

**Consejo de Derechos Humanos****47º período de sesiones**

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19),
impacto y retos para una justicia independiente****Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados
y abogados, Diego García-Sayán***Resumen*

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha afectado gravemente el funcionamiento de los sistemas judiciales, aumentando el riesgo de no contar con una justicia operativa, accesible e independiente. Su impacto ha sido desigual y diferenciado en cada país, pero ha tendido a afectar desproporcionadamente a los grupos vulnerables. En el presente informe, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados analiza los efectos que esta nueva situación ha producido y los principales retos que plantea para la administración de justicia.

En este informe, presentado de conformidad con la resolución 44/8 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados se centra en el impacto de la pandemia de COVID-19 en los sistemas judiciales, su independencia y el acceso a la justicia, y formula algunas recomendaciones dirigidas a las autoridades estatales para garantizar el acceso a la justicia, el funcionamiento de una justicia independiente y su acercamiento a la gente.



I. Introducción

1. Desde que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que la COVID-19 había alcanzado el nivel de pandemia mundial¹, el Relator Especial ha constatado que era indispensable preparar un informe sobre la forma en que la pandemia está afectando a los sistemas judiciales, su independencia y el acceso a la justicia.
2. El mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados es amplio y abarca cuestiones como el acceso a la justicia, la independencia, la imparcialidad y el correcto funcionamiento del sistema de justicia. Esto incluye la protección de los jueces, abogados, fiscales y funcionarios judiciales, así como el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías procesales. Todos estos aspectos son fundamentales para el ejercicio de los derechos humanos y la consolidación del Estado de derecho.
3. Es una responsabilidad ineludible del Relator Especial abordar el impacto de la pandemia en el funcionamiento de la justicia. Sería ingenuo minimizar la gravedad de esta amenaza o el impacto a largo plazo que la pandemia tendrá en los sistemas judiciales. Al momento de presentar este informe, la pandemia sigue su curso y sus efectos en la justicia son y seguirán siendo graves.
4. La pandemia ha afectado gravemente el funcionamiento de los sistemas judiciales, aumentando el riesgo de no contar con una justicia operativa, accesible e independiente. Su impacto ha sido desigual y diferenciado en cada país, pero ha tendido a afectar desproporcionadamente a los grupos vulnerables. En el presente informe el Relator Especial analiza los efectos que esta nueva situación ha producido y los principales retos que plantea para la administración de justicia.
5. Si bien algunos de los impactos de la pandemia en el acceso y funcionamiento de la justicia, así como en la independencia judicial, son temporales, otros generarán cambios definitivos. Cómo estos retos pueden afectar a los derechos humanos y a la independencia judicial es un asunto de especial preocupación para el Relator Especial.
6. Para redactar el presente informe, se envió un cuestionario en el que se pedía aportes a Estados, organismos internacionales y regionales de derechos humanos, asociaciones profesionales de jueces o abogados e instituciones de la sociedad civil. En total, se recibieron 73 respuestas². Se trata de un compromiso sin precedentes que pone de relieve la importancia de abordar este asunto en un informe al Consejo de Derechos Humanos. El Relator Especial expresa su especial agradecimiento a todos los Estados, organizaciones y entidades no estatales que contribuyeron a la preparación del informe³. Igualmente, el Relator Especial reconoce los esfuerzos realizados por instituciones judiciales y ministerios públicos para seguir funcionando en las condiciones adversas provocadas por la pandemia, la cual ha evidenciado, y agravado en muchos casos, problemas estructurales que venían arrastrándose desde hace tiempo.
8. Para contar con herramientas adicionales frente a los retos que plantea la pandemia, el Relator Especial se ha nutrido de diversos debates producidos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, como, por ejemplo, en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o en el Consejo de Europa⁴.

¹ Véase www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.

² Respuestas recibidas: Estados (49), asociaciones judiciales (11), organizaciones de la sociedad civil (9) y organizaciones internacionales (4).

³ En el anexo de este informe 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 Humanos.

⁴ Véanse <https://es.unesco.org/artificial-intelligence/mooc-judges>, www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html y www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits.

9. El Relator Especial expresa su reconocimiento al Cyrus R. Vance Center for International Justice y a su red de 52 despachos de abogados que produjeron respuestas al cuestionario distribuido para la elaboración de este informe. Agradece asimismo a la Clínica de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Educación sobre los Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa por el notable apoyo otorgado para la preparación de este informe.

II. La pandemia y el impacto de los estados de emergencia en la judicatura

10. Una de las primeras medidas utilizadas por algunos Estados para hacer frente a la pandemia ha sido la declaratoria de estados de emergencia. El sistema judicial es crucial durante un estado de excepción, pues debe asegurar el uso limitado de esta figura para hacer frente a las situaciones legalmente establecidas⁵, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11. La protección de los derechos fundamentales por parte de una judicatura independiente cobra, en ese contexto, especial relevancia. El 16 de marzo de 2020, el Relator Especial advirtió públicamente, junto con otros relatores especiales, de los peligros que podían acarrear para los derechos humanos las declaraciones de estados de emergencia frente a la COVID-19⁶. Varios Estados y zonas implementaron medidas para mantener el funcionamiento de los tribunales. En algunos⁷, el poder legislativo creó normas, en otros⁸, el ejecutivo o el propio sistema judicial adoptaron disposiciones.

12. El Relator Especial emitió en abril de 2020 la declaración “Emergencia del coronavirus: desafíos para la justicia”, en la que se identificaban siete asuntos y respuestas cruciales para superar los bloqueos en los sistemas de justicia y garantizar el funcionamiento de una justicia independiente⁹.

13. En relación con la participación del sistema judicial en el desarrollo de medidas de emergencia, algunos países¹⁰ informaron que la justicia fue consultada antes de la adopción de dichas medidas. Las complicaciones surgieron cuando se dictaron medidas para garantizar el acceso a la justicia sin consultar previamente con los órganos judiciales. En España, el Gobierno cerró los tribunales y solo se trataron los casos urgentes. Debido a las dificultades que surgieron, las medidas tuvieron que ser modificadas, esta vez con la debida consulta.

14. En este contexto, los sistemas judiciales operaron por lo general de manera atípica, interrumpiendo, suspendiendo y/o afectando el normal desarrollo de sus servicios. Entre las medidas adoptadas¹¹ destacan la suspensión de plazos, la suspensión parcial de prestación de servicios de justicia dejando un servicio mínimo, la reprogramación de audiencias, la realización de audiencias virtuales, la priorización de determinadas causas o la suspensión de actuaciones procesales que requerían la presencia física en los órganos jurisdiccionales.

15. En la mayoría de los países que respondieron al cuestionario, los tribunales permanecieron abiertos durante la etapa inicial de la pandemia, aunque funcionando con capacidad reducida. La gravedad de las medidas ha sido, en términos generales, directamente proporcional al impacto de la pandemia. Los planes de emergencia elaborados por las autoridades determinaban qué casos debían ponerse y cuáles debían atenderse.

⁵ Véase la observación general núm. 29 (2001) del Comité de Derechos Humanos.

⁶ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E.

⁷ Eslovenia, Letonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Moldova, Singapur, Sudáfrica y Turquía, y Macao (China).

⁸ Bolivia (Estado Plurinacional de), Croacia, Ecuador, Georgia y Suecia.

⁹ Véase www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25810&LangID=S.

¹⁰ Albania, Arabia Saudita, Chile, Georgia, Hungría, Maldivas, Mozambique, Nigeria, Reino Unido, República de Moldova y Rumania.

¹¹ Comisión Europea, Dirección General de Justicia y Consumidores, “Cuadro comparativo de la repercusión de la COVID-19 en los procedimientos civiles”. Véase también la información obtenida de los cuestionarios remitidos al Relator Especial por los países (en el anexo de este informe figura una lista de los que respondieron).

16. Para abordar los desafíos planteados, gran número de los países que respondieron al cuestionario decidieron que los tribunales resolvieran únicamente los casos urgentes durante la fase inicial de la pandemia. Los casos considerados urgentes y la autoridad encargada de decidir al respecto difirieron de un país a otro. La distinción entre "urgente" y "no urgente" varió entre jurisdicciones.

17. En algunos países, como Bosnia y Herzegovina, los tribunales permanecieron abiertos todo el tiempo, mientras que, en el Brasil, Fiji o Finlandia, solo para casos urgentes. El Ecuador y Malta decidieron el cierre completo de los juzgados y tribunales nacionales, reabriendo parcialmente en mayo y junio de 2020, respectivamente.

18. En la mayoría de los países, los casos de prisión preventiva, violencia doméstica, violencia de género y violencia sexual se consideraron urgentes. Irlanda, Kazajstán y Honduras adoptaron directrices y políticas específicas para hacer frente a la violencia doméstica durante la fase inicial de la pandemia. Algunos países dejaron la decisión sobre la urgencia del caso en manos de las autoridades judiciales, mientras que en otros, como Honduras, esas decisiones se dejaron a la discreción de la Fiscalía.

19. Por lo general, las legislaciones nacionales permiten impugnar las medidas de emergencia ante los tribunales. En acción interpuesta por la Orden de Abogados del Brasil, el máximo tribunal protegió el derecho al acceso a la información pública dadas las limitaciones gubernamentales impuestas por la Medida Provisional núm. 928 dictada por el Presidente en marzo de 2020, dando señal de que la justicia puede fallar contra medidas decididas por el Gobierno si no cuentan con el adecuado fundamento en estándares internacionales¹². En algunos países, como Australia, el Ecuador, Irlanda y Malta, las medidas estuvieron sujetas a revisión judicial. En el Ecuador y Malta, los tribunales declararon la inconstitucionalidad de algunas de estas normas.

20. En Asia Central, las regulaciones adoptadas durante la pandemia relacionadas con la justicia no han sido suficientemente concretas, y se han detectado incoherencias y orientaciones poco claras. La falta de directrices destinadas a asegurar los derechos de las partes durante una audiencia pública en línea y garantizar el derecho a la igualdad de armas o a la representación legal es un ejemplo. Las restricciones a la administración de justicia impuestas por las autoridades en toda la región han tenido un impacto directo en el acceso a la justicia y los recursos efectivos para víctimas de violaciones de derechos humanos y las personas en situación de vulnerabilidad¹³.

21. En referencia a las Américas, pero aplicable también a otras regiones, los sistemas judiciales "han respondido de manera limitada a la necesidad de generar cambios e innovaciones organizacionales que permitieran dar respuestas particulares a las demandas adicionales de los grupos vulnerabilizados (ampliando horarios y días de atención, estableciendo guardias, equipos y personal de salud adicional, nuevas contrataciones, etc.), de manera análoga como lo hizo el sistema de salud"¹⁴.

22. En Israel, el Gobierno cerró los tribunales y el Parlamento, con el argumento de prevenir la propagación del coronavirus. Las regulaciones adoptadas por el Ejecutivo en julio de 2020 en la "Great Coronavirus Law" podrían no ser conformes con estándares internacionales sobre declaración de estados de excepción. Esta ley reduce el poder de supervisión de la Knéset sobre el ejecutivo y neutraliza su Comité de Coronavirus, que había revertido una serie de restricciones de cierre ordenadas por el gabinete¹⁵.

¹² Brasil, Tribunal Federal Supremo, Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, ADI 6351, 30 de abril de 2020.

¹³ Véase Comisión Internacional de Juristas, "Central Asia: ICJ calls on Central Asian States to ensure access to justice during the COVID-19 pandemic", 30 de julio de 2020.

¹⁴ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otros, "Acceso a la justicia en Latinoamérica", noviembre de 2020, pág. 66.

¹⁵ Véase Comisión Internacional de Juristas, "Israel: ICJ urges repeal or amendment of new emergency powers legislation", 24 de julio de 2020.

A. Actuaciones del poder político que han afectado a jueces y fiscales

23. El Relator Especial ha podido constatar que durante la pandemia se han producido ataques, amenazas y hostigamientos, así como campañas de estigmatización o desprestigio, contra operadores de justicia que investigan o tienen a su cargo casos de gran interés público e impacto social, por parte de instancias del poder público¹⁶. Algunas de estas decisiones han tenido repercusiones en el ejercicio de los derechos, limitando, condicionando e incluso impidiendo aspectos y modalidades de su ejercicio¹⁷.

24. En El Salvador, por ejemplo, el Presidente acusó a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de “asesinos”, responsabilizándolos de los efectos de la pandemia por su decisión de anular algunos decretos presidenciales¹⁸, a la par que exhortaba a otras autoridades a no cumplir con sus resoluciones¹⁹.

25. El despliegue de poderes estatales de vigilancia no regulados puede conllevar el riesgo de violaciones de la privacidad y de la libertad de circulación, de expresión, de información y de asociación dentro del marco de la neutralización de las funciones de la justicia. En Filipinas, la pandemia fue usada para acentuar medidas y políticas atentatorias de derechos y la función de una justicia independiente²⁰.

26. La casi totalidad de los países suspendió o limitó seriamente las funciones del sistema judicial. Durante varios meses las personas no han contado con vías adecuadas para procesar conflictos, lo que ha afectado la accesibilidad, asequibilidad y disponibilidad de los servicios de justicia, como ha sido documentado en valiosos informes²¹.

27. Los procesos de selección, nombramiento y destitución de altas autoridades de justicia durante la pandemia no pueden ser exceptuados de la obligación de cumplir con los principios de publicidad y transparencia, y tampoco de que la selección se haga con base en méritos y capacidades. En Georgia, la Presidenta del Consejo Superior de Justicia fue nombrada durante el estado de emergencia en un proceso cuestionado por falta de transparencia que impidió la celebración de una audiencia pública sobre la idoneidad de la candidata²². En el Ecuador, el proceso de selección y nombramiento de 16 jueces de la Corte Nacional de Justicia durante la pandemia ha sido cuestionado por falta de transparencia, fallas técnicas y retrasos²³.

28. En octubre de 2020, el Presidente del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa advirtió a España que la reforma proyectada por el Gobierno para la renovación del Consejo General del Poder judicial, dentro del contexto de la pandemia, podría vulnerar los estándares contra la corrupción²⁴, por lo que aconsejaba que la renovación

¹⁶ Véase www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-DE-AUDIENCIA-Funcionamiento-de-los-SJ-durante-pandemia-COVID19-VFF-1.pdf. Véanse además, entre otros, los informes recibidos por el Relator Especial por parte de la sociedad civil.

¹⁷ Véase UNESCO, “COVID-19: El papel de los operadores judiciales y la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión. Directrices”, 2020.

¹⁸ Véase Fundación para el Debido Proceso, “Pandemia y justicia constitucional: la respuesta de Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador”, febrero de 2021.

¹⁹ Véase Human Rights Watch, “El Salvador: El Presidente desafía a la Corte Suprema”, 17 de abril de 2020.

²⁰ Véase International Association of Democratic Lawyers, “IADL resolution on human rights in the Philippines and attacks on people’s lawyers”, de 25 de octubre de 2020.

²¹ ACIJ y otros, “Acceso a la justicia en Latinoamérica”, pág. 6. Los países analizados en este informe son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

²² Véase Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, “The Coalition’s Statement on Nominating Nino Kadagidze as the Chair”, 13 de marzo de 2020.

²³ Véase Observatorio Derechos y Justicia, “Informe de veeduría al concurso público de oposición y méritos, impugnación y control para la selección y designación de las y los jueces de la Corte Nacional de Justicia”, 2020.

²⁴ Véase <https://rm.coe.int/letter-to-spain-14-10-2020/1680a010c8>.

se llevara a cabo de forma más concertada y con una mayor participación de asociaciones judiciales.

B. Medidas adoptadas en la pandemia sobre el ejercicio de la abogacía

29. Los abogados tienen un papel fundamental para asegurar que los Estados actúen con legalidad y evitar la adopción de medidas que coarten su libre ejercicio. Los Estados deben asegurar que los abogados puedan ejercer su trabajo de forma libre e independiente.

30. En algunos países, la función de la abogacía y de los tribunales no se definió como un servicio esencial, bloqueándose la prestación de servicios legales. En Zimbabwe, organizaciones de la sociedad civil documentaron agresiones, torturas y otros tratos y/o penas inhumanos y degradantes, arrestos y detenciones ilegales de activistas de la oposición sin poder acceder a abogados²⁵.

31. En marzo de 2020, el Servicio Penitenciario Federal de la Federación de Rusia limitó las visitas de abogados a centros de detención. Se ha denunciado que los teléfonos utilizados en las conversaciones habían sido intervenidos por el personal de los centros penitenciarios, impidiendo el ejercicio libre de la función de los abogados²⁶.

32. En Egipto, se detuvo a abogados sin orden judicial durante largos períodos de tiempo antes de pasar a disposición judicial, pese al enorme riesgo de contagio de COVID-19 en los centros egipcios de detención²⁷.

33. En Turquía, asociaciones internacionales de abogados han denunciado cómo el acoso a la profesión legal se ha convertido en política gubernamental²⁸. Junto con otros mandatos temáticos del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial transmitió una comunicación al Gobierno de ese país expresando su preocupación por la detención en setiembre de 2020 en Ankara, ciudad con el mayor número de contagios por COVID-19 en el país, de 48 abogados, 7 practicantes de abogacía, 4 jueces destituidos y 1 graduado de derecho²⁹.

34. En Filipinas, el Gobierno ha sido denunciado reiteradamente por su política de vulneración de los derechos humanos. La difamación, el hostigamiento a los abogados y la impunidad frente a decenas de abogados asesinados se han acentuado durante la pandemia. Estos ataques habrían sido perpetrados principalmente por miembros del grupo de trabajo de contrainsurgencia del Presidente, así como por agencias de seguridad nacional y fuerzas de seguridad del Estado³⁰. Esta situación fue analizada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en un informe sobre la situación de los derechos humanos en Filipinas presentado al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2020³¹.

35. En 2020, varios abogados zimbabuenses fueron arrestados o acosados por sus actividades profesionales y de defensa de los derechos humanos dentro del contexto de la pandemia³². Esta situación provocó que se solicitara públicamente a las autoridades de

²⁵ Véase Lawyers for Lawyers, “COVID-19 Series: The impact of the crisis in Zimbabwe”, 18 de noviembre de 2020.

²⁶ Comisión Internacional de Juristas, “The Impact of Anti-COVID-19 Pandemic Measures on Access to Justice in Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Ukraine and Uzbekistan” párr. 21.

²⁷ Comisión Internacional de Juristas y Tahrir Institute for Middle East Policy, “Targeting the last line of defense: Egypt’s attacks against lawyers”, septiembre de 2020, pág. 5.

²⁸ Véase la declaración de la International Association of Democratic Lawyers, la European Democratic Lawyers y la European Association of Lawyers for Democracy and World Human Rights “Another lawyer from Turkey has been arrested! Free Seda Saraldi”, de 31 de octubre de 2020.

²⁹ Véase AL TUR 18/2020, 14 de octubre de 2020.

³⁰ Véase International Association of Democratic Lawyers, “IADL resolution on human rights in the Philippines and attacks on people’s lawyers”, de 25 de octubre de 2020.

³¹ Véase A/HRC/44/22.

³² Véase Law Society of Zimbabwe, “Law Society of Zimbabwe Statement on deteriorating human rights situation in Zimbabwe”, 16 de agosto de 2020.

Zimbabwe que garantizaran el ejercicio de los legítimos derechos y deberes profesionales de los abogados³³.

36. En la República Islámica del Irán, las autoridades reenviaron a prisión a la defensora de derechos humanos y abogada Nasrin Sotoudeh, a pesar de haber dado positivo por COVID-19 y en contra de la opinión de los médicos. El Relator Especial condenó en diciembre de 2020 la acción del Gobierno y exigió su libertad³⁴.

37. En Libia, en noviembre de 2020, se produjo el asesinato de la abogada y activista por los derechos de la mujer Hanan al-Barassi. Fue muerta a tiros tras su denuncia contra la corrupción acentuada generalizada dentro del contexto de la pandemia³⁵.

C. Pandemia, delitos y especial referencia a la violencia de género

38. Durante la pandemia han aumentado los delitos contra la salud y los delitos económicos y financieros por la corrupción sobre fondos públicos extraordinarios para la emergencia³⁶. Las medidas de cuarentena o confinamiento han producido, a su vez, un aumento significativo de casos de violencia doméstica, de género y sexual facilitada por el confinamiento. La intensificación de la violencia contra las mujeres a lo largo de 2020³⁷ se explica porque se ha obligado a las mujeres y a los niños y niñas a estar encerrados con sus maltratadores, lo que ha provocado un aumento de las tensiones en el hogar³⁸. Algunos países limitaron la atención o priorizaron solo los casos urgentes, lo cual incluyó la violencia de género, mientras que otros recurrieron a la digitalización.

39. La violencia de género es una cuestión grave que preocupa especialmente al Relator Especial. Las medidas establecidas para mitigar el contagio de la COVID-19 han causado un aumento del 40 % de las denuncias en algunos países³⁹. En los Estados Unidos de América, el número de denuncias aumentó un 8,1 % desde el establecimiento de las cuarentenas⁴⁰.

40. Botswana, Bulgaria, Polonia y Turquía, por ejemplo, mantuvieron abiertos sus tribunales para casos de violencia doméstica y asuntos de familia. Bangladesh y la República Dominicana instauraron audiencias virtuales. Malasia digitalizó el procedimiento para la obtención de órdenes de protección, acceso a refugios y asistencia legal. En el Perú y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico es posible solicitar una orden de protección vía WhatsApp o por correo electrónico. Algunos sistemas judiciales, como los de la Argentina y São Paulo (Brasil), extendieron automáticamente la validez de las órdenes de protección que debían vencer durante la cuarentena⁴¹.

³³ Véase Lawyers for Lawyers, “Concerns about the recent arrests of lawyers in Zimbabwe”, 11 de junio de 2020.

³⁴ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26582&LangID=E.

³⁵ Véase Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, “UNSMIL statement on the killing of lawyer Hanan al-Barassi”, 10 de noviembre de 2020.

³⁶ Consejo de Europa, Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, Opinion No. 15 (2020): The role of prosecutors in emergency situations, in particular when facing a pandemic (CCPE (2020)2), párr. 41.

³⁷ Véanse Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Online and ICT facilitated violence against women and girls during COVID-19”, 2020; y “La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19”.

³⁸ Véanse Parlamento Europeo, “COVID-19: Medidas contra la violencia doméstica durante el confinamiento”, 7 de abril de 2020; y Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres, *COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados*, 2020, pág. 10.

³⁹ Véase ONU-Mujeres, “As COVID-19 exposes the fault lines of gender equality, a strong focus on violence against women at the UN General Assembly”, 29 de septiembre de 2020.

⁴⁰ Véase Council on Criminal Justice, “Domestic Violence during COVID-19: Evidence from a Systematic Review and Meta-Analysis”, febrero de 2021.

⁴¹ Véase ONU-Mujeres, “As COVID-19 exposes the fault lines of gender equality, a strong focus on violence against women at the UN General Assembly”, 29 de septiembre de 2020.

41. Dada la gravedad de la situación, el Secretario General de las Naciones Unidas realizó un llamado a la paz en los hogares⁴². A raíz de esta iniciativa, 146 Estados Miembros adoptaron una declaración de compromiso para la protección de las mujeres contra los impactos sociales y económicos de la pandemia⁴³.

42. Los sistemas de justicia deben hacer frente a estas situaciones mediante actuaciones y medidas efectivas que permitan responder a las necesidades de las víctimas⁴⁴. Hasta septiembre de 2020, 48 países habían integrado la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres y niñas en sus planes de respuesta a la COVID-19, y 121 países habían adoptado medidas para fortalecer los servicios prestados a mujeres sobrevivientes de violencia durante la pandemia⁴⁵.

III. Elementos necesarios para el buen funcionamiento de la justicia durante y después de la pandemia

43. La pandemia y las cuarentenas han afectado gravemente el funcionamiento de los sistemas judiciales, amenazando el derecho de las sociedades a contar con una justicia operativa e independiente. Durante este período se han implementado y prolongado decisiones que afectan en mayor o menor medida el funcionamiento normal de los poderes del Estado, agravando con ello situaciones estructurales preexistentes en diferentes ámbitos.

A. Acceso a la justicia

44. En la mayoría de los países analizados ha podido constatarse que el acceso a la justicia ha encontrado una serie de obstáculos estructurales⁴⁶. Destacan la organización desfasada del sistema judicial; la carencia de recursos financieros, tecnológicos, materiales y humanos; una cobertura geográfica insuficiente o descoordinada; problemas logísticos; limitaciones en el acceso a la información y falta de transparencia, así como obstáculos legales y procedimentales⁴⁷. En este sentido, la pandemia no ha hecho más que poner de manifiesto una serie de problemas que se venían arrastrando y que la irrupción de la COVID-19 ha puesto en primer plano.

45. En Albania, de acuerdo con la información recibida, las audiencias judiciales para casos administrativos, civiles y penales programadas por los tribunales se habrían pospuesto hasta el final de la pandemia. Asimismo, se suspendieron los plazos para la presentación de las demandas, reclamaciones y recursos y para realización de los trámites procesales⁴⁸.

46. Algunos países redujeron el aforo de los tribunales en función de la evolución epidemiológica⁴⁹. En Rumania, las peticiones debían presentarse por correo ordinario o por correo electrónico. Sin embargo, se informó que los servidores y direcciones de correo electrónico de los tribunales dejaron de estar disponibles rápidamente debido a su limitada

⁴² Naciones Unidas, “Declaración del Secretario General sobre la lucha contra la violencia de género y el COVID-19”, 5 de abril de 2020.

⁴³ Véase ONU-Mujeres, “COVID-19: Nuevos datos revelan que solo uno de cada ocho países de todo el mundo ha adoptado medidas para proteger a las mujeres contra los impactos sociales y económicos”, 28 de septiembre de 2020. En respuesta a la violencia contra las mujeres, en los últimos meses, 135 países han fortalecido acciones y recursos para abordar la violencia contra las mujeres como parte de la respuesta a la COVID-19, con servicios esenciales más sólidos.

⁴⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “COVID-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis”, 2020, pág. 14.

⁴⁵ Véase ONU-Mujeres y PNUD, “COVID-19 Global Gender Response Tracker”, 2020.

⁴⁶ ACIJ y otros, “Acceso a la justicia en Latinoamérica”, pág. 21.

⁴⁷ La presencia o requerimiento de formalismos procesales excesivos; normas rígidas en materia de notificación, plazos, legitimación y admisibilidad, producción de pruebas y carga probatoria, y ausencia de tribunales especializados y carentes de mecanismos alternativos integrados.

⁴⁸ Normative Act no. 9, “Adoption of Special Measures in the area of judicial proceedings during the period of epidemic situation caused by COVID-19”, *Official Gazette*, núm. 49, 25 de marzo de 2020, art. 3.

⁴⁹ Austria, Croacia, Grecia e Irlanda.

capacidad⁵⁰. Mientras tanto, países como Austria o Irlanda han desarrollado un sistema de “semáforos” para reducir el número de audiencias *in situ*.

47. Los grupos en situación de vulnerabilidad, aquellos que carecen de documentos de identificación legal o de un acceso a Internet de calidad, se han visto especialmente afectados a la hora de poder acceder al sistema judicial. La falta de un acceso a medios informáticos e Internet a nivel global conlleva que muchas personas, incluso miembros de la profesión jurídica, se hayan encontrado en una situación de particular desamparo judicial a la hora de proteger o asegurar derechos⁵¹.

48. En algunos países de Asia Central, las medidas restrictivas han influido negativamente en el derecho de acceso a la justicia y a los recursos para las víctimas de violaciones de derechos humanos⁵².

B. Derecho a un juicio justo y al debido proceso

49. La pandemia ha provocado limitaciones sustanciales en el derecho a una audiencia pública, impactando sobre la transparencia y la capacidad de monitorear los procesos por la sociedad civil⁵³. Las dificultades en el acceso a la justicia a nivel global se vieron agravadas con la pandemia.

50. El debido proceso es un derecho fundamental, independientemente del grado de emergencia de un país. Las experiencias de estos meses han evidenciado que las herramientas telemáticas son muy útiles para hacer frente a cuarentenas y reglas de distancia social, pero algunas pueden ser ambivalentes, o hasta contraproducentes, en términos de acceso a la justicia, al debido proceso y a las garantías judiciales⁵⁴. Así, se puede ver afectado el derecho a la defensa.

51. Las limitaciones técnicas de ciertas herramientas telemáticas puestas en marcha para encuentros virtuales en procesos judiciales o en investigaciones fiscales hacen que en ocasiones sea difícil mantener la confidencialidad durante una audiencia entre el patrocinio legal y su cliente, o que testimonios o declaraciones periciales recogidos por medios virtuales puedan ser objeto de presión, o incluso que se reciban instrucciones sin que se note. Además, la visión a través de una pantalla puede dificultar el reconocimiento de objetos y personas⁵⁵, lo que puede tener consecuencias en el derecho a examinar las pruebas⁵⁶. **La privacidad de las interacciones entre cliente y abogado tiene que estar estrictamente garantizada, lo que no ocurre con los medios actualmente prevalecientes⁵⁷.**

52. La legislación penal de ciertos países únicamente prevé juicios en los que el acusado esté físicamente presente. En tales jurisdicciones, a falta de una legislación al efecto, podría ser cuestionable la celebración de juicios telemáticos⁵⁸, máxime cuando el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que, durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho a hallarse presente en el proceso.

⁵⁰ Véase https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/romania-report-covid-19-april-2020_en.pdf.

⁵¹ Véase World Justice Project, “The COVID-19 Pandemic and the Global Justice Gap”, octubre de 2020, págs. 4 a 6.

⁵² Véase Comisión Internacional de Juristas, “Central Asia: ICJ calls on Central Asian States to ensure access to justice during the COVID-19 pandemic”, 30 de julio de 2020.

⁵³ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, Varsovia, 2020, pág. 121.

⁵⁴ Consorcio Internacional de Asistencia Letrada, “Justicia en el tiempo de COVID-19. Desafíos del Poder Judicial en América Latina y el Caribe”, diciembre de 2020, pág. 19.

⁵⁵ *Ibid.*, pág. 38.

⁵⁶ Formulario remitido por el Cyrus R. Vance Center for International Justice.

⁵⁷ **Se han publicado excelentes estudios sobre Latinoamérica y la relación entre la COVID-19 y la justicia. Véanse, por ejemplo, ACIJ y otros, “Acceso a la justicia en Latinoamérica”; México Evalúa, “Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia”, 2020; y, el más reciente, Consorcio Internacional de Asistencia Letrada, “Justicia en el tiempo de COVID-19. Desafíos del Poder Judicial en América Latina y el Caribe”, diciembre de 2020.**

⁵⁸ Cyrus R. Vance Center for International Justice.

53. Las restricciones a las visitas en las prisiones para contener la propagación del virus han interferido y afectado seriamente el derecho de acceso a la asistencia jurídica. En ciertos países de Asia Central, las regulaciones adoptadas han tenido serias implicaciones en el derecho a un juicio justo de los acusados. En muchas sedes judiciales, los requisitos de distanciamiento social no se ajustaron de manera que se respetara el derecho a una audiencia pública⁵⁹.

54. El cierre de tribunales, la prórroga de las detenciones provisionales, la falta de ejecución de órdenes judiciales⁶⁰ o la suspensión de juicios inciden directamente en el derecho a ser procesado dentro de un plazo razonable⁶¹. En Egipto, durante la pandemia, jueces competentes en materia de terrorismo del Tribunal Penal de El Cairo decidieron prorrogar la prisión preventiva de más de 1.600 detenidos sin respetar las garantías básicas del debido proceso⁶².

55. El acceso a la justicia y el debido proceso no podrán ser tutelados si los tribunales no disponen de garantías, así como de fondos y recursos adecuados, para hacer frente a los nuevos retos planteados⁶³.

56. La Argentina y México ampliaron los presupuestos o reasignaron partidas presupuestarias al sector de la justicia⁶⁴. En Alemania, algunos estados asignaron recursos adicionales, mientras que otros trabajaron con el presupuesto designado.

57. En Bosnia y Herzegovina, Chile, el Ecuador, Grecia, Sudáfrica y Suecia, el sistema judicial siguió dependiendo de los recursos presupuestarios asignados antes de la pandemia, sin que se aprobara ningún recurso presupuestario adicional.

58. En el Brasil, los gastos judiciales se redujeron gracias a la implementación de audiencias en línea, mientras que en Uganda, el presupuesto destinado al sistema judicial se redujo durante la pandemia⁶⁵.

C. Asistencia legal

59. Con el fin de poder desarrollar su trabajo, los abogados han tenido que dotarse de autorizaciones *ad hoc*. En países como España o Francia bastaba con la declaración formal realizada por el propio abogado para poder desplazarse, mientras que en otros lugares eran las autoridades las encargadas de emitir dicho permiso, lo que de facto constituía una autorización para trabajar⁶⁶. En particular, se ha constatado la dificultad de acceder a la asistencia jurídica en países como Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán o Uzbekistán⁶⁷.

60. La mayoría de los Estados que respondieron al cuestionario afirmaron que la pandemia no ha tenido ningún impacto adverso en la capacidad de los abogados para desarrollar sus funciones. Se afirma haber puesto a disposición elementos e infraestructuras adecuadas para la organización de reuniones privadas entre abogados y sus clientes, ya sea a

⁵⁹ Véase Comisión Internacional de Juristas, “Central Asia: ICJ calls on Central Asian States to ensure access to justice during the COVID-19 pandemic”, 30 de julio de 2020.

⁶⁰ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hornsby v. Greece*, 19 de marzo de 1997, Repertorio 1997-II.

⁶¹ Consorcio Internacional de Asistencia Letrada, “Justicia en el tiempo de COVID-19. Desafíos del Poder Judicial en América Latina y el Caribe”, diciembre de 2020, pág. 18.

⁶² Véase Amnistía Internacional, “Egipto: Tribunal amplía arbitrariamente la detención preventiva de más de 1.600 personas”, 7 de mayo de 2020.

⁶³ Véanse Consejo de Europa, Consejo Consultivo de Jueces Europeos, *Opinion No. 2 (2001) on the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European Convention on Human Rights (CCJE (2001) OP No.2)*, párr. 3; y Comisión Internacional de Juristas, “Central Asia: ICJ calls on Central Asian States to ensure access to justice during the COVID-19 pandemic”, 30 de julio de 2020.

⁶⁴ ACIJ y otros, “Acceso a la justicia en Latinoamérica”, pág. 50.

⁶⁵ Formulario remitido por el Cyrus R. Vance Center for International Justice.

⁶⁶ OSCE/OIDDH, *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, Varsovia, 2020, pág. 76.

⁶⁷ Véase Comisión Internacional de Juristas, “Central Asia: ICJ calls on Central Asian States to ensure access to justice during the COVID-19 pandemic”, 30 de julio de 2020.

través de videoconferencia o cara a cara. Sin embargo, la información recibida por el Relator Especial da cuenta de que en muchos casos la pandemia sirvió como pretexto para sustentar restricciones severas para el adecuado desempeño de la profesión jurídica. Por ejemplo, Serbia informó de determinadas dificultades a la hora de asegurar estas reuniones.

61. Sin que sean los únicos colectivos afectados, las víctimas de violencia doméstica y personas enfermas o con discapacidad han visto restringido su acceso a la asistencia legal. El acceso a la justicia de grupos vulnerables, como las víctimas del tráfico de personas, habría descendido un 66 % durante la pandemia⁶⁸. Informes recibidos dan cuenta de que la pandemia ha afectado los derechos de sospechosos y acusados, particularmente los derechos de los grupos sociales más vulnerables, así como de los presos por razones políticas.

62. La Comisión Internacional de Juristas ha identificado casos en los que no se permitió a los abogados defensores reunirse con sus clientes acusados de delitos graves⁶⁹. En Kazajstán, las organizaciones de la sociedad civil informaron de los problemas a los que se enfrentan los abogados a la hora de defender a sus clientes, incluyendo la dificultad para presentar mociones procesales. Esta situación ha provocado que no hayan podido desarrollar adecuadamente sus funciones de representar y asistir a sus clientes, incluso, en ocasiones, se ha producido la exclusión forzosa de abogados de los procedimientos en línea, vulnerándose así la independencia y las garantías profesionales⁷⁰.

63. Casi la totalidad de países vio afectado el servicio de asistencia jurídica gratuita, tanto en sede administrativa como judicial, por la suspensión de los servicios de justicia, a pesar de los cambios en las modalidades de atención (de presencial a digital o telefónica). En diez países de América Latina se consideró que las medidas de asistencia jurídica gratuita implementadas no se distribuyeron de manera uniforme en las distintas jurisdicciones que conforman su país⁷¹.

64. En la India se limitó el acceso a la justicia y a la asistencia jurídica al decretar el cierre de tribunales e imponer trabas al libre desarrollo de la abogacía. En algunos estados del país, los abogados no fueron autorizados a abrir sus despachos durante más de dos meses. Tanto las personas detenidas como sus familias se vieron así privadas de asistencia letrada. La imposibilidad de acudir a sus despachos de abogados o de visitar las comisarías de policía para presentar denuncias o asegurar la liberación de sus familiares provocó un aumento de las detenciones arbitrarias y de los registros que no seguían los procedimientos legales pertinentes⁷².

65. En Egipto, durante el toque de queda parcial impuesto por el Gobierno, los abogados no estaban exentos de la obligación de permanecer confinados, quedando así desamparadas las personas arrestadas durante ese tiempo. Una vez que los procedimientos judiciales de prisión preventiva se reanudaron a principios de mayo de 2020, los abogados no tuvieron acceso a los tribunales, lo que les impidió representar a sus clientes detenidos y solicitar su liberación⁷³.

66. Cabe destacar algunas iniciativas para hacer frente a la problemática expuesta. La Asociación de Jóvenes Abogados de Macedonia del Norte y el Centro de Asistencia Jurídica Gratuita del Instituto de Derecho de Kosovo⁷⁴ ofrecieron asistencia jurídica durante el confinamiento estableciendo líneas telefónicas especiales para detenidos y solicitantes de

⁶⁸ OSCE/OIDDH y ONU-Mujeres, *Guidance. Addressing Emerging Human Trafficking Trends and Consequences of the COVID-19 Pandemic*, pág. 62.

⁶⁹ Véase Comisión Internacional de Juristas, “Central Asia: ICJ calls on Central Asian States to ensure access to justice during the COVID-19 pandemic”, 30 de julio de 2020.

⁷⁰ Comisión Internacional de Juristas, “The Impact of Anti-COVID-19 Pandemic Measures on Access to Justice in Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Ukraine and Uzbekistan”, párr. 41.

⁷¹ ACIJ y otros, “Acceso a la justicia en Latinoamérica”, pág. 9.

⁷² Véase Lawyers for Lawyers, “COVID-19 Series: The impact of the crisis on lawyers in India”, 15 de julio de 2020; puede consultarse en <https://lawyersforlawyers.org/en/covid-19-series-the-impact-of-the-crisis-on-lawyers-in-india-2>.

⁷³ Comisión Internacional de Juristas y Tahrir Institute for Middle East Policy, “Targeting the last line of defense: Egypt’s attacks against lawyers”, septiembre de 2020, pág. 5.

⁷⁴ Las referencias a Kosovo deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

asilo. A través de campañas de concientización por televisión y redes sociales y números de teléfono gratuitos, las organizaciones informaron a las personas sobre sus derechos y las formas de acceder al apoyo legal durante el confinamiento por la COVID-19⁷⁵.

D. Carga procesal y medidas adoptadas

67. La pandemia ha provocado una acumulación significativa de casos que es imposible cuantificar. Los retrasos han aumentado en casi todos los ámbitos, destacando en los ámbitos penal, familia, civil, laboral, quiebras y procesos concursales⁷⁶. Como consecuencia, la carga de trabajo para la abogacía en el sistema judicial ha aumentado exponencialmente por los cierres decretados⁷⁷.

68. Ante esta situación, la mayoría de países recurrieron a audiencias telemáticas durante la pandemia. Sin embargo, algunos países como Fiji, la República de Moldova y Rumania mantuvieron los tribunales abiertos durante los fines de semana y feriados con el fin de limitar los retrasos. En Malta, el Gobierno consideró la posibilidad de nombrar más jueces. En Macedonia del Norte se estableció un consejo permanente cuya función es tratar los casos urgentes del Tribunal Supremo.

69. De acuerdo con la información sobre varios países proporcionada por el Cyrus R. Vance Center for International Justice, el cambio a audiencias judiciales en línea y la presentación telemática de documentos han generado un retraso en la tramitación de los asuntos debido a la necesidad de formar al personal judicial en esos ámbitos. En Hong Kong (China) se estima que cerca del 18 % de la carga anual de casos de los tribunales en todos los niveles se ha visto afectado desde el inicio del “General Adjourned Period” en enero de 2020⁷⁸.

70. Estas demoras crean desafíos importantes para los tribunales, existiendo el riesgo de que las prioritizaciones de los casos tras la finalización de la pandemia no se guíen por criterios independientes y puedan socavar la protección de los derechos de las personas.

IV. Asuntos surgidos como consecuencia de la COVID-19

A. Salud en el entorno laboral

71. La mayoría de los países han implementado medidas relacionadas con la salud de los trabajadores de los tribunales para que puedan continuar con su trabajo diario y, al mismo tiempo, garantizar la protección de todos los actores del sistema judicial. El uso obligatorio de mascarillas, la puesta a disposición de geles desinfectantes, las normas de distanciamiento social, la toma de temperatura o la desinfección frecuente de las infraestructuras fueron algunas de las iniciativas más habituales que se adoptaron en el ámbito judicial. Jueces, magistrados, fiscales y personal auxiliar deben estar en condiciones de poder desempeñar efectivamente sus funciones durante la pandemia.

72. El hecho de que algunos países no reconozcan el sistema judicial como un servicio público esencial ha repercutido en la carencia de medidas apropiadas de prevención y protección⁷⁹. Esto incluye la falta de mascarillas fácilmente accesibles o de test periódicos de descarte, así como la ausencia de ajustes en la infraestructura de trabajo para los profesionales de la justicia y usuarios de los tribunales, incluidas las partes, los testigos y los abogados.

⁷⁵ OSCE, “The functioning of courts in the Covid-19 pandemic”, octubre de 2020, pág. 19.

⁷⁶ Cyrus R. Vance Center for International Justice.

⁷⁷ Véase Consejo de la Abogacía Europea, “CCBE concerns and propositions regarding the current phase of reactivation of the justice system in the light of the COVID-19 crisis”, 6 de junio de 2020.

⁷⁸ Cyrus R. Vance Center for International Justice.

⁷⁹ Véase ACIJ y otros, “Acceso a la justicia en Latinoamérica”.

B. Rendición de cuentas y corrupción en torno a recursos extraordinarios por la COVID-19

73. No puede ignorarse el impacto de la corrupción durante la respuesta a la pandemia ni el alarmante dato de los llamados “millonarios COVID”. Los estudios han demostrado que la corrupción en el sector de la salud causa pérdidas anuales de 455.000 millones de dólares de los Estados Unidos y, según estimaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, hasta 2 billones de dólares de costos de adquisiciones podrían perderse debido a la corrupción⁸⁰. En el Perú, con el fin de hacer frente a estos problemas, se han dispuesto y programado turnos judiciales especiales en sistemas de delitos de crimen organizado y de corrupción de funcionarios⁸¹.

74. Existe preocupación por las consecuencias de que algunos de los contratos públicos celebrados como parte de la respuesta estatal a la COVID-19 hayan eludido, por necesidad, el proceso habitual de licitación pública, lo que ha facilitado actos de corrupción que muchas veces no han sido investigados ni sancionados por la justicia. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Transparencia Internacional Reino Unido, junto con el Panel Asesor de Fraudes y Spotlight on Corruption, han instado públicamente al Tesoro a publicar los nombres de 830.000 pequeñas empresas destinatarias de los préstamos otorgados como ayudas para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, con el fin de asegurar que los recursos de los contribuyentes no se emplean de forma fraudulenta⁸².

75. El Comité Permanente de Cuentas Públicas del Parlamento sudafricano ha manifestado su preocupación por las acusaciones de corrupción relacionadas con la adquisición de material para hacer frente a la COVID-19. Khusela Diko, una operadora con conexiones políticas, ha sido puesta en cuestión por la venta al Gobierno de equipos de protección personal contra la COVID-19 en la que obtuvo una ganancia del 800 %. En países como Uzbekistán, funcionarios estatales a nivel regional han sido acusados de aceptar sobornos mientras participaban en la distribución de fondos de apoyo relacionados con la COVID-19⁸³.

76. Por su parte, la Comisión Independiente de Lucha contra la Corrupción de Hong Kong anunció, en febrero de 2021, que el número de quejas sobre corrupción se había reducido en 2020 al mínimo en 40 años. Dicho esto, se ha constatado un aumento en los casos de fraude y lavado de dinero relacionados con la COVID-19, en particular los relacionados con la venta de suministros y artículos médicos inexistentes o deficientes⁸⁴.

C. Impacto en la población penitenciaria

77. La población penitenciaria vive en la mayoría de países en condiciones de hacinamiento, lo que genera una vulnerabilidad especial. Como el Relator Especial había anotado en su declaración pública de abril de 2020⁸⁵, es urgente impulsar durante la emergencia medidas alternativas a la privación de libertad que deben dar la pauta para políticas públicas futuras en la materia.

78. Cualquier forma de confinamiento, aislamiento o cuarentena solo debe imponerse como último recurso y basándose en evaluaciones médicas independientes. Su imposición debe evaluarse con base en los riesgos reales y legítimos frente a la COVID-19. Igualmente, deben establecerse medios eficaces de prevención de infecciones, incluida la disminución de la población carcelaria, ajustes menos restrictivos del régimen penitenciario, suministro de

⁸⁰ David Clarke y otros, “Promoting accountability and transparency during COVID-19”, PNUD, 9 de junio de 2020.

⁸¹ Véase Alberto Pascual García, “Inteligencia artificial y Justicia: ¿condenados a entenderse?”, UNIR, 26 de junio de 2020.

⁸² Cyrus R. Vance Center for International Justice.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Véase www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25816&LangID=S.

equipo, pruebas y atención médica, educación de los detenidos y capacitación del personal⁸⁶. El Estado asume jurídicamente la responsabilidad de las personas privadas de libertad, por lo que está obligado a tomar medidas para proteger sus derechos a la vida y la salud.

79. Cientos de personas en prisión se han visto infectadas con coronavirus en varios países, como la Argentina, Azerbaiyán, el Ecuador, Francia, Marruecos, México, el Perú, el Reino Unido o Sudáfrica. El mayor número de casos documentados por el Relator Especial se encuentra en los Estados Unidos, donde, hasta febrero de 2021, 381.462 presos habían dado positivo en coronavirus y, de los cuales, al menos 2.419 habían fallecido⁸⁷. La tasa de mortalidad en las prisiones estadounidenses, dentro de este contexto, es de 61,8 muertes por 100.000 personas en prisión, lo que representa el doble de la tasa usual⁸⁸.

V. Retos en materia de independencia judicial y accesibilidad para la protección de los derechos humanos

80. Los tribunales suspendieron sus servicios para cumplir con las medidas de distanciamiento social, lo que ha impactado gravemente en la administración de justicia y en el aumento de la brecha global que ya existía de más 1.500 millones de personas sin acceso a un sistema de justicia institucionalizado⁸⁹.

81. La naturaleza y la razón de ser de la justicia dentro de los estándares de derechos humanos y su relación con la tecnología van más allá del saber hacer informático o de los recursos presupuestales disponibles. No sirve trasladar mecánicamente ciertas herramientas tecnológicas que no fueron necesariamente diseñadas para procesos judiciales y asumir que, *per se*, harán más eficiente la justicia.

82. La judicatura ha expresado algunas inquietudes en lo referente al impacto que la utilización de medios técnicos de comunicación para la transmisión de imágenes y sonido pudiera tener, tanto en procesos penales como civiles, en el Estado de derecho y los derechos fundamentales⁹⁰.

A. Brecha digital

83. La brecha digital es un asunto medular por el impedimento objetivo para la generalización de medios virtuales en el funcionamiento de la justicia. Esfuerzos muy importantes y sostenidos son indispensables para no acabar generando una mayor exclusión en el acceso a la justicia. En la mayoría de países, el acceso a redes informáticas es socialmente desigual, pues personas de escasos recursos suelen quedar fuera de las mismas. Una insuficiente cobertura geográfica y de acceso a la tecnología y la falta de capacitación por parte de operadores y usuarios afectan gravemente el acceso a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso a la justicia generando las políticas adecuadas para que se cierren estas brechas tecnológicas y no se tornen en causal de ilegitimidad e ineficiencia.

84. El acceso a Internet en un contexto global en el que la capacidad tecnológica disponible no es homogénea plantea varias interrogantes. El uso de medios tecnológicos en la prestación de servicios de justicia no es malo, pero ha tenido un impacto negativo en el acceso a la justicia de amplios sectores de la población como consecuencia de la brecha digital existente. El uso de estos medios en el ámbito judicial presupone poder acceder a medios electrónicos y tener un conocimiento tecnológico.

⁸⁶ Véase Penal Reform International, “Coronavirus: Preventing harm and human rights violations in criminal justice systems”, 14 de julio de 2020.

⁸⁷ Véase www.themarshallproject.org/2020/05/01/a-state-by-state-look-at-coronavirus-in-prisons.

⁸⁸ Véase https://assets.foleon.com/eu-west-2/uploads-7e3kk3/41697/final_report_-_designed.83f2289da58b.pdf.

⁸⁹ Véase <https://theelders.org/news/time-close-shaming-justice-gap>.

⁹⁰ Véase www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/covid-19/2020-06-18-Replies-to-the-questionnaire-on-the-implications-of-COVID-19_urgent-issues.pdf.

85. La República de Moldova informó que, debido a la falta de recursos financieros, no ha proporcionado el equipo necesario ni una cobertura de Internet adecuada a los grupos más desfavorecidos. En otros países, como Guatemala, Guyana y Rwanda, se colocaron computadoras en espacios públicos apropiados para asegurar que las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos tuvieran acceso a medios electrónicos durante la pandemia. En el Ecuador se organizaron campañas públicas de información sobre cómo acceder a la justicia en línea.

86. En América Latina, solo siete países adoptaron un enfoque diferencial buscando reducir la brecha digital en relación a los grupos más vulnerables en su contacto con los servicios de justicia⁹¹. Es importante que, en aras de no agrandar la brecha tecnológica entre colectivos, países y regiones, se produzca una democratización en el acceso a las nuevas tecnologías. Esta circunstancia conlleva la obligación de desarrollar iniciativas nacionales, regionales y globales tendentes a hacer llegar la tecnología necesaria a aquellos lugares y colectivos que no disponen de la misma, así como capacitar a los ciudadanos en su uso.

B. Procesos judiciales y espacios virtuales

87. Desde los inicios de la pandemia, varios Estados han adoptado iniciativas tecnológicas para mantener el sistema de justicia en funcionamiento. En los Estados Unidos, se suspendieron los argumentos orales en persona para funcionar de forma remota, a través de videollamadas u otros medios electrónicos. En un número importante de países se emitieron directivas que limitaban las audiencias judiciales a las más urgentes y fomentaban el uso de tecnologías. Con la pandemia, el Canadá y Noruega ampliaron la mediación en línea⁹².

88. La mayoría de los países ya disponía de plataformas digitales para celebrar audiencias judiciales de forma remota. Algunos países informaron haber organizado capacitaciones sobre el uso de plataformas en línea para jueces y funcionarios judiciales⁹³. En el Brasil se desarrollaron plataformas electrónicas específicas para llevar a cabo audiencias judiciales de forma remota. Al momento de la presentación de este informe, países como Mozambique todavía estaban implementando medios tecnológicos para celebrar las audiencias.

89. En América Latina no se ha logrado traducir los procesos de modernización tecnológica en una mayor accesibilidad y asequibilidad de los servicios de justicia. Esto quedó en evidencia por las medidas de suspensión de todas o casi todas las actividades que se desarrollaban de manera presencial⁹⁴.

90. En China, la Corte Suprema Popular emitió en febrero de 2020 una notificación destinada a fortalecer y regular los litigios en línea durante la pandemia de COVID-19. Según esta notificación, los tribunales de todos los niveles debían promover de forma proactiva las herramientas de litigio en línea y proporcionar orientación a las partes del litigio sobre cómo participar en dichos procedimientos⁹⁵.

91. Aunque el uso de diferentes tecnologías puede no ser trascendente en sí mismo, lo fundamental es que estas tecnologías permitan ofrecer un juicio justo⁹⁶. En varias jurisdicciones, el acceso a la sala virtual únicamente se brinda a las partes y sus abogados. Al no permitirse la asistencia del público y de los medios de comunicación, se pone en cuestión la transparencia de los procesos⁹⁷.

92. En Estonia se proporcionaron salas virtuales privadas y separadas para facilitar las reuniones privadas y los intercambios entre abogados y sus clientes. En Finlandia solo se

⁹¹ ACIJ y otros, "Acceso a la justicia en Latinoamérica", pág. 9.

⁹² Anna Nylund, "Civil Procedure in Norway and Covid-19: Some Observations", en *Civil Justice and Covid-19, Septentrio Reports*, núm. 5 (2020), págs. 39 a 42.

⁹³ Guatemala, Guyana, Honduras, Letonia y Macedonia del Norte.

⁹⁴ Véanse ACIJ y otros, "Acceso a la justicia en Latinoamérica"; y México Evalúa, "Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia", 2020.

⁹⁵ Cyrus R. Vance Center for International Justice.

⁹⁶ Véase Consejo de la Abogacía Europea, "CCBE concerns and propositions regarding the current phase of reactivation of the justice system in the light of the COVID-19 crisis", 6 de junio de 2020.

⁹⁷ Observación general núm. 32 (2007) del Comité de Derechos Humanos, párr. 28.

pueden celebrar audiencias con el consentimiento de las partes en el procedimiento. En Austria se otorgó poder discrecional al poder judicial para decidir cómo garantizar un juicio justo a través de medios tecnológicos. Otros países, como Macedonia del Norte, siguieron las normas del Consejo de Europa o las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

93. En la medida en que muchas de estas herramientas han llegado a los sistemas judiciales para quedarse, como lo adelantó al inicio de la pandemia el Relator Especial, es importante precisar el enfoque y sus requisitos para que no afecten al debido proceso y a las garantías judiciales⁹⁸.

94. En los Estados en los que los sistemas en línea no se usaban de manera habitual antes de la pandemia de COVID-19, se han advertido problemas importantes al acelerar la transición tecnológica sin la debida planificación ni garantías de acceso. La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de que los Estados asignen recursos para dotar a la judicatura del equipamiento necesario para esta transición de forma que se garanticen plenamente los derechos de las partes⁹⁹.

95. En general, la modernización de los Estados y la incorporación de tecnologías de la información y comunicación se han acelerado y profundizado a raíz de la pandemia, aunque estos procesos no se han acompañado de un procedimiento análogo en el desarrollo de protocolos de seguridad digital y de protección de la privacidad. Las vulnerabilidades que los sistemas presentan pueden ser, en este terreno, algo que haga peligrar la independencia judicial.

96. En América Latina, un gran número de sistemas judiciales¹⁰⁰ modificó sus políticas en relación a las tecnologías de la información y comunicación, sin que estas logran distribuirse de manera uniforme en las jurisdicciones de cada uno de los países. Solo dos países avanzaron en el establecimiento medidas para la seguridad de la información digital y/o protocolos sobre seguridad en el uso de las tecnologías de la información y comunicación¹⁰¹. Además, se protocolizó la protección de sistemas auxiliares de información judicial y el acceso a jurisprudencia digital anonimizada y se avanzó en restricciones en relación al uso de datos sensibles.

97. Los sistemas deben encontrar un equilibrio entre las garantías de seguridad y privacidad, por un lado, y la necesidad de evitar la imposición de procedimientos excesivamente rígidos, formalistas o innecesariamente restrictivos desde el punto de vista de la tecnología requerida, por otro. Lo último erigiría una barrera de naturaleza y efectos discriminatorios en los grupos más vulnerables y aislados de la población¹⁰².

VI. Conclusiones

98. Numerosas y valerosas personas que integran los sistemas de justicia, o vinculadas a ellos, han pagado, muchas veces con su propia vida, por seguir desempeñando sus funciones con entrega y dedicación durante la pandemia. El Relator Especial rinde un respetuoso y sentido homenaje a todas y cada una de estas personas y les hace llegar, así como a sus familiares y allegados, sus sentimientos de solidaridad y respeto.

99. El impacto de la pandemia en las instituciones y las sociedades no tiene precedentes. La justicia se ha visto golpeada en su propio funcionamiento, a través de las limitaciones en el acceso a la misma y, en ocasiones, mediante amenazas o ataques a su funcionamiento y a la función de los abogados.

⁹⁸ Véase www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25816&LangID=S.

⁹⁹ Comisión Internacional de Juristas, “The Impact of Anti-COVID-19 Pandemic Measures on Access to Justice in Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Ukraine and Uzbekistan”, párr. 40.

¹⁰⁰ Honduras y Nicaragua no lo hicieron.

¹⁰¹ ACIJ y otros, “Acceso a la justicia en Latinoamérica”, pág. 9.

¹⁰² Véase UNESCO, “COVID-19: El papel de los operadores judiciales y la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión. Directrices”, 2020.

100. Unas instituciones eficaces son parte esencial de la respuesta a una pandemia. El desarrollo de la capacidad institucional y la existencia de medidas y sistemas para prevenir la corrupción e institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas ayudarán a lograr mejores resultados de salud que beneficiarán a toda la sociedad. Por lo tanto, de cara a salir reforzados de esta crisis, es de especial importancia abordar los riesgos y amenazas de la corrupción, tanto en la respuesta a corto plazo como en la fase de recuperación, haciendo especial hincapié en el funcionamiento y la operación de los sistemas de administración de justicia¹⁰³.

101. Las medidas de confinamiento, aislamiento y distanciamiento social han afectado el trabajo de los tribunales y han provocado, entre otros, retrasos en los procedimientos y la interrupción de plazos procesales y de la prestación de servicios de asistencia jurídica. En muy pocas situaciones el funcionamiento de la justicia fue considerado, dentro de estas condiciones restrictivas, como un servicio público esencial. La mayoría de los sistemas jurídicos no estaban preparados para estas situaciones y no han recibido los recursos presupuestales extraordinarios necesarios.

102. Durante situaciones de emergencia, el derecho internacional de los derechos humanos permanece vigente. Las personas han de tener acceso a asesoramiento legal y a procedimientos judiciales justos y efectivos, incluyendo la capacidad de cuestionar la legalidad de las medidas adoptadas como consecuencia de las declaraciones de situaciones excepcionales. El cierre de tribunales, la prórroga de las detenciones provisionales, la falta de ejecución de órdenes judiciales o la suspensión de juicios han incidido negativamente en los derechos fundamentales.

103. La afectación a las instituciones en general, y a los sistemas de justicia en particular, ha generado diversas modalidades de denegación de justicia. Particularmente alarmante y preocupante ha sido la violencia de género, expresada en el aumento exponencial de la violencia doméstica contra mujeres, niños y niñas dentro del marco de las cuarentenas, encierros y otras medidas restrictivas. Si bien algunos países han diseñado y puesto en marcha procedimientos y recursos especiales a los que podían recurrir las mujeres, niños o niñas que se sintieran amenazados o afectados, estos han sido insuficientes.

104. La congestión poblacional en las cárceles afecta los derechos humanos en toda circunstancia, pero es particularmente grave en el contexto de la pandemia al aumentar exponencialmente el riesgo de contagio entre las personas privadas de libertad y el personal penitenciario.

105. En varios países es alta la proporción de personas privadas de libertad bajo el régimen de prisión preventiva, contribuyendo innecesariamente al hacinamiento penitenciario e impactando gravemente en las condiciones de salud de las personas detenidas en los centros penitenciarios.

106. La innovación y el teletrabajo han pasado a convertirse en elementos permanentes del entorno laboral en el ámbito de la justicia. El uso de medios virtuales para una serie de actuaciones judiciales ha sido una respuesta positiva frente a una extendida y amplia parálisis judicial.

107. Hay interrogantes acerca de las garantías de acceso a la justicia, el debido proceso y las garantías judiciales en el uso de las herramientas telemáticas. Su diseño para encuentros virtuales hace que, en ocasiones, sea afectada la confidencialidad entre el patrocinio legal y la persona asesorada, o que testimonios o declaraciones periciales recogidos por medios virtuales puedan ser influenciados.

108. La brecha digital, las dificultades de acceso a Internet y algunas herramientas telemáticas disponibles dificultan un acceso equitativo al sistema judicial. Condiciones como estas provocan que muchas personas, incluso miembros de la profesión jurídica, se hayan encontrado en una situación de particular desamparo a la hora de proteger o asegurar derechos.

¹⁰³ Véanse A/HRC/44/47 y A/67/305. En este sentido, hay que tener en cuenta los informes realizados por el Relator Especial en materia de corrupción en el ámbito judicial.

VII. Recomendaciones

109. El Estado es responsable de garantizar el acceso a la justicia, el funcionamiento de una justicia independiente y su acercamiento a la gente. Para este fin son necesarios recursos presupuestarios adicionales.
110. La administración de justicia debe ser considerada un servicio público esencial, y su personal integrante personal esencial en contextos de pandemia, incluyendo en los procesos de vacunación.
111. La suspensión de la actividad judicial debe ser sometida a escrutinio estricto por tratarse de un pilar fundamental en la tutela de los derechos humanos. Las eventuales restricciones en la actividad judicial deben respetar los principios de legalidad y proporcionalidad y ser necesarias para la exigencia del bien común en una sociedad democrática.
112. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para priorizar la atención a situaciones delictivas que hayan aumentado exponencialmente durante la pandemia. Se debe poner especial énfasis en la violencia de género, la violencia doméstica y la corrupción. El Relator Especial llama a los Estados a fortalecer los medios de prevención y atención a víctimas de violencia doméstica y violencia de género.
113. Los planes de descarga procesal que debieran ser necesarios para una racionalización de los servicios de justicia deben ser transparentes y respetar los estándares garantistas de la independencia judicial y los derechos humanos.
114. Se deben afrontar decididamente las restricciones en el acceso a la justicia evitando que los grupos sociales más desfavorecidos se vean marginados y se produzca así una “elitización” de la justicia.
115. Los países deben adoptar medidas urgentes y sostenidas para cerrar la brecha digital que afecta el acceso a la justicia y genera exclusión. Deben explorarse medidas de flexibilización del acceso al uso de la propiedad intelectual de los medios tecnológicos, así como el diseño de políticas de fomento de la inversión acelerada en este terreno.
116. Los Estados deben impulsar políticas adecuadas para lograr un acceso universal a Internet y a las tecnologías de la información que cierren la brecha digital y asegurar un real y efectivo acceso a la justicia garantizando la conectividad y la disposición del *software* y los equipos apropiados, así como una capacitación adecuada. Se debe considerar la elaboración de materiales informativos accesibles y diferenciados para los grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad.
117. Los medios tecnológicos para la prestación de los servicios de justicia deben asegurar el respeto de la privacidad, la confidencialidad y la seguridad de la información transmitida. Especialmente relevante resulta resguardar los derechos a la defensa, a la asistencia legal, a la contradicción y a no sufrir dilaciones indebidas. La privacidad en las interacciones entre cliente y abogado tiene que estar estrictamente garantizada.
118. Los Estados deben tomar medidas efectivas para que las detenciones preventivas se apliquen solo de manera extraordinaria y específica para delitos muy graves y por determinadas consideraciones. Los organismos responsables deben revisar la situación de las personas encarceladas por razones políticas, delitos menores o que hayan cumplido buena parte de sus condenas.
119. A la hora de reanudar sus actividades a plenitud, los sistemas de justicia deberán adaptar y planificar su funcionamiento teniendo en cuenta no solo los retrasos acumulados, sino las nuevas cargas de trabajo surgidas como consecuencia del cambio de patrón de algunos comportamientos ilícitos surgidos durante la pandemia. Es indispensable que los tribunales dispongan de recursos suficientes para garantizar una adecuada administración de justicia.
120. Los Estados deben considerar la situación provocada por la COVID-19 no solo como un serio problema, sino también como una oportunidad para adoptar políticas

públicas que aseguren la independencia y el efectivo funcionamiento de los sistemas de justicia y que faciliten el acceso de la población a la justicia bajo un enfoque de género y de respeto a los derechos humanos. Los Estados deberían guiarse para estos efectos por los tratados internacionales de derechos humanos, los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (1985), las Directrices sobre la Función de los Fiscales (1990) y los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (1990).

Anexo

Listado de respuestas (a 18 de marzo de 2021)

1. Albania
2. Andorra
3. Argelia
4. Arabia Saudita
5. Argentina
6. Armenia
7. Austria
8. Bolivia (Estado Plurinacional de)
9. Bosnia y Herzegovina
10. Brasil
11. Brunei Darussalam
12. Chile
13. Croacia
14. Ecuador
15. Eslovenia
16. Estados Unidos de América
17. Estonia
18. Federación de Rusia
19. Fiji
20. Finlandia
21. Georgia
22. Grecia
23. Guatemala
24. Guyana
25. Honduras
26. Hungría
27. Irlanda
28. Italia
29. Kazajstán
30. Kirguistán
31. Letonia
32. Líbano
33. Macedonia del Norte
34. Malasia
35. Maldivas
36. Malta

37. Maruecos
38. Mozambique
39. Qatar
40. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
41. República Árabe Siria
42. República de Moldova
43. Rumania
44. Rwanda
45. Singapur
46. Sudáfrica
47. Suecia
48. Turquía
49. Macao (China)

Asociaciones de Magistrados

50. Association of Brazilian Magistrates
51. Association of European Administrative Judges (Alemania, Austria, Croacia, Eslovenia, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido)
52. Association of judges in Finland/Association of Finnish lawyers
53. Association of judges of the Republic of Armenia
54. Cyprus Judges Association
55. German judges' association
56. Judges' association of Serbia
57. Latvian association of judges
58. Asociación Profesional de la Magistratura (España)
59. Swedish judges association
60. Union of judges of the Republic of Kazakhstan

Organizaciones de la sociedad civil

61. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
62. International Bar Association, Human Rights Institute
63. Comisión Internacional de Juristas
64. Maat Foundation for Peace, Development and Human Rights (Oriente Medio)
65. Network of Chinese Human Rights Defenders
66. Partners for Transparency (Turquía)
67. Women's Link Worldwide
68. Cyrus R. Vance Center for International Justice
69. Castan Center for Human Rights Law

Organizaciones intergubernamentales

70. Tribunal Supremo del Caribe Oriental

71. Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
 72. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
 73. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)
-