad y de discreción a través de la opinión que había manifestado.

41. En *Baka c. Hungría*, el Presidente del Tribunal Supremo de Hungría denunció que el cese prematuro de su mandato a raíz de las opiniones que había expresado sobre diversas reformas legislativas y constitucionales que afectaban al poder judicial había constituido una vulneración de su derecho a la libertad de expresión. El Tribunal Europeo, para llegar a la conclusión de que el cese prematuro del mandato del demandante había infringido el artículo 10 del Convenio, atribuyó una importancia particular al cargo que ocupaba el demandante y consideró que, en su calidad profesional de Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional de Justicia, el demandante no solo tenía el derecho, sino también el deber, de expresar su opinión sobre las reformas de las leyes que afectaban a la judicatura

²⁷ *N. F. v. Italy* (demanda núm. 37119/97), sentencia de 2 de agosto de 2001, párrs. 24 a 32; y *Maestri v. Italy* (demanda núm. 39748/98), sentencia de 17 de febrero de 2004, párrs. 30 a 42.

²⁸ Véase, por ejemplo, *Baka v. Hungary*, párr. 158.

(párr. 168). En *Wille c. Liechtenstein*, el alto rango desempeñado por el demandante en el seno de la judicatura indujo al Tribunal Europeo a llegar a la misma conclusión (párr. 64).

42. El contenido de la declaración impugnada y el contexto en el que se presenta revisten especial importancia en relación con los casos relativos al ejercicio de la libertad de expresión en el marco de un debate público.

43. En el asunto *Wille*, el Tribunal consideró que, si bien la conferencia del demandante se refería a cuestiones de derecho constitucional, que inevitablemente tenían implicaciones políticas, ese elemento no bastaba por sí solo para impedir que el demandante formulara una declaración al respecto (párr. 67). En *Kudeshkina c. Rusia*, que se refiere a la destitución de una jueza a raíz de sus duras críticas a la judicatura en los medios de comunicación, el Tribunal consideró que la demandante había planteado una cuestión de interés público muy importante que debía estar abierta al libre debate en una sociedad democrática, y recordó que, en su jurisprudencia, había atribuido especial importancia al ejercicio sin trabas de la libertad de expresión de los candidatos en el contexto del debate electoral (párr. 94).

44. En *López Lone y otros vs. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que la libertad de expresión debía garantizarse no solo en lo concerniente a la difusión de información o ideas que fueran recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo tocante a las que resultaran ingratas para el Estado o cualquier sector de la población. La Corte también subrayó que “las expresiones en relación a un golpe de estado son de elevado interés público y se encuentran en el nivel más alto de protección por la Convención Americana” y afirmó que “la legítima protección de los principios de independencia e imparcialidad de la función judicial no puede significar la expectativa de acallar al juez respecto de todos los asuntos de relevancia pública” (párrs. 157 y 165).

45. El motivo para hacer una declaración también es pertinente en la valoración realizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la proporcionalidad de la injerencia²⁹. En el asunto *Baka*, el Tribunal expresó la opinión de que las declaraciones del demandante, que claramente se inscribían en el contexto de un debate sobre asuntos de gran interés público, no iban más allá de una mera crítica desde una perspectiva estrictamente profesional (párr. 171). En el asunto *Wille*, el Tribunal señaló que no había pruebas que permitieran llegar a la conclusión de que la conferencia del demandante contuviera observaciones sobre asuntos pendientes, críticas severas a personas o instituciones públicas o insultos a altos funcionarios o al Príncipe (párr. 67). Por otra parte, un acto motivado por una queja o un antagonismo personal o la expectativa de un beneficio personal, incluida una ganancia pecuniaria, no justificaría un nivel de protección especialmente elevado³⁰.

46. El carácter y la severidad de las penas impuestas son factores que deben tenerse en cuenta al valorar la proporcionalidad de cualquier injerencia en la libertad de expresión. En el asunto *Kudeshkina*, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que el hecho de perder el cargo judicial era la sanción más estricta que se podía imponer en el marco de un procedimiento disciplinario (párr. 98). En varios asuntos, el Tribunal también consideró el “efecto paralizador” que la sanción impuesta a la demandante podría tener sobre otros jueces, que podrían verse disuadidos de participar en futuros debates sobre reformas legislativas que afectarían a la judicatura y, de manera más general, sobre cuestiones relativas a la independencia de esta última³¹. La Corte Interamericana de Derechos Humanos llegó a una conclusión similar en el caso *López Lone* (párr. 176).

47. Los tribunales y mecanismos de derechos humanos también han contribuido a aclarar hasta qué punto los jueces y fiscales pueden expresar sus opiniones sobre causas *sub judice* o, más en general, a través de la prensa.

48. Los jueces y fiscales deben abstenerse siempre de hacer cualquier comentario que pueda afectar al resultado de las actuaciones o a la imparcialidad con la que deben enjuiciar

²⁹ Comisión de Venecia, “Report on the freedom of expression of judges”, párr. 75.

³⁰ *Kudeshkina v. Russia*, párr. 95.

³¹ *Baka v. Hungary*, párrs. 167 y 173; *Wille v. Liechtenstein*, párr. 50; y *Kudeshkina*, párr. 99.

a las personas o las cuestiones de las que se ocupen. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos muestra que las opiniones expresadas por un juez sobre un asunto pendiente, así como el tono y el contenido de su decisión, pueden dar lugar a una violación del derecho a un juicio imparcial. En el asunto *Kyprianou c. Chipre*, por ejemplo, el Tribunal consideró que el tono y las palabras que se habían utilizado en una sentencia por desacato a un tribunal estaban demasiado cargados de emoción y llegó a la conclusión de que el tribunal en cuestión no había cumplido el requisito de imparcialidad con arreglo a criterios tanto objetivos como subjetivos³².

49. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos señaló que los jueces debían ser reservados en sus relaciones con la prensa y saber salvaguardar su independencia y su imparcialidad. Eso significaba que, por regla general, debían abstenerse de hacer comentarios injustificados sobre los asuntos de que se ocupaban o que estuvieran tramitando otros jueces³³. Si los medios de comunicación o el público interesado criticaban un fallo, el juez debía evitar responder a esas críticas escribiendo a la prensa o contestando a las preguntas de los periodistas. Un juez solo debía responder a las expectativas legítimas de los ciudadanos mediante decisiones claramente motivadas³⁴.

50. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha ocupado de una serie de asuntos relativos a jueces que manifestaron su opinión sobre los medios de comunicación³⁵. El Tribunal subrayó que, para mantener su reputación de jueces imparciales, las autoridades judiciales debían ejercer la máxima discreción con respecto a los asuntos de los que se ocupaban y abstenerse de hacer uso de la prensa, aun cuando se les hubiera provocado³⁶. En esos asuntos, el Tribunal llegó a la conclusión de que las expresiones utilizadas por los jueces implicaban que ya se habían formado una opinión desfavorable del argumento del demandante, lo que vulneraba el derecho a un juicio imparcial.

51. En la mayoría de los países que respondieron al cuestionario, la Constitución incluye disposiciones generales sobre el derecho a la libertad de expresión, pero no disposiciones concretas sobre el ejercicio de la libertad de expresión por los jueces y fiscales.

52. Hay más orientaciones en la legislación nacional o en los códigos de ética elaborados por asociaciones profesionales de jueces y fiscales. En la mayoría de los casos, la legislación nacional solo contiene disposiciones generales sobre la conducta y el comportamiento del juez o el fiscal dentro y fuera de la sala de audiencias. Cuando las disposiciones legales o éticas se refieren directamente a la libertad de expresión, generalmente reconocen que ese derecho puede estar sujeto a las restricciones que sean necesarias para proteger el honor y la dignidad de los jueces y fiscales en el ejercicio de sus funciones, así como la independencia e imparcialidad de la judicatura.

53. La restricción más habitual al ejercicio de la libertad de expresión se deriva del principio de confidencialidad, según el cual los jueces y fiscales están sujetos al secreto profesional en lo que respecta a sus deliberaciones y a la información confidencial obtenida en el ejercicio de sus funciones no vinculadas a diligencias de carácter público³⁷. A fin de mantener la idea de independencia e imparcialidad, los jueces y fiscales también deben abstenerse de expresar sus puntos de vista u opiniones en relación con los casos que se estén examinando o se hayan examinado en los tribunales, especialmente a través de los medios de comunicación³⁸.

54. En algunos países, la legislación nacional y los códigos de ética contienen disposiciones expresas en virtud de las cuales los jueces y fiscales pueden participar en

³² Demanda núm. 73797/01, 15 de diciembre de 2005, párr. 122.

³³ Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm 3, párr. 40.

³⁴ UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, párrs. 74 y 75.

³⁵ Véanse *Buscemi v. Italy* (demanda núm. 29569/95), sentencia de 16 de septiembre de 1999; *Lavents v. Latvia* (demanda núm. 58442/00), sentencia de 28 de noviembre de 2002; y *Olujić v. Croatia* (demanda núm. 22330/05), sentencia de 5 de febrero de 2009.

³⁶ *Buscemi v. Italy*, párr. 67.

³⁷ Comunicaciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), Bulgaria, Burundi, Colombia, Croacia, Eslovenia, Guatemala, Montenegro y Suecia.

³⁸ Comunicaciones de Croacia, Eslovenia, Guatemala, Hungría, Lituania, Montenegro, el Reino Unido (únicamente Escocia), la República de Corea, Rumania y Serbia.

debates públicos sobre las leyes, la judicatura o la administración de justicia, o expresar sus opiniones sobre esas cuestiones en los medios de comunicación. En tales casos, deben esforzarse por garantizar que sus opiniones y su conducta general se ajusten a sus obligaciones y responsabilidades como funcionarios públicos y actuar con moderación en el ejercicio de su libertad de expresión en todos los casos en que sea probable que se cuestionen la autoridad y la imparcialidad de la judicatura³⁹.

55. Las comunicaciones de los Estados al Relator Especial proporcionan información limitada sobre los casos en que los jueces y fiscales han estado sometidos a actuaciones judiciales o disciplinarias en relación con el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión⁴⁰. Por otra parte, ciertas comunicaciones de organizaciones de la sociedad civil se refieren a varios casos de Bulgaria, Egipto, Filipinas, Marruecos, Polonia y la República de Moldova.

V. Libertad de reunión y de asociación

56. En los tratados internacionales y regionales se reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de asociación y de reunión pacífica y que no pueden imponerse restricciones al ejercicio de esos derechos, salvo que estén prescritas por la ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás⁴¹.

57. Las normas vigentes sobre los jueces y fiscales disponen que estos no deben estar aislados de la sociedad en la que viven y que, en general, deben tener libertad para dedicarse a las actividades extraprofesionales que deseen. No obstante, dado que esas actividades pueden poner en peligro la dignidad de su cargo o incluso su independencia e imparcialidad, es necesario lograr un equilibrio razonable entre la participación de los jueces y fiscales en la sociedad y la necesidad de que sean independientes e imparciales en el desempeño de sus funciones y de que sean considerados como tales. En definitiva, siempre hay que preguntarse si, en un contexto social preciso y a los ojos de un observador sensato, un juez o un fiscal participa en una actividad que pueda comprometer objetivamente su independencia o su imparcialidad⁴².

58. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos solo ha examinado dos demandas relativas al derecho a la libertad de asociación y de reunión pacífica de los jueces o fiscales. En ambos casos, el Tribunal determinó que se había producido una violación del derecho porque la restricción no venía impuesta por la ley y no se planteó la cuestión de si la pertenencia de un juez a la masonería era compatible con el principio de independencia e imparcialidad judicial (véase párr. 37 *supra*).

59. La Corte Interamericana de Derechos Humanos examinó la compatibilidad de las restricciones al derecho a la libertad de asociación en el caso *López Lone* (párr. 186)⁴³. Observó que la destitución de tres jueces como resultado de su participación en protestas públicas contra un golpe de estado afectaba a su pertenencia a la Asociación de Jueces por la Democracia, ya que únicamente los jueces y magistrados en servicio activo podían ser miembros de la Asociación, y constituía una restricción indebida del derecho a la libertad de asociación de los demandantes⁴⁴.

60. El *Comentario relativo a los Principios de Bangalore* (párrs. 127, 135, 167 y 168 y 176) contiene orientaciones útiles sobre la cuestión de la pertenencia de los jueces a diversas organizaciones. Un juez puede ser miembro de un sindicato u organización sin

³⁹ Bulgaria, Croacia, Eslovenia y Montenegro.

⁴⁰ Eslovenia, Lituania, Países Bajos y República de Corea.

⁴¹ Véanse Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 21 y 22); Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 11); Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 15 y 16); y Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (arts. 10 y 11).

⁴² Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm 3, párrs. 27 y 28.

⁴³ *López Lone y otros vs. Honduras*, párr. 186.

⁴⁴ Véase también *Escher y otros vs. Brasil*, sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 173.

finés de lucro; sin embargo, no hay consenso a nivel internacional sobre si un juez tiene derecho a ser miembro de un partido político (véanse párrs. 65 a 75 *infra*). Además, no sería apropiado que un juez fuera miembro de una organización que discriminara por motivos de raza, religión, género, origen nacional, etnia u orientación sexual, ya que ello podría hacer pensar que el juez no es del todo imparcial.

61. Es admisible que los jueces y fiscales participen en manifestaciones pacíficas para defender sus intereses profesionales (por ejemplo, para mejorar y proteger las condiciones de servicio y los sueldos) o para protestar contra una reforma del sistema de justicia que pueda socavar la independencia de la judicatura y la separación de poderes.

62. En los casos en que los jueces y fiscales consideran que tienen el deber moral de expresarse, por ejemplo, para manifestar su oposición a la guerra o para exigir que se tomen medidas en relación con la degradación del medio ambiente, por lo general se les permite participar en manifestaciones pacíficas⁴⁵. En el caso *López Lone* (párrs. 148, 153 y 174), la Corte Interamericana consideró que en momentos de graves crisis democráticas los jueces no solo tenían el derecho, sino también la obligación, de expresarse a favor del restablecimiento del orden democrático, solos y en asociación con otros jueces, y que las normas que restringían ordinariamente el derecho de los jueces a participar en la vida política no se aplicaban a las acciones que emprendían en defensa del estado de derecho.

63. Las respuestas al cuestionario muestran que, en muchos países, los jueces y fiscales tienen derecho a crear asociaciones profesionales o a afiliarse a ellas para proteger los intereses de sus miembros y la independencia e imparcialidad de la judicatura, así como a constituir otras asociaciones o a afiliarse a ellas cuando no menoscaben la dignidad de su cargo ni interfieran en el desempeño de sus funciones oficiales o planteen dudas en cuanto a su independencia e imparcialidad. Sin embargo, la legislación nacional establece en general que el derecho de reunión pacífica y de asociación de los jueces y fiscales puede estar sujeto a restricciones concretas, destinadas a proteger el honor del cargo y la independencia e imparcialidad de la judicatura.

64. En la mayoría de los países que respondieron al cuestionario del Relator Especial, los jueces y, en menor medida, los fiscales, no pueden ser miembros de partidos políticos, asistir a reuniones políticas ni participar en manifestaciones y protestas públicas (véase párr. 73 *infra*). En algunos países, no pueden ser miembros de sindicatos⁴⁶, empresas comerciales, cooperativas u organizaciones⁴⁷ que practiquen una discriminación inaceptable⁴⁸. En otros países, la Constitución o la legislación nacional incluyen limitaciones concretas al derecho de los jueces y fiscales a participar en huelgas⁴⁹.

VI. Derechos políticos

65. Los derechos políticos están intrínsecamente vinculados al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación. Al explicar los vínculos entre ellos, el Comité de Derechos Humanos señaló que esas libertades fundamentales eran condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y debían protegerse plenamente⁵⁰. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que esos derechos, en conjunto, hacían posible el juego democrático⁵¹.

66. La participación de los jueces y fiscales en las actividades políticas plantea algunos problemas, salvo en lo que respecta al ejercicio del derecho de voto. En su calidad de ciudadanos, los jueces y fiscales pueden ejercer sus derechos políticos en pie de igualdad con los demás ciudadanos. No obstante, a fin de mantener la confianza de la opinión

⁴⁵ UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, párr. 140.

⁴⁶ Bulgaria, Colombia, Italia y Letonia.

⁴⁷ Bulgaria, Eslovenia, Hungría y Lituania.

⁴⁸ Bosnia y Herzegovina y Hungría.

⁴⁹ Albania, Colombia y Letonia.

⁵⁰ Observación general núm. 25 (1996) sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, párr. 12.

⁵¹ *López Lone y otros vs. Honduras*, párr. 160.

pública en el sistema judicial, se acepta en general que los jueces deben actuar con moderación en el ejercicio de la actividad política pública. Incluso en los casos en que su pertenencia a un partido político o su participación en el debate público no estén expresamente prohibidas, es necesario que los jueces y fiscales se abstengan de toda actividad política que pueda comprometer su independencia o poner en peligro la apariencia de imparcialidad.

67. Para definir el grado adecuado de participación de la judicatura en el debate público, es necesario tener en cuenta dos factores. El primero es si la participación del juez o del fiscal podría socavar en buena medida la confianza en su imparcialidad. El segundo es si esa participación puede exponer innecesariamente al juez o al fiscal a ataques políticos o ser incompatible con la dignidad de su cargo. En cualquiera de los dos casos, el juez o el fiscal deben evitar esa participación.

68. Eso no significa que los jueces y fiscales deban abstenerse de expresar sus opiniones sobre cualquier cuestión que pueda tener repercusiones políticas.

69. En general, los jueces y fiscales pueden hacer comentarios en defensa de los derechos humanos fundamentales y el estado de derecho o participar en actividades o debates sobre la política judicial nacional o la administración de justicia del país. Los jueces y fiscales también deben ser consultados y participar activamente en la preparación de la legislación relativa a su régimen jurídico y, de manera más general, al funcionamiento del sistema judicial. Sin embargo, incluso en tales ocasiones deben evitar en lo posible verse envueltos en controversias públicas que puedan considerarse en buena medida partidistas desde el punto de vista político.

70. Con respecto a la participación directa en la política, la Comisión de Venecia expresó la opinión de que los jueces no deberían hallarse en una situación en la que se pudieran cuestionar su independencia o su imparcialidad y que ese era el motivo por el que muchos Estados limitaban las actividades políticas de los jueces⁵². En relación con los fiscales, la Comisión consideró que, en su calidad de funcionarios públicos, los fiscales no deberían desempeñar otros cargos públicos ni ejercer otras funciones públicas consideradas inadecuadas para los jueces y que deberían evitar toda actividad pública que fuera incompatible con el principio de su imparcialidad⁵³.

71. Eso significa que, en general, se espera que un juez o un fiscal abandone y deje de lado las afiliaciones políticas o los intereses partidistas cuando jure o prometa cumplir con sus obligaciones judiciales con independencia e imparcialidad. Si bien la pertenencia a un partido político no es en sí misma incompatible con su cargo, la actividad política partidista o las declaraciones extrajudiciales relativas a cuestiones polémicas de carácter público pueden mermar la imparcialidad de los jueces o fiscales y generar confusión en la opinión pública acerca de la índole de la relación entre la judicatura y los poderes ejecutivo o legislativo. Cuando el cónyuge de un juez participa activamente en política, el juez debe permanecer suficientemente apartado de las actividades de su cónyuge para asegurarse de que no exista de parte del público la percepción de que está apoyando a un candidato político⁵⁴.

72. La participación de los jueces y, en menor medida, de los fiscales en determinadas actividades políticas dentro de los poderes legislativo o ejecutivo plantea un problema particular. El concepto de independencia judicial se basa en la teoría de la separación de poderes, es decir, en la idea de que, en un Estado democrático moderno, el poder judicial debe actuar con independencia de los poderes legislativo y ejecutivo. Por esa razón, las obligaciones de un juez se consideran "incompatibles con ciertas actividades políticas, tales como la pertenencia al parlamento nacional o los concejos locales"⁵⁵. En consecuencia, un juez o un fiscal en servicio activo no puede aceptar dentro del poder ejecutivo o legislativo

⁵² "Informe sobre la independencia del sistema judicial; parte I: la independencia de los jueces", marzo de 2010, párr. 62.

⁵³ "Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial; parte II: el ministerio público", marzo de 2010, párr. 62.

⁵⁴ UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, párr. 38 c).

⁵⁵ *Ibid.*, párr. 135.

un empleo a tiempo completo que entrañe la formulación de políticas de alto nivel. Tendría que renunciar a su cargo en la administración de justicia antes de asumir nuevas funciones en los poderes ejecutivo o legislativo.

73. En la mayoría de los países que respondieron al cuestionario, los jueces no pueden expresar abiertamente sus opiniones políticas, ser miembros de partidos políticos, participar en reuniones políticas o emprender cualquier actividad política que pueda menoscabar su independencia o afectar a la confianza de la opinión pública en la judicatura⁵⁶. En algunos casos, las disposiciones constitucionales o legislativas establecen expresamente que los jueces no pueden ser miembros de órganos legislativos o ejecutivos a nivel nacional o local⁵⁷. Se aplican restricciones similares a los fiscales⁵⁸.

74. Sin embargo, en otros países, los jueces tienen derecho a participar en la política y a presentarse como candidatos en las elecciones. En Eslovenia, por ejemplo, los jueces pueden ser miembros de partidos políticos y presentarse como candidatos para determinados cargos políticos; en caso de ser elegidos o nombrados para dicho cargo, quedan en suspenso los derechos y obligaciones correspondientes a su cargo en la judicatura. La Comisión de Venecia, en su informe sobre la libertad de expresión de los jueces (párrs. 29 y 47 y 48), expone otros ejemplos de países (Alemania, Austria y Suecia) en los que los jueces pueden participar activamente en la política y presentarse como candidatos en elecciones para cargos políticos.

75. En algunas comunicaciones, los encuestados expusieron ejemplos concretos de procedimientos disciplinarios contra jueces por haber expresado puntos de vista y opiniones sobre cuestiones de carácter político⁵⁹. La Fundación Helsinki para los Derechos Humanos y la Fundación Diálogo Abierto se refirieron a varios casos en que ciertos jueces y fiscales que habían expresado opiniones críticas sobre la reforma de la judicatura en Polonia y sobre la situación de la justicia en la República de Moldova habían sido objeto de un procedimiento disciplinario.

VII. Las redes sociales y las actividades de los jueces y fiscales

76. La influencia de la nueva cultura de los medios en cuanto a la redefinición de la comunicación y las prácticas relativas al intercambio de información personal suscita cuestiones singulares e interesantes para los tribunales. En la era global, el uso de plataformas de medios sociales forma parte de las actividades cotidianas de la mayoría de la gente.

77. Los medios sociales constituyen una herramienta extraordinaria para la divulgación y la educación pública y pueden contribuir a fortalecer la confianza del público en la judicatura. Sin embargo, el uso de los medios sociales plantea nuevos problemas y preocupaciones éticas en relación con el carácter apropiado del contenido publicado, la demostración involuntaria de parcialidad o interés o las consecuencias imprevistas que se derivan de la interacción de jueces y fiscales con terceros.

78. Los instrumentos internacionales no contienen ninguna orientación sobre la forma en que los jueces y fiscales pueden ejercer sus libertades en Internet. No obstante, está ampliamente aceptado que los derechos que tienen las personas fuera de línea también deben protegerse en línea, en particular la libertad de expresión⁶⁰. En la práctica, esto significa que los profesionales de la justicia deben abstenerse de participar en actividades

⁵⁶ Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Burundi, Colombia, Costa Rica, Croacia, El Salvador, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Rumania, Serbia y Turquía.

⁵⁷ Eslovenia, Hungría, Irlanda, Lituania, Montenegro, Reino Unido (únicamente Irlanda del Norte), República de Corea, Serbia y Turquía.

⁵⁸ Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Honduras, Hungría, Letonia y Serbia.

⁵⁹ Bulgaria, Costa Rica y Polonia.

⁶⁰ Resolución 38/7 del Consejo de Derechos Humanos.

que puedan comprometer la dignidad de su cargo o causar conflictos de interés que puedan mermar la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial (A/HRC/26/32, párr. 58).

79. Hasta la fecha, los tribunales y mecanismos de derechos humanos no han tenido la oportunidad de aclarar el tipo de conducta que se espera de un juez o un fiscal cuando ejerce su libertad de expresión en los medios sociales. De conformidad con las normas internacionales, los jueces y fiscales están sujetos a restricciones más severas que otras personas en su vida y conducta en los planos profesional y privado. Sin embargo, no sería razonable esperar que se retiraran totalmente de la vida pública. El aislamiento completo de un juez o un fiscal respecto de la comunidad en la que vive no es posible ni beneficioso⁶¹ y una instrucción general a jueces y fiscales para que simplemente “se mantengan alejados de los medios sociales” no está justificada ni es realista en la actual era digital.

80. El comportamiento de los jueces y fiscales en los medios sociales es visible para la opinión pública. Cualquier comentario o declaración que publique un juez o un fiscal debe servir para reafirmar la fe de los ciudadanos en la justicia y ser coherente con la dignidad de su cargo y con la independencia e imparcialidad de la judicatura. En su calidad de funcionarios públicos, los jueces y fiscales deben velar por que la expresión de sus opiniones y convicciones personales no afecte negativamente a sus funciones oficiales, no repercuta negativamente en su condición de funcionarios públicos ni ponga en tela de juicio su imparcialidad o sus obligaciones de lealtad y de responsabilidad con respecto a su cargo. Al expresar sus puntos de vista y opiniones en Internet, siempre deben respetar y honrar su cargo, y esforzarse por mantener y aumentar la confianza en el sistema judicial. Deben abstenerse de cualquier actividad en Internet que pueda mermar la confianza de los ciudadanos en la justicia o plantear dudas en cuanto a su independencia e imparcialidad.

81. Se recomienda prudencia a los jueces cuando lleven a cabo cualquier comunicación electrónica, incluidas las comunicaciones mediante mensajes de texto o correo electrónico, o cuando participen en sitios de redes sociales en línea o publiquen material en Internet, habida cuenta de la accesibilidad, la transmisión generalizada y la permanencia de las comunicaciones electrónicas y el material que se difunde en la red. Los mismos principios que rigen la capacidad de un juez para socializar en persona, en papel o por teléfono deben aplicarse a las comunicaciones electrónicas, incluido el uso de Internet y de los sitios de las redes sociales.

82. Para los fiscales, este panorama cambiante plantea problemas similares. En varios países se han elaborado directrices relativas a la utilización de los medios de comunicación por los fiscales, basadas en el derecho civil y las tradiciones del *common law*. El hilo conductor de estas directrices en materia de comunicaciones es evitar la difusión de información incompleta o inexacta que pueda socavar la confianza de los ciudadanos en el ministerio público.

83. Solo unos cuantos países han promulgado leyes o normas éticas concretas para regular la conducta de los jueces y fiscales en los medios sociales⁶². En algunos países, las asociaciones profesionales de jueces y fiscales han llevado a cabo una serie de actividades para concienciar sobre los riesgos que entraña el ejercicio de su libertad de expresión en línea, en particular en los medios sociales⁶³. Otros países han comenzado a actualizar sus códigos jurídicos y a crear organismos éticos para desarrollar la cuestión de la participación de los miembros de la judicatura en los medios sociales.

84. Determinados grupos pertinentes, como la Red Mundial de Integridad Judicial, han publicado útiles directrices y están preparando programas de formación sobre la naturaleza de los medios sociales y las responsabilidades éticas que incumben a los jueces y fiscales⁶⁴.

85. Las comunicaciones de los Estados al Relator Especial proporcionan información limitada sobre los casos de jueces y fiscales que han sido objeto de procedimientos judiciales o disciplinarios en relación con el ejercicio de su derecho a la libertad de

⁶¹ UNODC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore*, párr. 31.

⁶² Albania, Australia, Eslovenia, Hungría, Montenegro y Reino Unido (únicamente Irlanda del Norte y Escocia).

⁶³ Azerbaiyán, Bulgaria, Costa Rica, Lituania y República de Corea.

⁶⁴ Véase UNODC, “Social media, a new platform for judges around the world”.

expresión en Internet. En Eslovenia y los Países Bajos, se impusieron medidas disciplinarias a algunos jueces por hacer comentarios inapropiados en sus cuentas de Twitter. En la República de Corea, varios jueces fueron suspendidos de su cargo por hacer comentarios críticos sobre la red de comunicación interna de la judicatura en relación con los procesos de nombramiento o las decisiones adoptadas por otros tribunales.

VIII. Conclusiones

86. En los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial y las Directrices sobre la Función de los Fiscales, así como en otras normas internacionales, se reconoce que, al igual que otros ciudadanos, los jueces y fiscales están facultados para ejercer sus derechos a libertades de expresión, creencias, asociación y reunión en pie de igualdad con las demás personas. No obstante, el ejercicio de esas libertades entraña responsabilidades y obligaciones especiales. En su calidad de funcionarios públicos, los jueces y fiscales deben actuar con moderación en el ejercicio de esos derechos y actuar en todo momento de manera que se preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura.

87. Los tribunales y mecanismos regionales de derechos humanos en Europa y el sistema interamericano han contribuido a aclarar los límites a los que pueden estar sujetos los jueces y fiscales en el ejercicio de esas libertades. Su jurisprudencia se centra en el ejercicio de la libertad de expresión por los jueces, pero puede aplicarse, *mutatis mutandis*, al ejercicio de otras libertades fundamentales y a los fiscales.

88. Los códigos de conducta profesional aprobados por las asociaciones profesionales también han contribuido al establecimiento de normas detalladas de autorregulación que ayudan a los jueces y fiscales a tomar sus propias decisiones cuando se enfrentan a decisiones éticas en su vida profesional y personal. Sin embargo, solo un reducido número de códigos éticos se ocupa de cuestiones relacionadas con la utilización de los medios sociales. La falta de orientaciones adecuadas ha dado lugar a un aumento del número de las infracciones “accidentales” de las normas de conducta profesional por parte de los jueces y fiscales. A nivel nacional, un número creciente de asociaciones profesionales están elaborando directrices y ofreciendo oportunidades de formación a sus miembros sobre cuestiones relacionadas con la utilización de los medios sociales.

89. En el presente informe, el Relator Especial muestra que, en su calidad de funcionarios públicos, los jueces y fiscales tienen obligaciones y responsabilidades especiales que justifican la imposición de restricciones concretas a sus libertades fundamentales. No obstante, tales restricciones son legítimas únicamente cuando así lo dispone la ley y cuando son necesarias en una sociedad democrática para alcanzar un objetivo legítimo, como la protección de la independencia, la imparcialidad y la autoridad de sus instituciones.

90. Puede haber situaciones en las que un juez, como miembro de la sociedad, considere que tiene el deber moral de expresarse. Según la jurisprudencia de los tribunales regionales, cuando se produce una quiebra del orden constitucional, los jueces pueden incluso tener la obligación de pronunciarse a favor del restablecimiento de la democracia y del estado de derecho.

91. A lo largo del informe, el Relator Especial ha documentado diversas formas de injerencia en el ejercicio de las libertades fundamentales de los jueces y fiscales. No todas las medidas disciplinarias adoptadas contra ellos pueden considerarse necesarias en una sociedad democrática a los efectos de mantener la confianza de la ciudadanía en la judicatura o en el ministerio público. En algunos casos, esas sanciones parecen convenientes para castigar a un determinado juez o fiscal por las opiniones que haya expresado o las medidas que haya adoptado en el ejercicio de sus funciones. En determinadas circunstancias, la severidad de la sanción también tiene un efecto paralizador en otros miembros de la judicatura o del ministerio público, que

pueden verse disuadidos de expresar opiniones críticas por temor a ser objeto de medidas punitivas.

IX. Recomendaciones

92. A la luz de las normas internacionales y regionales existentes descritas en el informe, y teniendo en cuenta la jurisprudencia de los tribunales y mecanismos regionales de derechos humanos, el Relator Especial desea formular las recomendaciones que figuran a continuación.

Elaboración y aplicación de normas nacionales

93. La legislación nacional sobre la organización y el funcionamiento de la judicatura y el ministerio público debe incluir disposiciones que reconozcan concretamente que los jueces y fiscales tienen derecho al ejercicio de la libertad de expresión, de creencias, de asociación y de reunión, así como de los derechos políticos, en igualdad de condiciones con las demás personas, y que el ejercicio de esos derechos solo puede estar sujeto a las restricciones que se estimen necesarias en una sociedad democrática para el mantenimiento de la autoridad de la judicatura o del ministerio público y de la independencia y la imparcialidad de los distintos jueces y fiscales.

94. Las asociaciones profesionales de jueces y fiscales deben establecer disposiciones específicas en los códigos de conducta que existan o formular directrices concretas sobre el ejercicio de las libertades fundamentales por los jueces y fiscales. Esas disposiciones deben servir de normas de autorregulación para ayudar a los jueces y fiscales a adoptar sus propias decisiones sobre la forma de ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales de manera compatible con la dignidad de su cargo y la independencia e imparcialidad de la judicatura o el ministerio público. A este respecto, tales principios deben ser independientes de las normas disciplinarias aplicables a los jueces y fiscales, en el sentido de que el incumplimiento de esos principios no debe constituir automáticamente una infracción disciplinaria.

95. El Relator Especial considera que los propios jueces y fiscales son los más indicados para determinar el alcance y el contenido de las normas jurídicas y éticas sobre el ejercicio de sus libertades fundamentales y derechos políticos. En consecuencia, se deben establecer leyes y normas éticas nacionales mediante un proceso abierto y transparente en el que participen los jueces, los fiscales y las organizaciones que los representan. Para la formulación y aplicación de esos principios deben tenerse en cuenta las normas internacionales vigentes relativas al ejercicio de las libertades fundamentales y la jurisprudencia de los tribunales y mecanismos regionales de derechos humanos.

96. Los jueces y fiscales deben recibir una formación adecuada sobre los principios éticos relativos al ejercicio de sus libertades fundamentales en el marco tanto de su profesión como de sus actividades al margen de ella. Esa formación debe incluir, en particular, orientaciones prácticas sobre la utilización de los medios sociales.

97. El Relator Especial alienta a las asociaciones profesionales de jueces y fiscales a que establezcan órganos consultivos y de asesoramiento que orienten a los jueces y fiscales cuando tengan dudas acerca de la compatibilidad de una determinada actividad del sector privado con sus responsabilidades y obligaciones como funcionarios públicos. Esos órganos deben ser independientes de los órganos encargados de imponer sanciones disciplinarias.

98. Toda acusación o denuncia contra jueces o fiscales en relación con el ejercicio de sus libertades fundamentales debe presentarse ante una autoridad independiente, como un consejo judicial o fiscal, o un tribunal. Los procedimientos disciplinarios deben determinarse de conformidad con la ley, el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas establecidas.

99. Solo debe recurrirse a la destitución en los casos más graves de conducta indebida, según lo dispuesto en el código de conducta profesional, y únicamente

después de la celebración de una audiencia en la que se hayan reconocido todas las debidas garantías al acusado.

100. Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios deben estar sujetas a una revisión independiente.

Libertad de expresión

101. En el ejercicio de su libertad de expresión, los jueces y fiscales deben tener en cuenta sus responsabilidades y obligaciones como funcionarios públicos y actuar con moderación cuando expresen sus opiniones y puntos de vista en cualquier circunstancia en que, a los ojos de un observador razonable, su declaración pueda comprometer objetivamente su cargo o su independencia o imparcialidad.

102. Como regla general, los jueces y fiscales no deben participar en polémicas públicas. No obstante, en algunas circunstancias pueden expresar sus puntos de vista y opiniones sobre cuestiones políticamente controvertidas, como, por ejemplo, cuando participan en debates públicos sobre legislación y políticas que pueden afectar negativamente a la judicatura o al ministerio público. En los casos en que la democracia y el estado de derecho se vean amenazados, los jueces tienen el deber de pronunciarse en defensa del orden constitucional y del restablecimiento de la democracia.

103. Los jueces y fiscales deben ser reservados en sus relaciones con la prensa. Siempre deben abstenerse de hacer comentarios sobre los casos de los que se estén ocupando y evitar cualquier observación injustificada que pueda poner en tela de juicio su imparcialidad.

104. Los jueces y fiscales deben ser prudentes cuando utilicen los medios sociales. Cuando cuelguen información en dichos medios, deben tener en cuenta que cualquier cosa que publiquen pasa a ser permanente, incluso después de haberla eliminado, y puede ser interpretada libremente o incluso sacada de su contexto. Cuando hagan comentarios anónimos en Internet, los jueces siempre deben tener presente que hay varias maneras de identificar a la persona que publicó el comentario.

105. Cualquier información personal o fotografía compartida en los medios sociales debe ser discreta y decorosa. Los jueces y fiscales deben abstenerse siempre de hacer comentarios políticos partidistas y no publicar nunca nada que pueda ser contrario a la dignidad de su cargo o que afecte de alguna otra manera a la judicatura o al ministerio público como institución.

106. Los jueces y fiscales pueden utilizar Twitter; no obstante, dado que en las cuentas de Twitter figuran como jueces o fiscales, tales cuentas solo deben utilizarse con fines informativos y educativos y para actividades relacionadas con su trabajo.

Libertad de reunión y de asociación

107. Los jueces y fiscales tienen derecho a la libertad de reunión pacífica. Cuando ejerzan ese derecho, deberán tener presentes sus responsabilidades y obligaciones como funcionarios públicos y extremar la prudencia cuando su participación en una manifestación pacífica pueda estimarse incompatible con el mandato de su institución o con su obligación de ser y de parecer independientes e imparciales.

108. Los jueces y fiscales tienen derecho a constituir organizaciones profesionales y a afiliarse a ellas para proteger sus intereses laborales. También pueden ser miembros de otras organizaciones, siempre que su pertenencia a ellas no comprometa la dignidad de su cargo ni su independencia e imparcialidad.

Derechos políticos

109. El Relator Especial reconoce que no hay un consenso general a nivel internacional sobre si los jueces y, en menor medida, los fiscales deben tener libertad para participar o no en política.

110. Como ciudadanos, los jueces y fiscales están facultados para ejercer sus derechos políticos en pie de igualdad con los demás ciudadanos. Sin embargo, deben mostrar moderación en el ejercicio de la actividad política pública, a fin de mantener la independencia de la justicia y la separación de poderes.

111. Incluso en los casos en que su pertenencia a un partido político o su participación en el debate público no estén expresamente prohibidas, es necesario que los jueces y fiscales se abstengan de toda actividad política que pueda comprometer su independencia o poner en peligro la apariencia de imparcialidad.

112. Con respecto a la participación directa en la política, el Relator Especial considera que los jueces y fiscales deben evitar toda actividad política partidista que pueda mermar su imparcialidad o ser incompatible con el principio de la separación de poderes.

[Inglés únicamente]

Annex

List of respondents

States

Albania

Argentina

Armenia

Australia

Azerbaijan

Bolivia (Plurinational State of)

Bosnia and Herzegovina

Bulgaria

Burundi

Colombia

Costa Rica

Croatia

El Salvador

Guatemala

Honduras

Hungary

Iraq

Ireland

Italy

Latvia

Lebanon

Lithuania

Mexico

Montenegro

Netherlands

Nicaragua

Poland

Republic of Korea

Romania

Russian Federation

Serbia

Slovenia

Sweden

Turkey

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Northern Ireland and Scotland only)

Civil society organizations

Association of prosecutors (Bulgaria)

Helsinki Foundation for Human Rights (Poland)

International Commission of Jurists

Judges' Union (Bulgaria)

Open Dialogue Foundation

Intergovernmental organizations

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)
