



Estrasburgo, 16 de marzo de 2010

CDL-AD(2010)004
Orig. inglés

Estudio núm. 494 / 2008

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

INFORME
SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL
PARTE I: LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES

Adoptado por la Comisión de Venecia
en su 82ª reunión plenaria
(Venecia, 12-13 de marzo de 2010)

sobre la base de las observaciones formuladas por

el Sr. Guido NEPPI MODONA (miembro suplente, Italia)
la Sra. Angelika NUSSBERGER (miembro suplente, Alemania)
el Sr. Hjortur TORFASON (miembro, Islandia)
el Sr. Valery ZORKIN (miembro, Federación de Rusia)

Índice

INTRODUCCIÓN	3
I. OBSERVACIONES PRELIMINARES.....	3
II. NORMAS EXISTENTES	4
III. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL	6
1. Nivel al cual se garantiza la independencia judicial	6
2. Bases de nombramiento o de promoción	8
3. Los órganos de nombramiento y consultivos	9
4. Duración del mandato	11
5. Inamovilidad y régimen de sanciones disciplinarias - Transferencias	12
6. Remuneración de los jueces	14
7. Presupuesto del poder judicial.....	15
8. Ausencia de influencia externa indebida.....	17
9. Carácter definitivo de las decisiones judiciales	19
10. Independencia dentro del sistema judicial	20
11. La asignación de los casos y el derecho a un juez competente.....	22
IV. CONCLUSIONES.....	25

INTRODUCCIÓN

1. Por carta de 11 de julio de 2008, el Presidente de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y de Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria solicitó a la Comisión de Venecia que diera una opinión sobre “las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial”. La Comisión está “interesada tanto en una presentación del *acquis* existente como en propuestas para su desarrollo ulterior, sobre la base de un análisis comparativo que tenga en cuenta las principales familias de sistemas jurídicos en Europa”.

2. La Comisión de Venecia confió la redacción del presente informe a su Subcomisión sobre el Poder Judicial, que celebró reuniones sobre esta cuestión en Venecia, los días 16 de octubre de 2008, 11 de diciembre de 2008, 12 de marzo de 2009, 10 de diciembre de 2009 y 11 de marzo de 2010.

3. La Subcomisión decidió elaborar dos informes sobre la independencia del poder judicial, uno de ellos relativo al Ministerio Público y otro, el presente informe, dedicado a los Jueces. Este último se elaboró sobre la base de las observaciones formuladas por el Sr. Neppi Modona (CDL-JD(2009)002), la Sra. Nussberger (CDL-JD(2008)006), el Sr. Zorkin (CDL-JD(2008)008) y el Sr. Torfason.

4. En diciembre de 2008, el Sr. Desch, representante del Comité Europeo de Cooperación Jurídica (CDCJ), y la Sra. Laffranque, Presidenta del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), participaron en las labores de la Comisión. La Sra. Laffranque también proporcionó observaciones escritas (CDL-JD(2008)002).

5. El presente informe fue examinado en las reuniones plenarias de la Comisión los días 17 y 18 de octubre de 2008, 12 y 13 de diciembre de 2008, 12 y 13 de junio de 2009, 9 y 10 de octubre de 2010, y 11 y 12 de diciembre de 2009. Fue adoptado por la Comisión de Venecia en su 82ª reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010).

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES

6. La independencia del poder judicial tiene un componente objetivo, como calidad indispensable del sistema judicial como tal, y un componente subjetivo, como el derecho de toda persona a que un juez independiente establezca sus derechos y libertades. Si no existen jueces independientes, los derechos y libertades no pueden aplicarse de una manera correcta

y legal. Por lo tanto, la independencia del poder judicial no es un fin en sí mismo. No es un privilegio del que gozarían los jueces a título individual, sino que se justifica por la necesidad de permitir que los jueces cumplan su misión de guardianes de los derechos y las libertades de las personas.

7. La independencia de los jueces y, por tanto, la reputación del sistema judicial en una sociedad determinada depende de muchos factores. Además de las reglas institucionales que garantizan esta independencia, la personalidad y la profesionalidad de los jueces son elementos determinantes. La cultura jurídica en su conjunto también es un aspecto esencial.

8. Las reglas institucionales deben concebirse de tal modo que garanticen la selección de jueces altamente cualificados y fiables a nivel personal, y definan un entorno en el cual puedan trabajar sin estar sometidos indebidamente a influencias externas.

9. La cuestión de crear un conjunto integral de normas relativas a la independencia judicial se ha abordado en un número considerable de documentos más o menos detallados, encaminados a establecer puntos de referencia. Estos documentos, con independencia de que provengan de organizaciones internacionales, organismos oficiales o grupos independientes, proporcionan una visión completa de lo que deberían ser los elementos de la independencia judicial: la función y la importancia de la independencia judicial al garantizar el Estado de derecho y el tipo de retos a los que debe hacer frente por parte del ejecutivo, del poder legislativo o de otros actores.

10. En muchos países, la experiencia muestra que las mejores reglas institucionales no podrían funcionar sin la buena voluntad de las personas responsables de su aplicación. Por consiguiente, el respeto de las normas existentes es al menos tan importante como la identificación de las nuevas normas que deberían establecerse. No obstante, en el presente informe, no sólo se ofrece una visión general de las normas vigentes, sino que también se identifican ámbitos en los que tal vez sería necesario establecer unas normas con el fin de cambiar las prácticas que pueden constituir un obstáculo para la independencia judicial.

11. Cabe señalar que algunos principios sólo son aplicables a los jueces de los tribunales ordinarios a nivel nacional, pero no a los miembros de los tribunales constitucionales ni de las jurisdicciones internacionales, que no están contemplados en el presente informe.

II. NORMAS EXISTENTES

12. A nivel europeo e internacional, existe un gran número de textos dedicados a la independencia del poder judicial. De nada serviría comenzar de cero para tratar una vez más de definir normas en la materia. Por lo tanto, en el presente informe, la Comisión de Venecia se basará en los textos existentes.

13. A nivel europeo, el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos garantiza el derecho a un tribunal independiente e imparcial (*"1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. (...)"*). La jurisprudencia del Tribunal aclara una serie de aspectos importantes de la independencia judicial, pero, debido precisamente a su naturaleza casuística, no aborda la cuestión de manera sistemática.

14. Además del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el texto con más autoridad sobre la cuestión de la independencia judicial a nivel europeo es la Recomendación (94)12 del Comité de Ministros sobre la independencia, la eficacia y la función de los jueces. Este texto está siendo revisado en la actualidad y la Comisión de Venecia espera que el presente informe sea útil en el marco de esta revisión.

15. Dado que este texto es bastante general, se han realizado varios intentos de elaborar un texto más detallado sobre la independencia del poder judicial. El texto más completo probablemente sea la opinión núm. 1 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces. Otras opiniones del CCJE también son pertinentes en este contexto, como la opinión núm. 6 sobre el proceso equitativo en un plazo razonable, la opinión núm. 10 sobre el Consejo judicial al servicio de la sociedad, y la opinión núm. 11 sobre la calidad de las decisiones judiciales.

16. Entre los textos del Consejo de Europa, cabe citar asimismo la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, adoptada durante una reunión multilateral organizada en Estrasburgo, en julio de 1998, por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa.

17. En el Informe de la Comisión de Venecia sobre los nombramientos judiciales (CDL-AD(2007)028), se abordan cuestiones particularmente importantes para la independencia judicial. Otros aspectos se examinan en diversas opiniones de la Comisión de Venecia.

18. Los principios elaborados por las Naciones Unidas relativos a la independencia del sistema judicial se basan en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (“*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*”). Éste es el caso de los [Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985](#) y de los [Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, adoptados en 2002](#). Estos principios coinciden con frecuencia con las del Consejo de Europa, pero no suelen ir más allá de las mismas.

19. El presente informe pretende presentar de manera coherente el contenido de las normas europeas. Sigue en gran medida la estructura de la opinión núm. 1 del CCJE.

III. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

1. Nivel al cual se garantiza la independencia judicial

20. La Recomendación (94)12 prevé lo siguiente (principio I.2.a): “*La independencia de los jueces debería estar garantizada, de acuerdo con las disposiciones de la Convención (Europea de los Derechos Humanos) y conforme a los principios constitucionales, por ejemplo, haciendo figurar disposiciones expresas a tal efecto en las constituciones o en otros textos legislativos, o incorporando disposiciones de la presente recomendación en el derecho interno*”.

21. De conformidad con la recomendación formulada en la Carta Europea, el CCJE, en su opinión núm. 1 (párrafo 16¹), recomienda ir más allá: “*los principios fundamentales del estatuto de los jueces se enuncian en las normas internas de más alto nivel y sus reglas en las normas de nivel al menos legislativo*”.

22. La Comisión de Venecia apoya firmemente este enfoque. **Los principios fundamentales que garantizan la independencia de los jueces deberían establecerse en la Constitución o en un texto equivalente².**

¹ Salvo que se indique lo contrario, las referencias al CCEJ están relacionadas con su opinión núm. 1.

² Ejemplos de disposiciones constitucionales:

Albania - Artículo 145 de la Constitución

1. Los jueces son independientes y sólo están sometidos a la Constitución y a la ley. (...)

Andorra - Artículo 85 de la Constitución

1. En nombre del pueblo andorrano la Justicia es administrada exclusivamente por jueces independientes, inamovibles y, en el ámbito de sus funciones jurisdiccionales, sometidos sólo a la Constitución y a la ley. (...)

Austria - Artículo 87 de la Constitución

1. Los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones judiciales. (...)

República Checa – Artículo 81 de la Constitución

El poder judicial es ejercido en nombre de la República por tribunales independientes.

Georgia - Artículo 84 de la Constitución.

1. Los jueces son independientes en sus actividades y sólo están sometidos a la Constitución y la ley.

Toda presión ejercida sobre el juez o toda injerencia en su actividad con objeto de influir en sus decisiones está prohibida y sancionada por la ley.

Alemania - Artículo 97 de la Ley Fundamental – Independencia de los jueces

1. Los jueces son independientes y sólo están sometidos a la ley. (...)

Grecia - Artículo 87 de la Constitución

1. La justicia es ejercida por tribunales constituidos por magistrados que gozan de independencia tanto funcional como personal (...)

Islandia – Artículo 70 de la Constitución

Toda persona tiene derecho a que su causa sea escuchada de manera equitativa y en un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial que establecerá sus derechos y obligaciones o la validez de toda acusación en materia penal dirigida contra ella. Los debates ante el tribunal son públicos salvo si el juez decide lo contrario, en aplicación de la ley, con objeto de preservar la moralidad, el orden público, la seguridad nacional o los intereses de las partes de que se trate.

Italia - Artículo 101.2 de la Constitución, “Los jueces sólo están sometidos a la Constitución”, y artículo 104.1 de la Constitución, “La magistratura constituye una orden autónoma e independiente de cualquier otro poder.”

Letonia – Artículo 83 de la Constitución

Los jueces son independientes y sólo están sometidos a la ley.

Lituania – Artículo 109 de la Constitución

En la República de Lituania, sólo los tribunales ejercen la justicia.

Los jueces y los tribunales son independientes cuando ejercen la justicia.

En el ejercicio de la justicia, los jueces obedecen únicamente la ley.

Los tribunales deciden en nombre de la República de Lituania.

Portugal – Artículo 203 de la Constitución - Independencia

Los tribunales son independientes y sólo están sometidos a la ley.

Artículo 216 de la Constitución – Garantías e incompatibilidad

1. Los jueces son inamovibles. Sólo podrán ser trasladados, suspendidos, jubilados o cesados en los casos previstos por la ley.

2. Los jueces no pueden ser considerados responsables por sus decisiones, salvo en las circunstancias previstas por la ley.

3. Los jueces en el desempeño de su cargo no pueden ejercer ninguna otra función, pública o privada, que no sean funciones de enseñanza o de investigación científica no remuneradas, de conformidad con la ley.

4. Los jueces en el desempeño de su cargo no pueden ser nombrados para el desempeño de otras funciones no relacionadas con la labor de los tribunales sin autorización del consejo superior competente.

5. La ley puede establecer otros casos de incompatibilidad con el ejercicio de la función de juez.

Rumania - Artículo 123 de la Constitución – El ejercicio de la justicia

1. La justicia se ejerce en nombre de la ley.

2. Los jueces son independientes y están sometidos únicamente a la ley.

Federación de Rusia – Artículo 10 de la Constitución

El poder del Estado en la Federación de Rusia se ejerce sobre la base de la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Los órganos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son independientes.

Artículo 120 de la Constitución

1. Los jueces son independientes y están sometidos únicamente a la Constitución de la Federación de Rusia y a la ley federal. (...)

Eslovenia - Artículo 125 de la Constitución – Independencia de los jueces

Los jueces, en el ejercicio de su función de jueces, son independientes. Están vinculados por la Constitución y por la ley.

Turquía - Artículo 138 de la Constitución

Los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones; deciden de conformidad con la Constitución, con la ley y con el derecho, y según su convicción personal. Ningún órgano, autoridad, instancia o persona puede dar órdenes o directivas a los tribunales o a los jueces, enviarles circulares o formularles recomendaciones o sugerencias relativas al ejercicio de su poder jurisdiccional.

No pueden plantearse preguntas, ni celebrarse debates, ni formularse declaraciones de ningún tipo a la Asamblea Legislativa en relación con el ejercicio del poder jurisdiccional en el marco de un juicio en curso.

Ejemplo de codificación al nivel de la ley: en el Reino Unido, el artículo 3 de la Ley de la Reforma Constitucional de 2005 prevé que todos los ministros que tengan competencias relativas al sistema

2. Bases de nombramiento o de promoción

23. La Recomendación (94)12 prevé que *“toda decisión relativa a la carrera profesional de los jueces debería apoyarse en criterios objetivos, y la selección y la carrera de los jueces deberían basarse en el mérito, atendiendo a sus calificaciones, su integridad, competencia y eficacia”*.

24. En su Opinión núm. 1 (párrafo 25), el CCJE recomienda además *“a las autoridades de los Estados miembros responsables de los nombramientos y de las promociones o encargadas de formular recomendaciones en la materia que adopten, hagan públicos o apliquen criterios objetivos para que la selección y la carrera de los jueces estén basados en el mérito, atendiendo a sus calificaciones, su integridad, competencia y eficacia”*. El mérito no es sólo una cuestión de conocimientos jurídicos, competencias analíticas o excelencia académica. Su evaluación también debería tener en cuenta la personalidad, el criterio, la accesibilidad, la aptitud para la comunicación, la eficacia en la toma de decisiones, etc.

25. Es indispensable que los jueces tengan sentido de la justicia y de la equidad. Sin embargo, en la práctica, puede ser difícil evaluar estos criterios. Es importante que los procedimientos sean transparentes y que la práctica sea coherente.

26. Por último, dado que el mérito es el principal criterio, la diversidad de los jueces es un elemento que permitirá aumentar la confianza del público y su reconocimiento del sistema judicial en su conjunto. La magistratura no es representativa de la sociedad, pero debe ser abierta y accesible a todas las personas calificadas provenientes de todos los sectores de la sociedad³.

27. El principio conforme al cual todas las decisiones relativas al nombramiento y a la carrera profesional de los jueces deberían basarse en el mérito, evaluado a través de criterios objetivos en el marco de la ley, es irrefutable.

judicial o a la administración de la justicia “deben velar por el mantenimiento de la independencia del poder judicial”.

³

Véase asimismo una conclusión análoga relativa a los jueces de los tribunales constitucionales. “Report on the Composition of Constitutional Courts”, *Science and Technique of Democracy*, núm. 20, pág. 30.

3. Los órganos de nombramiento y consultivos

28. La Recomendación (94)12 muestra una preferencia por un consejo judicial, pero acepta otros sistemas:

“La autoridad competente en materia de selección y de carrera de los jueces debería ser independiente del gobierno y de la administración. Para asegurar su independencia, habría que prever disposiciones para garantizar, por ejemplo, que sus miembros sean designados por el poder judicial y que la autoridad decida ella misma cuales son sus propias reglas de procedimiento. Sin embargo, cuando la Constitución, la legislación o las tradiciones le permiten al gobierno intervenir en el nombramiento de los jueces, conviene garantizar que los procedimientos de designación de los jueces sean transparentes e independientes en la práctica y que las decisiones no estén influenciadas por otros motivos que los que están unidos a los criterios objetivos indicados más abajo.”

29. El CCJE se muestra a favor de la intervención de un órgano independiente (párrafo 45): *“El CCJE considera que la Carta Europea, cuando aconseja la intervención (en el sentido lo suficientemente amplio para cubrir una opinión, recomendación o propuesta, así como una decisión efectiva) de una instancia independiente compuesta en gran medida por representantes de los jueces elegidos democráticamente por otros jueces, va por el buen camino, el que el CCJE desea recomendar. Esto es especialmente importante para los países que carecen de sistema con bases democráticas consolidadas.”*

30. La opinión núm. 10 del CCJE sobre el Consejo judicial al servicio de la sociedad precisa esta posición del CCJE. En el párrafo 16 prevé que: *“El Consejo judicial se puede componer, ya sea exclusivamente de jueces, ya sea de jueces y de no jueces. En ambas situaciones, conviene evitar cualquier corporativismo.”* Y más adelante, en el párrafo 19, se estipula que: *“Según el CCJE, tal composición mixta presenta la ventaja, por un lado, de evitar el corporativismo y, por otro lado, de reflejar las distintas corrientes de opinión de la sociedad y de aparecer como una fuente suplementaria de legitimación del poder judicial. Incluso con una composición mixta, el Consejo judicial ha de funcionar sin la menor concesión al juego de las mayorías parlamentarias y de las presiones del ejecutivo, fuera de cualquier subordinación a las lógicas partidarias, con el fin de garantizar los valores y los principios esenciales de la justicia.”*

31. La posición de la Comisión de Venecia (CDL-AD(2007)028) está más matizada:

“44. En Europa, existen todo tipo de sistemas para los nombramientos judiciales y no hay un modelo único aplicable a todos los países.”

45. En las democracias más antiguas, el poder ejecutivo tiene algunas veces una influencia decisiva en los nombramientos judiciales. Dichos sistemas pueden funcionar correctamente en la práctica y prevén un poder judicial independiente, ya que los poderes del poder ejecutivo están limitados por la cultura y las tradiciones jurídicas, desarrollados a lo largo de los años.

46. En cambio, las nuevas democracias aún no han tenido la posibilidad de desarrollar dichas tradiciones, que pueden impedir los abusos. Como consecuencia, al menos en estos países, se necesitan disposiciones constitucionales y explícitas como garantía para impedir los abusos políticos en el nombramiento de los jueces.

47. Los nombramientos de los jueces de tribunales ordinarios (no constitucionales) no son una cuestión que deba someterse a la votación del Parlamento, ya que no puede excluirse el riesgo de que las consideraciones políticas prevalezcan sobre los méritos objetivos de un candidato.

48. Un método apropiado para garantizar la independencia judicial consiste en crear un consejo judicial, al que debe dotarse de garantías constitucionales para su composición, sus poderes y su autonomía.

49. Dicho Consejo debería tener una influencia decisiva en el nombramiento y la promoción de los jueces y en las medidas disciplinarias contra ellos.

50. Una parte importante o la mayoría de los miembros del Consejo Judicial debería ser elegida por el poder judicial propiamente dicho. Para dotarlo de legitimidad democrática, otros miembros deberían ser elegidos por el Parlamento entre las personas que tengan las competencias jurídicas apropiadas.”

32. En resumen, a juicio de la Comisión de Venecia, es apropiado, con el fin de garantizar la independencia del poder judicial, que un **consejo judicial independiente desempeñe un papel determinante en las decisiones** relativas al nombramiento y a la carrera de los jueces. Debido a la riqueza de la cultura jurídica en Europa, que es valiosísima y debe conservarse, no existe un modelo único aplicable a todos los países. **Al tiempo que respeta la diversidad de sistemas jurídicos existentes, la Comisión de Venecia recomienda a los Estados que**

aún no lo han hecho que contemplen la posibilidad de crear un consejo judicial independiente o un organismo similar. En todos los casos, la composición de este consejo debería tener un carácter pluralista, ya que los jueces representan una parte importante, si no la mayoría, de sus miembros. Salvo los miembros *ex officio*, estos jueces deberían ser elegidos o nombrados por sus homólogos.

4. Duración del mandato

33. El principio 1.3 de la Recomendación (94)12 prevé lo siguiente: *“Los jueces, con independencia de que sean nombrados o elegidos, son inamovibles hasta que hayan alcanzado la edad obligatoria de la jubilación o el término de su mandato.”*

34. El CCJE precisa, en su Opinión núm. 1 (párrafo 48), que *“En la práctica europea, los nombramientos a tiempo completo hasta la edad legal de la jubilación son la regla. Es el enfoque menos problemático desde el punto de vista de la independencia”. El CCJE considera “que si el nombramiento es provisional o de duración limitada, la instancia responsable de la objetividad y transparencia del método empleado para el nombramiento o la renovación a una función de juez a tiempo completo tiene una importancia capital” (párrafo 53).*

35. Esta posición coincide con la de la Comisión de Venecia, la cual, salvo en casos particulares como el de los jueces de los tribunales constitucionales, siempre se ha pronunciado a favor de la inamovilidad hasta la jubilación.

36. Los períodos provisionales plantean un problema particular a este respecto. Esta cuestión se aborda expresamente en el párrafo 3.3. de la Carta Europea:

“3.3. Cuando el sistema de reclutamiento prevea un período provisional, necesariamente corto, tras el nombramiento como juez y antes de su confirmación definitiva, o cuando el reclutamiento se lleve a cabo para un periodo de tiempo limitado susceptible de renovación, la decisión de no realizar el nombramiento definitivo o de no proceder a la renovación sólo puede ser adoptada por el organismo independiente señalado en el párrafo 1.3 anterior, o a propuesta o recomendación suya, o con su conformidad o siguiendo su opinión. Las disposiciones del párrafo 1.4 anterior también serán aplicables a las personas que hayan obtenido un nombramiento provisional.”

37. La Comisión de Venecia ha examinado con detenimiento esta cuestión en su informe sobre los nombramientos judiciales (CDL-AD(2007)028):

“40. La Comisión de Venecia considera que el establecimiento de períodos provisionales puede socavar la independencia de los jueces, ya que éstos podrían sentirse presionados para resolver causas de un modo particular. (...)”

41. Esto no debería interpretarse en el sentido de que se excluya toda posibilidad de nombrar a jueces temporales. En los Estados cuyo sistema judicial es relativamente reciente, puede ser necesario en la práctica garantizar en primer lugar que un juez sea realmente capaz de desempeñar sus funciones antes de todo nombramiento permanente. Si los nombramientos provisionales se consideran indispensables, una “negativa a confirmar al juez en funciones debería basarse en criterios objetivos y venir acompañada de las mismas garantías de procedimiento que se aplican cuando un juez debe ser revocado”.

42. Se trata, ante todo, de excluir los factores que podrían suscitar dudas en lo que respecta a la imparcialidad de los jueces: “a pesar del loable objetivo que constituye el deseo de asegurar un alto nivel a través de un sistema de evaluación, es particularmente difícil conciliar la independencia del juez con un sistema de evaluación de la actuación profesional. Si ha de elegirse entre uno de ellos, la independencia judicial es el valor crucial”.

43. Con el fin de conciliar la necesidad de un período provisional/una evaluación con la independencia de los jueces, cabe señalar que en algunos Estados, como Austria, se ha establecido un sistema por el cual los futuros jueces son evaluados durante un período provisional durante el cual pueden ayudar a preparar las sentencias, pero todavía no pueden tomar decisiones judiciales, las cuales se reservan a los jueces permanentes.”

38. En resumen, **la Comisión de Venecia recomienda firmemente que los jueces ordinarios sean nombrados de manera permanente hasta su jubilación. Los períodos provisionales para los jueces en ejercicio plantean un problema desde el punto de vista de la independencia.**

5. Inamovilidad y régimen de sanciones disciplinarias - Traslados

39. El principio de inamovilidad está implícitamente garantizado por el principio I.3 de la Recomendación (94)12 del Comité de Ministros (véase más arriba).

40. El CCJE concluye lo siguiente (en el párrafo 60):

“Le CCJE considera:

a) que la inamovilidad de los jueces debiera ser un elemento expreso de la independencia, consagrada normativamente al nivel interno más alto (ver párrafo 16 más arriba);

b) que la intervención de una instancia independiente, conforme a un procedimiento que garantice plenamente los derechos de la defensa, tiene una importancia capital en las cuestiones disciplinarias, y

c) que sería útil elaborar reglas que definan no sólo las conductas que puedan motivar la revocación, sino también el conjunto de los comportamientos que puedan provocar sanciones disciplinarias o un cambio de estatuto, como por ejemplo un traslado a otro juzgado o a otro lugar.”

41. La cuestión de los traslados se aborda con más detenimiento en la Carta Europea, en el párrafo 3.4:

“3.4 El juez destinado a un tribunal determinado no podrá, en principio, ser destinado a otro puesto judicial, incluso por ascenso, sin su libre consentimiento. Sólo se admitirán excepciones a este principio en los casos en que el traslado esté previsto y sea acordado como sanción disciplinaria, en los de modificación legal del sistema judicial y en los casos de afectación temporal como refuerzo de un tribunal próximo, si bien la duración máxima de esta afectación estará estrechamente limitada por el estatuto, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el párrafo 1.4 anterior”.

42. Esta posición está en consonancia con el enfoque adoptado por la Comisión de Venecia en sus análisis de las Constituciones nacionales.

43. La Comisión de Venecia ha defendido permanentemente el principio de inamovilidad en las Constituciones. Los traslados contra la voluntad del juez sólo pueden autorizarse a título excepcional. En lo que respecta a los procedimientos disciplinarios, la Comisión, en su informe sobre los nombramientos judiciales⁴, **está a favor de que estos procedimientos entren en el ámbito de competencia de los consejos judiciales o de los tribunales disciplinarios.** Además, la Comisión siempre ha defendido que **debía ser posible recurrir las decisiones de los organismos disciplinarios.**

⁴

CDL-AD(2007)028, párrafo 49.

6. Remuneración de los jueces

44. Según la Recomendación (94) 12, “la remuneración (de los jueces) debería estar garantizada por la ley (principio I.2b.ii) “y debería ser proporcional a la dignidad de su profesión y a las responsabilidades que se asumen” (principio III.I.b). La Carta, apoyada por el CCJE, hace extensivo este principio a las prestaciones por enfermedad y a la pensión de jubilación garantizadas.

45. El CCJE añade en su Opinión núm. 1:

“62. Aunque algunos sistemas (por ejemplo, en los países nórdicos) aplican mecanismos tradicionales a falta de disposiciones legales formales en esta materia, el CCJE considera que es importante en general (y especialmente en el caso de las nuevas democracias) fijar disposiciones legales específicas que garanticen salarios de jueces protegidos contra reducciones y que aseguren de facto el aumento de los salarios en función del coste de vida.”

46. La Comisión de Venecia comparte la opinión acerca de que la remuneración de los jueces debe corresponder a la dignidad de su profesión y que una remuneración satisfactoria es indispensable para proteger a los jueces contra injerencias externas indebidas. La Constitución de Polonia, que garantiza a los jueces una remuneración en relación con la dignidad de su cargo y el alcance de sus funciones, es un ejemplo a seguir. El nivel de la remuneración debería establecerse teniendo en cuenta las condiciones sociales del país de que se trate, así como el nivel de remuneración de los funcionarios de más alto nivel. La remuneración debería basarse en un baremo general y criterios objetivos y transparentes, y no en una evaluación de la actuación profesional individual del juez. Deberían excluirse las primas cuya atribución conlleva un elemento discrecional.

47. En algunos países, en particular post-socialistas, los jueces gozan asimismo de ventajas en especie, como apartamentos, automóviles, etc. Esta remuneración no pecuniaria de los jueces tiene dos orígenes principales. El primero es el antiguo sistema socialista de distribución de bienes, que se basaba en una planificación centralizada. Algunos grupos, entre ellos los jueces, tenían un acceso privilegiado a ciertos bienes, en particular las viviendas. Se trataba de una ventaja considerable asociada a la función de juez.

48. El segundo origen de esta práctica radica en el período post-socialista de transición a una economía de mercado. Al aumentar exponencialmente los precios de los bienes inmuebles, los

funcionarios, incluidos los jueces, no podían comprar una vivienda adecuada. Una vez más, la asignación de apartamentos era una de las ventajas asociadas a la función de juez. Los jueces más jóvenes, en particular, también pueden tener dificultades para adquirir un bien inmueble, por lo cual se ha mantenido el sistema de asignación de viviendas.

49. Aunque la asignación de viviendas es una fuente de preocupación, no es fácil garantizar a los jueces un nivel de vida apropiado, incluida una vivienda. Un argumento esgrimido en favor de estas ventajas en especie es que pueden asignarse en función de las necesidades individuales, mientras que los salarios se establecen al mismo nivel para todos los jueces de una categoría determinada sin que exista la posibilidad de ayudar a aquéllos que tienen una necesidad específica. Sin embargo, esta valoración de las necesidades sociales y la diferenciación entre los jueces podrían prestarse fácilmente a los abusos y a la aplicación de criterios subjetivos.

50. Aun cuando estas ventajas estén previstas por la ley, siempre existe un margen de discrecionalidad en su asignación. Por este motivo, representan una posible amenaza para la independencia judicial. Si bien en algunos países puede ser difícil abolir inmediatamente tales prestaciones en especie en la medida en que son percibidas como una necesidad para lograr la justicia social, la Comisión de Venecia recomienda eliminarlas progresivamente en beneficio de una remuneración financiera adecuada.

51. En resumen, **la Comisión de Venecia considera que la ley debería garantizar a los jueces un nivel de remuneración que esté conforme con la dignidad de su cargo y el alcance de sus funciones. Las primas y las ventajas en especie, cuya distribución conlleva un elemento discrecional, deberían suprimirse progresivamente.**

7. Presupuesto del poder judicial

52. Con el fin de mantener la independencia del sistema judicial a corto y largo plazo, será indispensable proporcionar los recursos suficientes para que los tribunales y los jueces puedan respetar las normas establecidas en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en las Constituciones nacionales, y desempeñar sus funciones con la integridad y eficiencia necesarias para que la población confíe en la justicia y en el Estado de derecho. Para evaluar las necesidades en materia de financiación, es preciso considerar los recursos que deberían proporcionarse al sistema judicial con el fin de satisfacer las exigencias y ser reconocido como poder independiente.

53. El Estado tiene la obligación de asignar recursos financieros suficientes al sistema judicial. Incluso en tiempos de crisis, el buen funcionamiento y la independencia de los jueces no deben ponerse en peligro. La financiación de los tribunales no debe basarse en decisiones discrecionales de los organismos públicos, sino en criterios objetivos y transparentes que garanticen su estabilidad.

54. Los textos internacionales no prevén la autonomía presupuestaria del sistema judicial, pero existen razones de peso para tener en cuenta la opinión de los magistrados al elaborar el presupuesto. La posición del CCJE a este respecto se expone en su Opinión núm. 2 sobre la financiación y la gestión de los tribunales:

“5. El CCJE reconoce que, aunque la financiación de los tribunales sea un elemento del presupuesto presentado al Parlamento por el Ministerio de Economía, esta financiación no debe quedar sometida a las fluctuaciones políticas. La importancia de los recursos que un país puede dedicar a sus tribunales depende de una decisión política, pero en un sistema basado en la separación de los poderes, siempre es necesario vigilar que ni el poder ejecutivo, ni el poder legislativo ejerzan cualquier presión sobre la justicia a la hora de fijar su presupuesto. Las decisiones en materia de atribución de medios económicos a los tribunales han de ser tomadas dentro del respeto más absoluto hacia la independencia de los jueces.

10. Aunque el CCJE no puede ignorar las diferencias económicas entre los países, el desarrollo de una financiación adecuada de los tribunales pasa por una mayor participación de éstos en el proceso de elaboración del presupuesto. En estas condiciones, el CCJE reconoce que es importante que las disposiciones en materia de aprobación del presupuesto destinado a la justicia por el Parlamento incluyan un procedimiento que tenga en cuenta la opinión del poder judicial.

11. Una de las formas posibles de dicha implicación activa de la justicia en la elaboración del presupuesto consistiría en confiar al órgano independiente encargado de la gestión del sistema judicial, en los países en los que este órgano existe, un papel de coordinación en la preparación de las solicitudes financieras de los tribunales y en hacer de este órgano un interlocutor directo del Parlamento para la evaluación de las necesidades de los tribunales. Sería deseable que un órgano representante de los tribunales se encargara de presentar las solicitudes presupuestarias al Parlamento o a una de sus comisiones especializadas.”

55. Las decisiones relativas a la asignación de fondos a los tribunales deben tomarse en el respeto más estricto del principio de la independencia judicial; el poder judicial

debería tener la oportunidad de dar su opinión sobre la propuesta de presupuesto presentada al Parlamento, posiblemente a través del consejo judicial.

8. Ausencia de influencia externa indebida

56. La independencia judicial tiene dos aspectos complementarios. La independencia externa protege al juez contra la influencia de otros poderes del Estado; es una componente esencial del Estado de derecho. La independencia interna (véase la sección 10 que figura más abajo) garantiza que un juez tome decisiones basándose únicamente en la Constitución y en la legislación, y no en las instrucciones de jueces de rango superior.

57. La Recomendación (94)12 enuncia lo siguiente (principio I.2.d):

“Los jueces deberían tomar sus decisiones con toda independencia y poder resolver sin restricciones y sin ser objeto de influencias, incitaciones, presiones, amenazas o intervenciones indebidas, directas o indirectas, por parte de quien sea y por la razón que sea. La ley debería prever sanciones contra las personas que pretenden influir así en los jueces. Los jueces deberían ser totalmente libres para resolver las causas de una manera imparcial, según su convicción personal y su propia interpretación de los hechos, y de conformidad con las reglas de derecho vigentes. Los jueces no deberían tener la obligación de rendir cuentas a ninguna persona ajena al poder judicial del fondo de sus casos”.

58. En su Opinión núm. 1 (párrafo 63), el CCJE formula las siguientes observaciones:

“La dificultad principal radica en precisar qué es una influencia indebida y encontrar un correcto equilibrio entre, por ejemplo, la necesidad de proteger el procedimiento judicial contra las presiones y distorsiones de cualquier tipo, ya sean de origen político, mediático u otro, y la utilidad de un debate abierto sobre cuestiones de interés público en el seno de la sociedad y con una prensa libre. Los jueces tienen que aceptar que son personajes públicos y no ser en exceso susceptibles ni frágiles. El CCJE considera que no parece ser necesaria una modificación de principio, pero los jueces de los diferentes Estados podrían sacar provecho de debates y de intercambios de información sobre situaciones particulares.”

59. En este contexto, debería abordarse la cuestión de la responsabilidad penal y civil y de la inmunidad de los jueces. En su Opinión núm. 3 sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad, el CCJE concluye:

75. *En lo que se refiere a la responsabilidad penal, el CCJE opina que:*

i) un juez debería ser responsable desde el punto de vista penal, en términos de derecho común, por las infracciones cometidas fuera de sus funciones;

ii) que la responsabilidad penal no debería ser iniciada en contra de un juez por los hechos relacionados con sus funciones, en el caso de falta no intencionada por su parte.

76. *En cuanto a la responsabilidad civil, el CCJE considera que, teniendo en cuenta el principio de independencia:*

i) deberían repararse los errores judiciales (que tengan que ver con la competencia, con el fondo o con el procedimiento) en el marco de un sistema de recurso adecuado (con o sin la autorización del tribunal);

ii) cualquier otra medida que se tome para solucionar los errores de la justicia (incluso , por ejemplo, los retrasos excesivos) es responsabilidad exclusiva del Estado;

iii) salvo en el caso de falta voluntaria, no conviene que un juez sea expuesto a una responsabilidad personal en el ejercicio de sus funciones, aunque el Estado la asuma en forma de indemnización.

60. La Comisión de Venecia se ha expresado a favor de una inmunidad funcional limitada de los jueces:

“Los magistrados (...) no deberían beneficiarse de una inmunidad general tal como figura en la Constitución de Bulgaria. De conformidad con las normas generales, necesitan protección contra las actuaciones civiles emprendidas por actos llevados a cabo de buena fe en el marco de sus funciones. Sin embargo, no deberían gozar de una inmunidad general que les proteja contra toda actuación emprendida por actos criminales que hayan cometido y respecto de los cuales deban responder ante los tribunales.” (CDL-AD(2003)12, párrafo 15.a).

61. No cabe duda de que se debe brindar protección a los **jueces** contra toda influencia externa indebida. A tal efecto, **deberían gozar de una inmunidad funcional – pero exclusivamente funcional** (inmunidad contra las actuaciones emprendidas por actos llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones, con la excepción de infracciones intencionales, como aceptar sobornos).

62. Además, **los jueces no deberían hallarse en una situación en la que se cuestionen su independencia o su imparcialidad. Esto justifica las reglas nacionales relativas a la incompatibilidad de la función judicial con otras funciones, y éste también es el motivo por el que muchos Estados limitan las actividades políticas de los jueces.**

63. La imparcialidad también está contemplada en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tiene una connotación similar, pero distinta de la de independencia. Un juez debe declararse incompetente cuando su intervención en un caso tenga una apariencia razonable de parcialidad o de conflicto de intereses, con independencia de que el juez sea partidista en la práctica.

64. **Con el fin de proteger el proceso judicial contra presiones indebidas, debería contemplarse la posibilidad de aplicar el principio de “*sub judice*”, que debería definirse con cautela con el fin de lograr un equilibrio apropiado entre la necesidad de proteger, por una parte, el proceso judicial y, por otra, la libertad de prensa y el debate público sobre cuestiones de interés general.**

9. Carácter definitivo de las decisiones judiciales

65. Según el principio I.2.a.i de la Recomendación (94) 12, *“las decisiones de los jueces no deberían ser objeto de revisión fuera de los procedimientos de recurso previstos por la ley.”* Debería entenderse que este principio no excluye la posibilidad de reabrir un procedimiento a título excepcional debido a la aparición de hechos nuevos o por otras razones previstas por la ley.

66. Si bien en su Opinión núm. 1 (párrafo 65), el CCJE concluye, sobre la base de las respuestas a su cuestionario, que este principio parece respetarse en general, la experiencia de la Comisión de Venecia y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos indican que, en los países post-soviéticos, las facultades de vigilancia de la *Prokuratura* le permite con frecuencia recurrir las decisiones judiciales que, en principio, ya no pueden recurrirse.

67. La Comisión de Venecia insiste en el principio conforme al cual **las decisiones judiciales no deberían ser objeto de ninguna revisión fuera de los procedimientos de apelación, en particular como consecuencia de un recurso interpuesto por el Ministerio Público o cualquier otro organismo estatal tras vencer el plazo de recurso.**

10. Independencia dentro del sistema judicial

68. En los textos internacionales, la cuestión de la independencia interna dentro del sistema judicial ha recibido menos atención que la cuestión de la dependencia externa. No parece, sin embargo, menos importante. En algunas Constituciones se indica que “*los jueces sólo están sometidos a la ley*”. Este principio protege, en primer lugar, a los jueces contra toda influencia externa indebida. No obstante, también puede aplicarse *dentro* del sistema judicial. Una organización jerárquica de la magistratura en la cual los jueces estarían subordinados a los presidentes de los tribunales o a instancias superiores en el ejercicio de su actividad jurisdiccional violaría manifiestamente este principio.

69. El CCJE expone claramente los principales elementos que han de considerarse:

“64. En primer lugar, hay que subrayar que un juez en el ejercicio de sus funciones no es el empleado de nadie, sino que ejerce una función estatal. Por consiguiente, está al servicio de la Ley y no es responsable más que ante la Ley. Cuando un juez examina una causa, no actúa en base a ninguna orden o instrucción por parte de un tercero en el seno o dentro de un sistema judicial.”

66. El CCJE avisa del riesgo potencial que la influencia de la jerarquía judicial interna puede tener sobre la independencia de los jueces. La independencia judicial supone no sólo el estar al amparo de una influencia externa indebida, sino también el estar fuera de la influencia indebida que, en algunas situaciones, puede proceder de la actitud de otros jueces. “Los jueces deberían ser absolutamente libres para decidir de forma imparcial sobre las causas que les son confiadas, según su convicción personal y su propia interpretación de los hechos, y en virtud de las reglas de derecho en vigor” (Recomendación (94)12, Principio 1 (2)(d)). Esto es aplicable a los jueces individualmente considerados. Los términos empleados no excluyen las doctrinas como la del precedente en los países de Common law (es decir, la obligación de un juez de una jurisdicción de grado inferior de atenerse a una decisión anterior tomada por un Tribunal de grado superior sobre un punto de debate planteado directamente en una causa posterior).”

70. La adopción por el Tribunal Supremo u otra instancia superior de directrices vinculantes para las jurisdicciones inferiores – práctica establecida en determinados países post-soviéticos – plantea un problema a este respecto.

71. La Comisión de Venecia ha defendido sistemáticamente el principio de la independencia individual de cada juez:

“Por último, conceder al Tribunal Supremo la competencia para supervisar la actividad de los tribunales generales en virtud del artículo 51, párrafo 1, parecería contrario al principio de la independencia de estos últimos. Si bien el Tribunal Supremo debe tener autoridad para anular las sentencias de los tribunales inferiores, o de modificarlas, no debería supervisar su actividad.” (CDL-INF(1997)6, párrafo 6).

“En un sistema basado en la independencia judicial, los tribunales superiores garantizan la coherencia de la jurisprudencia en todo el territorio nacional a través de las decisiones que adoptan en los casos que les competen. Los tribunales inferiores, sin estar formalmente vinculados por los precedentes judiciales en la tradición del Civil law, en contraposición a la tradición del Common law, tienden a seguir los principios enunciados en las decisiones de los tribunales superiores para evitar que las sentencias que dicten sean anuladas en la apelación. Además, unas reglas de procedimiento especiales contribuyen a asegurar la coherencia entre las diferentes ramas del poder judicial. El proyecto que se está examinando aquí se aleja fundamentalmente de este principio. Confiere al Tribunal Supremo (artículo 51, párrafo 2, apartados 6 y 7) y, de una manera más restrictiva, a la Asamblea Plenaria de los Tribunales Supremos Especializados (artículo 50, párrafo 1), la facultad de presentar a los tribunales inferiores “recomendaciones o explicaciones” sobre las cuestiones relativas a la aplicación de la legislación. Este sistema probablemente no fomente la aparición de tribunales realmente independientes en Ucrania, y conlleva el riesgo de que los magistrados se comporten como funcionarios sometidos a las órdenes de sus superiores. La concepción jerárquica del proyecto se muestra asimismo por los amplios poderes conferidos al Presidente del Tribunal Supremo (artículo 59). Éste parece ejercer estos poderes sumamente importantes a título individual, sin tener que consultar con la Asamblea Plenaria ni el Presidium” (CDL-INF(2000)5, sección titulada “Creación de un sistema judicial estrictamente jerárquico”).

“Por independencia judicial no sólo se entiende la independencia del sistema judicial en su conjunto ante otros poderes estatales, sino también una independencia “interna”. Cada juez, con independencia del lugar que ocupe en el sistema judicial, ejerce la misma autoridad para juzgar. Como consecuencia, al tomar decisiones judiciales, debe ser independiente asimismo de otros jueces, así como del Presidente

del tribunal y de cualquier otro tribunal (por ejemplo, un tribunal de apelaciones u otras instancias superiores). La independencia “interna” de los jueces es objeto de una reflexión cada vez mayor. El mejor modo de proteger la independencia judicial, tanto a nivel “interno” como “externo”, es a través de un Consejo Superior del Poder Judicial, tal como se reconoce en los principales documentos internacionales sobre el tema de la independencia judicial.” (CDL(2007)003, párrafo 61)

72. En resumen, **la Comisión de Venecia subraya que, en virtud del principio de la independencia judicial interna, la independencia judicial de cada juez es incompatible con una relación de subordinación de los jueces en el ejercicio de su actividad jurisdiccional.**

11. La asignación de los casos y el derecho a un juez competente

73. Como ya se ha indicado, la cuestión de la independencia interna no sólo se plantea entre los jueces de los tribunales inferiores y de los tribunales superiores, sino también entre el presidente o el presidium de un tribunal y los demás jueces del mismo tribunal, así como entre sus jueces.

74. En muchos países, la asignación de los casos a los diferentes jueces permite a los presidentes de los tribunales ejercer una fuerte influencia. En lo que respecta a la distribución de los casos, la Recomendación núm. R(94)12 enuncia principios (principios I.2.e y f) que pueden considerarse esenciales para el concepto de independencia judicial:

“La distribución de los casos no debería estar influenciada por los deseos de una parte en un caso, ni por ninguna persona interesada por los resultados del caso. Esta distribución puede realizarse, por ejemplo, por sorteo, o según una distribución automática por orden alfabético o un sistema análogo.”

“No puede retirarse un caso a un juez sin una razón válida, como una enfermedad grave o un conflicto de intereses. Toda razón, así como los procedimientos de declinatoria, deberían estar previstos por la ley y no deberían estar influenciados por ningún interés del gobierno o de la administración. Toda decisión de retirar un caso a un juez debería ser tomada por una autoridad que goce de la misma independencia judicial que los jueces.”

75. En el mismo orden de ideas, según la Comisión de Venecia, “*el procedimiento de distribución de los casos entre los jueces debería basarse en criterios objetivos.*” (CDL-AD(2002)026, párrafo 70.7).

76. El Convenio Europeo de Derechos Humanos prevé que “*toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley*” (artículo 6). Según la jurisprudencia del Tribunal, la introducción de la expresión “establecido por la ley”, en el artículo 6, “*tiene por objeto evitar que la organización del sistema judicial en una sociedad democrática (...) quede a discreción del poder ejecutivo, y prever que esté regulada por una ley del Parlamento*”⁵. En los países de tradición jurídica basada en el derecho codificado, la organización del sistema judicial tampoco puede quedar a discreción de las autoridades judiciales, lo cual no significa, sin embargo, que los tribunales no tengan cierto margen para interpretar la legislación nacional en la materia⁶.

77. No obstante, el punto más importante es que, de conformidad con los términos expresos del artículo 6, el acceso a la justicia en las condiciones de un juicio imparcial debería garantizarse a través de un tribunal que no sólo esté establecido por la ley, sino que también sea “independiente” e “imparcial” en términos tanto generales como específicos. En su evaluación de estos requisitos para un juicio imparcial, el Tribunal de Estrasburgo aplica la máxima conforme a la cual “*la justicia no sólo debe ejercerse, sino que también debe parecer que se ejerce*”. De estas consideraciones se desprende que los casos no deben asignarse a jueces o a paneles judiciales sobre una base *ad hoc* y/o *ad personam*, sino en función de criterios objetivos y transparentes.

78. Muchas Constituciones europeas prevén un derecho subjetivo a un juez competente (a lo que en la jurisprudencia se suele hacer referencia mediante la expresión “juez natural predeterminado por la ley”). La garantía de este derecho suele formularse de manera negativa, como en la Constitución de Bélgica (artículo 13) – “*Nadie podrá ser sustraído contra su voluntad del juez que la ley le asigne.*” – o la Constitución de Italia (artículo 35, párrafo 1) “*Nadie podrá ser sustraído del juez natural predeterminado por la ley*”⁷. Otras Constituciones

⁵ Véase Zand contra Austria, instancia núm. 7360/76, informe de la Comisión de 12 de octubre de 1978, Decisiones e Informes (DR) 15, págs. 70 y 80.

⁶ Véase Coëme y otros contra Bélgica, núms. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 y 33210/96, párrafo 98, CEDH 2000-VII.

⁷ Véase también el artículo 24 de la Constitución de Estonia: “Nadie podrá ser transferido, contra su propia voluntad, de la jurisdicción de un tribunal establecido por la ley a la jurisdicción de otro tribunal.”; el artículo 8 de la Constitución de Grecia: “No podrá privarse a una persona, contra su voluntad, del juez que la ley se haya asignado”; el artículo 33 de la Constitución de Liechtenstein: “No podrá privarse a nadie de su juez natural; no

enuncian el “derecho al juez competente” en términos positivos, como la Constitución de Eslovenia (artículo 23) – *“Toda persona tiene derecho a que el tribunal establecido, sin dilación indebida, se pronuncie de manera independiente, imparcial y de conformidad con la ley, sobre sus derechos y deberes, así como sobre los cargos que se le imputan. Sólo un juez debidamente designado de conformidad con las normas establecidas anteriormente por la ley y por la reglamentación judicial puede juzgar a esta persona”⁸.*

79. Se pueden distinguir dos dimensiones en esta garantía. Una hace referencia al tribunal en su conjunto. La otra hace referencia al juez o al panel de jueces encargado del caso en cuestión. En términos de principios, es evidente que deberían promoverse las dos dimensiones del “derecho a un juez competente”. No basta que sólo el tribunal (o la rama judicial) competente para un caso determinado se establezca con antelación. También es indispensable que el orden de asignación de los casos a los diferentes jueces (o paneles de jueces) dentro de esta jurisdicción también lo sea, es decir, que se rija por principios generales objetivos. Convendría indicar claramente a quién incumbe en última instancia la responsabilidad de asignar los casos de manera apropiada. En las legislaciones nacionales, algunas veces se prevé que los presidentes de los tribunales tengan competencia para asignar casos a los diferentes jueces. Sin embargo, esta competencia conlleva un elemento discrecional que puede utilizarse de manera abusiva para ejercer presión sobre los jueces sobrecargándoles con casos o asignándoles únicamente casos de bajo perfil. Permite asimismo reservar los casos políticamente delicados a determinados jueces, para evitar que se confíen a otros. Ésta puede ser una manera muy eficaz de influir en los resultados del proceso.

80. Con el fin de reforzar la imparcialidad y la independencia del sistema judicial, se recomienda firmemente determinar el orden en el que los jueces se ocupan de los casos en función de unos criterios generales. La asignación puede realizarse, por ejemplo, por orden alfabético, por medio de un sistema informatizado o sobre la base de unos criterios objetivos como la categoría del caso. Las reglas generales (incluidas las excepciones) deberían ser definidas por la ley o por un reglamento especial basado en la ley, por ejemplo, el reglamento

podrán instituirse tribunales de excepción”; el artículo 13 de la Constitución de Luxemburgo: “No podrá privarse a nadie contra su voluntad del juez que la ley le asigne”; el artículo 17 de la Constitución de los Países Bajos: “No podrá privarse a nadie contra su voluntad del juez que la ley le asigne.”, el artículo 83 de la Constitución de Austria: “No podrá privarse a nadie de su juez natural”; artículo 32, párrafo 9, de la Constitución de Portugal: “No podrá retirarse ningún caso de un tribunal cuya competencia ya haya sido determinada por una ley anterior.”; el artículo 48 de la Constitución de Eslovaquia: “Nadie podrá ser retirado de la jurisdicción del juez que le haya sido asignado. La jurisdicción del tribunal está establecida por la ley.”, y el artículo 101 de la Ley Fundamental de Alemania: “No podrá retirarse a nadie de su juez natural.”

⁸ Véase asimismo el artículo 30 de la Constitución de Suiza: “Toda persona cuya causa deba ser juzgada en un proceso judicial tiene derecho a que dicha causa sea llevada ante un tribunal establecido conforme a la legislación, competente, independiente e imparcial. Se prohíben los tribunales de excepción.”, y el artículo 24 de la Constitución Española: “Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (...)”.

del tribunal establecido por el presidium o el presidente. No siempre es posible establecer un sistema conceptual exhaustivo que sea aplicable a todos los casos y que no deje margen para las decisiones relativas a la asignación en casos individuales. En algunos casos, puede ser necesario tener en cuenta la carga de trabajo o la especialización de los jueces. Para algunas cuestiones jurídicas particularmente complejas, puede ser útil recurrir a jueces especializados en el ámbito de que se trate. Además, tal vez sea conveniente incluir a jueces nombrados recientemente en un panel integrado por miembros más experimentados durante un cierto período de tiempo. Por último, puede ser juicioso, cuando un tribunal deba dictar una sentencia de principios en un caso complejo o que vaya a sentar precedente, que este caso se confíe a jueces de categoría superior. Sin embargo, los criterios para que el presidente o el presidium del tribunal tomen la decisión de asignación de un caso deberían definirse con antelación. Idealmente, esta decisión debería poder revisarse.

81. En resumen, **la Comisión de Venecia recomienda firmemente que la asignación de casos a los diferentes jueces se rija, en la medida de lo posible, por criterios objetivos y transparentes, establecidos con antelación por la ley o por un reglamento especial basado en la ley, como el reglamento del tribunal. Las excepciones deberían estar motivadas.**

IV. CONCLUSIONES

82. Los Estados deberían respetar las siguientes normas con el fin de garantizar la independencia judicial interna y externa:

1. Los principios fundamentales que garantizan la independencia de los jueces deberían establecerse en la Constitución o en un texto equivalente. Estos principios son los siguientes: el poder judicial es independiente de otros poderes estatales; los jueces sólo están sometidos a la ley; los jueces sólo se distinguen por sus funciones; el principio del juez natural predeterminado por la ley y el principio de inamovilidad de los jueces.
2. Todas las decisiones relativas al nombramiento y a la carrera profesional de los jueces deberían basarse en el mérito, evaluado a través de criterios objetivos en el marco de la ley.
3. Las reglas relativas a la incompatibilidad de la función judicial con otras funciones y a la recusación de los jueces son un componente esencial de la independencia judicial.
4. Es apropiado, con el fin de garantizar la independencia del poder judicial, que un consejo judicial independiente desempeñe un papel determinante en las decisiones

relativas al nombramiento y a la carrera de los jueces. Al tiempo que respeta la diversidad de sistemas jurídicos existentes, la Comisión de Venecia recomienda a los Estados que aún no lo han hecho que contemplen la posibilidad de crear un consejo judicial independiente o un organismo similar. En todos los casos, la composición de este consejo debería tener un carácter pluralista, ya que los jueces representan una parte importante, si no la mayoría, de sus miembros. Salvo los miembros *ex officio*, estos jueces deberían ser elegidos o nombrados por sus homólogos.

5. Los jueces naturales deberían ser nombrados de manera permanente hasta su jubilación. En el caso de los jueces en funciones, los períodos provisionales plantean un problema desde el punto de vista de la independencia.
6. Los consejos judiciales, o los tribunales disciplinarios, deberían tener una influencia decisiva en los procedimientos disciplinarios. Deberían poder recurrirse las decisiones de las instancias disciplinarias.
7. Se debería garantizar a los jueces un nivel de remuneración que esté de conformidad con la dignidad de su cargo y el alcance de sus funciones.
8. Las primas y las ventajas en especie, cuya distribución conlleva un elemento discrecional, deberían suprimirse progresivamente.
9. En lo que respecta al presupuesto del poder judicial, las decisiones relativas a la asignación de fondos a los tribunales deben tomarse en el respeto más estricto del principio de la independencia judicial; el poder judicial debería tener la oportunidad de dar su opinión sobre la propuesta de presupuesto presentada al Parlamento, posiblemente a través del consejo judicial.
10. Los jueces deberían gozar de una inmunidad exclusivamente funcional.
11. Los jueces no deberían hallarse en una situación en la que se puedan cuestionar su independencia o su imparcialidad. Esto justifica las reglas nacionales relativas a la incompatibilidad de la función judicial con otras funciones y éste también es el motivo por el que muchos Estados limitan las actividades políticas de los jueces.
12. Los Estados pueden prever la incompatibilidad de la función judicial con otras funciones. Los jueces no pueden ejercer funciones ejecutivas. No deben autorizarse las actividades políticas que pudieran interferir con la imparcialidad de los poderes judiciales.
13. Las decisiones judiciales no deberían ser objeto de ninguna revisión fuera de los procedimientos de apelación, en particular como consecuencia de un recurso interpuesto por el Ministerio Público o cualquier otro organismo estatal tras vencer el plazo de recurso.
14. Con el fin de proteger el proceso judicial contra presiones indebidas, debería contemplarse la posibilidad de aplicar el principio "*sub judice*", que debería definirse

con cautela con el fin de lograr un equilibrio apropiado entre la necesidad de proteger, por una parte, el proceso judicial y, por otra, la libertad de prensa y el debate público sobre cuestiones de interés general.

15. En virtud del principio de la independencia judicial interna, la independencia judicial de cada juez es incompatible con una relación de subordinación de los jueces en el ejercicio de su actividad jurisdiccional.
16. En aplicación del principio del juez natural predeterminado por la ley, la asignación de casos a los diferentes jueces debería regirse, en la medida de lo posible, por criterios objetivos y transparentes, establecidos con antelación por la ley o por un reglamento especial basado en la ley, como el reglamento del tribunal. Las excepciones deberían estar motivadas.