



Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
19 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre Asistencia Técnica

Séptimo período de sesiones

Viena, 28 a 30 de octubre de 2013

Tema 2 del programa provisional*

**Asistencia, buenas prácticas y comparación de las legislaciones
nacionales en lo que respecta a la identificación y protección
de las víctimas y los testigos de la delincuencia organizada**

Asistencia, buenas prácticas y comparación de las legislaciones nacionales en lo que respecta a la identificación y protección de las víctimas y los testigos de la delincuencia organizada

Documento de debate preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. En su resolución 6/1, titulada “Aplicación eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”, la Conferencia solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre otras cosas, que siguiera prestando asistencia técnica para apoyar y complementar los programas y actividades nacionales, regionales y temáticos sobre la base de las necesidades y prioridades de los Estados Miembros en su lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

2. En su decisión 3/4, titulada “Recomendaciones del Grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica”, la Conferencia solicitó a los Estados Partes que se guiasen por las recomendaciones del Grupo de trabajo en sus actividades de desarrollo de la asistencia técnica para la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, incluida, entre otras cosas, la recomendación 7 b) sobre asistencia relacionada con la aplicación de las disposiciones sobre protección

* CTOC/COP/WG.2/2013/1.



de testigos observando que esa era una esfera comprendida no solo en los protocolos sino también en la Convención.

3. En el presente documento de debate se ofrece una sinopsis de algunos de los principios generales y las distintas formas de protección de las víctimas y los testigos de la delincuencia organizada. También se hace en él una reseña de varios problemas fundamentales relativos a los marcos jurídicos relacionados con la protección de testigos.

4. Además, en el documento se presenta información general sobre las herramientas creadas por la UNODC para prestar apoyo a los Estados Miembros en sus iniciativas para promulgar nuevas leyes o fortalecer las existentes, así como su capacidad operacional en esta esfera, y se ponen de relieve algunas actividades de asistencia técnica emprendidas por la UNODC que han tenido éxito.

II. Temas de debate

5. El Grupo de Trabajo quizá desee tener en cuenta los siguientes temas como base para sus debates:

- Ejemplos de leyes y buenas prácticas de protección de las víctimas en los casos relacionados con la delincuencia organizada, incluida la protección de quienes aceptan prestar testimonio sobre organizaciones delictivas a las que habían pertenecido, los denominados testigos colaboradores o “colaboradores de la justicia”;
- Los problemas encontrados por los Estados en la aplicación o formulación de programas de protección de testigos, incluida su financiación;
- Importancia de la cooperación internacional, y problemas con que se tropieza, en la protección de testigos en los casos relacionados con la delincuencia organizada, incluido el intercambio de información.

III. Antecedentes y mandatos

6. La protección de las víctimas y los testigos es una cuestión de importancia en la investigación y persecución de muchos tipos de delitos, incluidas las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en los casos en que existe un conjunto de normas jurídicas de derechos humanos que prevén el derecho de las víctimas y los testigos a protección¹. Al mismo tiempo, la cuestión de la protección de los testigos tiene particular importancia en el contexto del enjuiciamiento de grupos delictivos organizados y terroristas, que tienen los medios y motivos para silenciar o intimidar a los posibles testigos a fin de impedirles que cooperen con las autoridades policiales y judiciales. La delincuencia organizada, al igual que la corrupción y el fraude, suele tener por móvil un beneficio económico o ganancia material, y ambas conductas prosperan en el secreto.

¹ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos está preparando un manual sobre medidas nacionales de protección de los testigos y las víctimas en la investigación y persecución de violaciones graves de los derechos humanos, en el que se establece el marco de las normas jurídicas internacionales de derechos humanos.

La penetración de la delincuencia organizada exige el empleo de informantes, agentes encubiertos y personas “de dentro” o “infiltrados” o “arrepentidos” que deseen cooperar con las autoridades. El carácter cerrado de estos grupos hace que sea sumamente difícil emplear los métodos tradicionales de investigación. Los miembros de organizaciones delictivas que deciden cooperar con las autoridades corren graves riesgos. Si bien los programas de protección de testigos son costosos, se considera que el costo es razonable si se lo compara con los recursos necesarios para las medidas de investigación consistentes en la infiltración o la vigilancia a largo plazo².

7. En reconocimiento de la importancia del testimonio de las víctimas y los testigos en relación con las actividades delictivas organizadas, la Convención contra la Delincuencia Organizada y los Protocolos contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes contienen disposiciones sobre los tipos de medidas que los Estados Parte pueden adoptar. Por ejemplo, el artículo 24 de la Convención dispone que cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y presten testimonio sobre delitos comprendidos en la Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas. Dichas medidas de protección pueden consistir, entre otras, en procedimientos de protección física, la reubicación y la prohibición total o parcial de revelar información relativa a la identidad o paradero de dichas personas y el establecimiento de normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo aceptando el testimonio prestado mediante tecnologías de las comunicaciones como videoconferencias u otros medios adecuados.

8. El artículo 24 dispone asimismo que esas medidas también serán aplicables a las víctimas en el caso de que actúen como testigos. El término “testigo” no se define en la Convención, pero normalmente se refiere a las personas que prestan testimonio bajo juramento o en declaración firmada, o que prestan testimonio oral bajo juramento. Los testigos pueden ser víctimas, terceros inocentes, testigos con información confidencial que cooperan con las autoridades, denominados también colaboradores de la justicia³, y peritos. Por ejemplo, en el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se aclara explícitamente que también los peritos gozarán de la misma protección concedida a los testigos.

9. En el artículo 6, sobre la asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas del Protocolo contra la trata de personas, se pide a los Estados Partes que

² Véase Consejo de Europa, Report on Witness Protection (Best Practice Survey), Estrasburgo: Comité Europeo para los Problemas de Delincuencia, Comité de Expertos en los Aspectos de Derecho Penal y Criminología de la Delincuencia Organizada, marzo 24 de 1999, pág. 26.

³ El Consejo de Europa define la expresión “colaborador de la justicia” de la siguiente manera: “Toda persona enjuiciada o condenada por haber participado en una asociación delictiva u otra organización delictiva de cualquier tipo, o en la comisión de delitos por grupos organizados, pero que acepta cooperar con las autoridades de la justicia penal, testificando, en particular, acerca de una asociación u organización delictiva, o sobre cualquier delito relacionado con la delincuencia organizada u otros delitos graves”; recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa Rec(2005)9 sobre la protección de los testigos y los colaboradores de la justicia, aprobada por el Comité de Ministros el 20 de abril de 2005. Véase también, Handling and Protecting Witnesses and Collaborators of Justice, the European Experience, Dr. Fausto Zuccarelli

protejan la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata. Además, cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentran en su territorio.

10. Por otra parte, el Consejo Económico y Social, en sus Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, prevé la adopción de medidas especiales para proteger a los niños víctimas y testigos de delitos cuya seguridad puede estar en peligro⁴.

IV. Sinopsis de los principios generales de protección de las víctimas y los testigos

11. En todos los sistemas de justicia penal, el proceso de investigación y persecución de los delitos depende en gran medida de la información proporcionada y el testimonio prestado por los testigos. Si bien su cooperación es importante, también lo es su fiabilidad, así como la veracidad, la exactitud y el carácter completo de su testimonio. La participación de testigos cuyo testimonio pueda aceptarse como veraz, exacto y completo en una acción judicial es de enorme importancia. Al mismo tiempo, la cooperación y fiabilidad de los testigos puede resultar menoscabada o comprometida si temen sinceramente que, al hacer una declaración a la policía o testificar en juicio, la persona o personas sobre las que proporcionen información pueda tomar represalias y causarles daños a ellos o a sus allegados. En tales circunstancias, puede resultar necesaria la adopción de medidas de protección física. Existen distintos medios de protección y la forma aconsejada en cada caso dependerá ante todo de la gravedad de la amenaza o intimidación así como del tipo de testigo (víctima, testigo vulnerable, colaborador de la justicia, etc.) y el tipo de delito⁵.

12. En algunas jurisdicciones pueden adoptarse medidas para proteger a una clase más amplia de personas, además de los testigos, que puede incluir a personas que posean información relacionada con una investigación en curso o informantes de la policía, y en muchos otros países ya se proporciona protección a los funcionarios del Gobierno que participan en el sistema de justicia penal como, por ejemplo, jueces, fiscales, funcionarios policiales y peritos, y que puedan ser amenazados. Cabe mencionar que en el caso de funcionarios del gobierno, la protección física puede no ser la única medida disponible. Los funcionarios que han sido objeto de amenazas pueden ser reasignados a otros cargos o adscritos transitoriamente a un lugar distinto, hasta que se disipe la amenaza. En algunos Estados, las leyes también mencionan a los periodistas y los defensores de los derechos humanos como personas que tienen derecho a protección cuando son víctimas de graves amenazas debido a la información que poseen en relación con una cuestión penal.

13. Las víctimas, en contraposición a los testigos, pueden tener necesidades diferentes, que deben tenerse en cuenta. Las víctimas pueden haber sufrido trauma

⁴ Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, de 20 de julio de 2005.

⁵ Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada, pág. 101, Naciones Unidas, 2008.

físico y emocional y ciertos grupos de víctimas, incluidos los niños, los discapacitados y las personas de edad avanzada, pueden necesitar apoyo, por ejemplo psicológico, y asistencia social y médica.

14. En tanto que con la protección se procura asegurar la integridad física de las personas, con las medidas de asistencia se trata de ayudar a las víctimas y los testigos a superar dificultades prácticas (transporte, cuidado de niños o de personas mayores, etc.) y a hacer frente a los problemas psicológicos y a la tensión de tener que testificar y el temor de sufrir una victimización secundaria, especialmente en el caso de testigos vulnerables. En condiciones ideales, las medidas de apoyo (asistencia) y de protección pueden y deben ofrecerse conjuntamente. Entre otras, cabe mencionar:

a) suministro de información sobre los papeles desempeñados por los participantes en los procesos penales en que deben declarar los testigos, así como sobre sus derechos y los recursos que pueden ponerse a su disposición, por ejemplo, por concepto de retribución o reembolso y gastos de asistencia médica o psicosocial;

b) servicios de un asistente o acompañante para los testigos vulnerables o niños testigos durante los interrogatorios y la prestación de testimonio;

c) habilitación de una sala o lugar donde las víctimas y otros testigos puedan esperar antes de testificar, de modo que no se encuentren en la proximidad del acusado o su familia y amigos; y

d) los servicios de una persona, en caso necesario, que se desempeñe como intermediaria entre la víctima y los funcionarios de la justicia penal, para contribuir a reconocer y salvar los posibles obstáculos a la participación del testigo en las actuaciones.

15. La protección de los testigos se basa en componentes que se apoyan mutuamente y que consisten en los métodos y las medidas de apoyo, la protección policial, la protección procesal y en la sala de audiencias, así como los servicios ofrecidos por un programa secreto de protección de testigos para garantizar la seguridad personal de los testigos a fin de facilitar su cooperación y testimonio. Las medidas adoptadas deberían guardar proporción con la amenaza y ser de duración limitada.

16. Es probable que el elemento más importante para determinar la forma de protección sea la evaluación de la amenaza, que consiste en la aplicación de técnicas de investigación y operacionales por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para reconocer, evaluar y manejar los riesgos y los posibles autores de actos violentos dirigidos contra el testigo⁶. La evaluación de la amenaza la puede realizar la policía o el organismo de investigación, por sí solos o en coordinación con la dependencia de protección de testigos. Cuando se realiza la evaluación de la amenaza, la autoridad competente determina si la vida del testigo corre serio peligro y si han de abordarse cuestiones tales como el origen de la amenaza, las pautas de violencia, el nivel de organización y modalidades del grupo que crea la amenaza

⁶ *Ibid.*, pág. 70.

(por ejemplo, banda callejera, grupo de tipo mafioso, célula terrorista); o la capacidad del grupo para cumplir las amenazas⁷.

17. Es preciso subrayar que siempre ha de obtenerse el consentimiento del testigo, así como el de las demás personas que corran peligro debido a su relación con el testigo. Es un hecho reconocido que la mayoría de las medidas de protección no tienen eficacia si el testigo no ha dado su consentimiento.

A. Medidas de protección policiales, procesales y en la sala de audiencias

18. Las medidas policiales de protección incluyen las medidas que adoptan o coordinan la policía y otros órganos competentes encargados de la investigación o el sumario. Entre otras, cabe mencionar las siguientes: transporte por la policía al tribunal y de regreso; ubicación en casas de seguridad o reubicación transitoria; protección estrecha y patrullaje constante de la casa del testigo; instalación de dispositivos de seguridad en los lugares de residencia y de trabajo: puertas, cerraduras, alarmas y cámaras de video.

19. Las medidas de protección procesales o en la sala de audiencias tienen por objeto principal reducir el temor a la intimidación, especialmente de las víctimas testigos, y las puede adoptar el tribunal de oficio o a petición del fiscal o de los funcionarios encargados de la investigación. Entre las medidas para reducir el temor que inspira la confrontación cara a cara con el acusado, o con el público, cabe mencionar las siguientes: permitir el uso de declaraciones hechas en la fase de instrucción en lugar del testimonio en juicio; permitir que el testigo declare tras una mampara o un espejo semitransparente; o que el acusado vea el testimonio del testigo mediante un enlace de video, transmitido desde una sala contigua, o que el testigo preste testimonio mediante enlaces audiovisuales⁸.

20. Es importante tener presente que, cualesquiera sean las medidas procesales adoptadas, debe tenerse debidamente en cuenta la necesidad de sopesar las legítimas expectativas del testigo de que se le garantice su integridad física, por un lado, y, por el otro, los derechos del acusado a un juicio imparcial que, en algunas jurisdicciones, incluyen la garantía constitucional del derecho a confrontar a sus acusadores. En muchos Estados resulta difícil permitir medidas procesales debido a disposiciones constitucionales o legales.

21. Si bien es cierto que el testimonio a distancia, mediante videoconferencias⁹, se utiliza primordialmente en el contexto de la asistencia judicial recíproca entre Estados¹⁰, su uso para oír el testimonio de testigos protegidos es cada vez más

⁷ *Ibid.*, pág. 71.

⁸ *Ibid.*, págs. 36 a 38.

⁹ Por videoconferencia se entiende la transmisión en tiempo real de información audiovisual entre dos localidades. Esta tecnología hace posible la presencia virtual de una persona en el territorio sobre el cual el Estado o una entidad ejerce competencia y permite a los testigos testificar indistintamente, desde una sala contigua a la sala de audiencias mediante televisión de circuito cerrado, o desde un punto distante no identificado. Esto significa que en la sala de audiencias el juez, el acusado, el abogado de la defensa y el fiscal pueden hacer preguntas al testigo y oír sus respuestas y observar su comportamiento en tiempo real, durante la transmisión.

¹⁰ Véase también, CTOC/COP/2010/CRP.8 and CTOC/COP/2010/CRP.2

frecuente¹¹. Puede recurrirse a la videoconferencia para evitar el contacto directo entre el testigo y el acusado, lo cual es de utilidad para algunos testigos vulnerables, y también puede emplearse cuando no es posible garantizar debidamente la integridad física de un testigo en un tribunal o jurisdicción particular, o cuando el costo de garantizar la integridad física del testigo resultaría excesiva.

B. Programas de protección de testigos

22. En algunos casos, la amenaza a un testigo es demasiado grave para poder garantizar su seguridad mediante simples medidas policiales o procesales. Los programas de protección de testigos tienen por objeto garantizar la seguridad de un corto número de importantes testigos en casos en que existe una amenaza grave de daño que no pueda resolverse mediante ninguna otra medida de protección. En estos casos suele hacerse necesaria la reubicación y, a veces, una nueva identidad.

23. El Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos, de la UNODC, define el programa de protección de testigos de la siguiente manera: “un programa de ocultamiento oficialmente establecido y supeditado a criterios de admisión estrictos en el que se prevea la reubicación y el cambio de identidad de los testigos cuyas vidas estén amenazadas por un grupo delictivo por motivo de su cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”¹².

24. El Consejo de Europa define así el programa de protección de testigos: “un conjunto de medidas de protección, uniformes o individualizadas, que han sido descritas en un memorando de entendimiento, firmado por las autoridades responsables y el testigo protegido o colaborador de la justicia”¹³.

25. La investigación de los antecedentes del personal es también obligatoria debido a que el elemento humano constituye el mayor riesgo de comprometer los programas de protección de testigos. Por consiguiente, los antecedentes de todo el personal, incluido el personal administrativo, deben ser investigados para garantizar que se mantenga el nivel más alto posible de seguridad. Además, debido a las tensiones creadas cuando se trabaja en un entorno encubierto con testigos y sus familias, también se hace necesaria la prestación de servicios de apoyo psicológico y evaluación del personal de protección.

26. Los programas de protección de testigos se han concebido, en gran medida, para proteger a testigos de “dentro” y colaboradores de la justicia que pueden proporcionar información o pruebas de importancia crítica acerca de los cabecillas de estas organizaciones que no pueden obtenerse mediante las medidas policiales normales (vigilancia, escuchas, informantes) pero quienes, en cambio, necesitan protección.

¹¹ La práctica de la Corte Penal Internacional, el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y otros tribunales y cortes especiales demuestra la necesidad de recurrir a esta tecnología en la práctica.

¹² “Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guardan relación con la delincuencia organizada”, pág. 10, Naciones Unidas, 2008.

¹³ Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa Rec(2005)9 a los Estados miembros sobre la protección de testigos y colaboradores de la justicia, aprobada por el Comité de Ministros el 20 de abril de 2005, en la 924ª Reunión de Delegados de Ministros).

27. En algunos Estados, por ejemplo los Estados Unidos, se puede ofrecer a los testigos inmunidad de enjuiciamiento, que puede otorgarse a cambio de testimonio sobre cierto hecho¹⁴. Normalmente, antes de prestar declaración, el testigo debe declararse culpable. Este acuerdo de declaración de culpabilidad exige que el testigo declare cabal y verazmente o, de lo contrario, cualquier promesa formulada por la fiscalía podrá quedar sin efecto. Una vez prestado el testimonio, el fiscal puede recomendar al juez una reducción de la sentencia, recomendación que el juez puede atender o no.

V. Institucionalización de los programas de protección

28. Los programas de protección de testigos pueden institucionalizarse de distintas maneras. “Para algunos países, la policía es el entorno natural del programa, ya que la protección de los testigos fuera de los tribunales se considera fundamentalmente una de sus funciones. Para otros, tiene mayor valor separar la protección de la investigación, con objeto de asegurar la objetividad y minimizar el riesgo de que, sin quererlo, la admisión en el programa pueda convertirse en un incentivo para que los testigos presten el testimonio falso que creen que la policía o el Ministerio Fiscal quieren o necesitan. En los países en los que la protección de los testigos es fundamentalmente una función de la policía... la administración de los programas se confía al Director General de la Policía”¹⁵. Sin embargo, “son de primordial importancia el aislamiento y la autonomía (organizativa, administrativa y operativa) de la dependencia encubierta encargada de la ejecución del programa con respecto al resto de la fuerza [policial]”¹⁶. Esto tiene por objeto no solo mantener la independencia del programa de las funciones de investigación de la policía sino también garantizar su integridad. La policía es por naturaleza inquisitiva y los agentes ajenos al programa pueden tratar de obtener información, lo cual podría comprometer la seguridad del testigo o la integridad del programa. Los países en que la protección de testigos es fundamentalmente una función de la policía son Alemania, Australia, Austria, el Canadá, Eslovaquia, la Federación de Rusia, Letonia, Noruega, Nueva Zelanda, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China, el Reino Unido y Suecia¹⁷.

29. En otros países, los programas están orgánicamente separados de la policía y dependen del equivalente del Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior o la

¹⁴ Hay dos clases de inmunidad. La “inmunidad parcial” impide a la fiscalía únicamente utilizar contra el testigo la propia declaración del testigo o toda prueba derivada de esa declaración, pero permite el enjuiciamiento del testigo recurriendo a pruebas obtenidas independientemente del testimonio inmunizado. En tal caso, el ministerio público está obligado a demostrar que las pruebas se basan en una fuente independiente y legítima, aparte del testimonio inmunizado. La “inmunidad absoluta” protege al testigo por completo de futuros enjuiciamientos por delitos relacionados con su testimonio. Por ejemplo, si el testigo declara haber participado en una venta de drogas, no puede ser enjuiciado posteriormente por un delito derivado del testimonio inmunizado. Rara vez otorgan los Gobiernos ese tipo de inmunidad.

¹⁵ Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guardan relación con la delincuencia organizada, pág. 52, Naciones Unidas, 2008.

¹⁶ Manual de buenas prácticas, pág. 46.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 52.

Fiscalía General del Estado; por ejemplo, Bulgaria, Colombia, los Estados Unidos, Filipinas, los Países Bajos y Sudáfrica¹⁸.

30. En algunos países donde los programas dependen del Ministerio de Justicia, existe un órgano de supervisión multidisciplinario integrado por representantes de alto nivel de las autoridades gubernamentales encargadas de hacer cumplir la ley, el ministerio público, el sistema judicial y, en algunos casos, la sociedad civil. Ese órgano puede adoptar decisiones tales como la admisión en el programa o su terminación. También puede ejercer cierta supervisión sobre la ejecución del programa y presentar presupuestos al Gobierno. Italia y Serbia siguen este modelo.

31. En 2010, el Gobierno de Kenya enmendó su proyecto de ley de protección de testigos de 2006 y creó un organismo de protección de testigos que es independiente a un tiempo de la policía y del ministerio público y cuenta también con una “Junta Consultiva”. La Junta está integrada por el Ministro de Justicia, el Ministro de Hacienda, el Jefe del Servicio de Seguridad Nacional, el Comisionado de Policía, el Comisionado de Penitenciarias, el Director del Ministerio Público y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya. La función principal de la Junta consiste en asesorar al organismo, en general, sobre el ejercicio de sus facultades y el desempeño de sus funciones en virtud de la ley, especialmente en cuanto a la formulación de políticas de protección de testigos, la supervisión administrativa general, la aprobación de los créditos presupuestarios solicitados y otras funciones que puedan ser necesarias en virtud de esa u otras leyes.

32. Dentro de estas categorías, los programas de protección de testigos pueden organizarse en secciones dedicadas a la protección de las víctimas y otros tipos de testigos, como los colaboradores de la justicia. Pueden dividirse también según las responsabilidades, por ejemplo administración, operaciones, logística.

33. Cabe observar que el disponer la reubicación y el cambio de identidad de testigos y sus familiares es una empresa compleja y sumamente costosa desde el punto de vista del programa de protección. Para las personas protegidas, especialmente los familiares, el cambio de vida y las normas que hay que observar pueden resultar sumamente difíciles y ocasionar depresión, así como otros trastornos psicológicos. Además, si la seguridad de un testigo se ve comprometida, incluso accidentalmente, puede hacerse necesario reubicar nuevamente al testigo y los familiares afectados y empezar otra vez el proceso de ajuste y reinserción. Dado el profundo efecto que tienen en la vida de las personas protegidas, así como el costo económico que suponen para los programas, las medidas de reubicación y cambio de identidad son un último recurso que se aplica solo a un corto número de testigos.

34. En suma, la ubicación del programa no es tan importante como la necesidad de que sea compatible con las estructuras y funciones gubernamentales existentes y se ajuste a los siguientes principios: separación de los organismos encargados de la investigación, autonomía operacional respecto de la policía y confidencialidad de las operaciones. Otras consideraciones importantes son la capacidad de compartir información confidencial con otros órganos nacionales y también con los programas de protección de otros países. Por último, el personal operacional debe estar facultado para portar y usar armas de fuego.

¹⁸ *Ibid.*, pág 53.

VI. Cooperación internacional para los fines de la reubicación

35. La creciente importancia de la reubicación internacional de testigos y otras personas protegidas obedece a la amenaza cada vez mayor de la delincuencia organizada transnacional y a las dificultades con que tropiezan los Estados a nivel nacional. Por consiguiente, son cada vez más los países que encuentran necesario establecer programas secretos de protección de testigos a fin de coordinar y proporcionar todos los servicios necesarios para reubicar a los testigos y darles una nueva identidad. Sin embargo, esto exige la cooperación Estado requerido a fin de prestar apoyo y protección a los testigos de los Estados requerientes. En consecuencia, es absolutamente necesario establecer normas de cooperación regionales e incluso internacionales en la materia.

36. Hay países lo bastante grandes geográficamente (por ejemplo, el Canadá o la Federación de Rusia) o de población suficientemente numerosa (por ejemplo, Italia o los Estados Unidos), en que los testigos pueden reubicarse sin peligro dentro de las fronteras nacionales. Sin embargo, en el caso de la mayoría de los Estados, la reubicación dentro de su territorio no resulta factible y es preciso reubicarlos en otro Estado que esté dispuesto a proporcionar un nivel aceptable de protección y en condiciones de hacerlo. Por esta razón, la cooperación internacional a este respecto es de importancia decisiva.

37. La cooperación internacional para la protección de testigos puede llevarse a cabo por medios oficiales u oficiosos. Si se concierta un acuerdo de protección de testigos se oficializa así este tipo de asistencia internacional, ampliando las opciones al alcance de un país, en contraste con las opciones que ofrecen las medidas aplicadas solamente a nivel nacional. Los acuerdos existentes sobre asistencia recíproca en asuntos penales entre los Estados no tratan, en su mayoría, de la cuestión de la reubicación de testigos o la cooperación internacional para su protección, si bien pueden incluir aspectos menos especializados de protección de testigos como la celebración de audiencias y la prestación de testimonio en tribunales extranjeros.

38. Los Estados han seguido distintos criterios para oficializar este tipo de cooperación. El artículo 24 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional dispone que los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación internacional de los testigos protegidos. Puede darse carácter oficial a la cooperación entre la mayoría de los Estados mediante la aprobación de leyes o la celebración de memorandos de entendimiento, pero también puede llevarse a cabo a título oficioso, lo cual da mayor flexibilidad.

39. Además, la Convención contra la Delincuencia Organizada puede utilizarse como base jurídica para la cooperación con fines de reubicación, como sucedió en el caso de Eslovenia, que invocó la Convención mientras enmendaba su ley de protección para incorporar una disposición que otorgaba al órgano encargado de la protección la facultad para cooperar directamente con otros órganos de protección a este respecto. Cabe observar que los Estados también pueden prestar cooperación a terceros sin participar directamente en la protección o reubicación de un testigo en particular.

40. Cualquiera sea la forma elegida o establecida por la legislación nacional, es preciso subrayar que la reubicación internacional de las personas y las medidas de protección que se les aplican son de carácter singular y, por tanto, quedarán determinadas por las circunstancias de cada caso.

41. Quizá el elemento más importante de la cooperación internacional sea la confianza entre las autoridades encargadas de la protección y la comprensión de las posibilidades y necesidades de cada una de las partes. A este respecto, una de las maneras más útiles de infundir confianza al iniciar un programa nuevo es ponerse en contacto con los encargados de programas de otros Estados, e incluso solicitar asesoramiento y capacitación.

42. Otra forma de establecer contactos e inspirar confianza consiste en recurrir a las redes regionales o subregionales. En Europa, por ejemplo, hay una red de programas europeos de protección supervisada por la Oficina Europea de Policía (Europol), que se reúne periódicamente. La Europol se desempeña como centro de coordinación de importantes actividades que ejercen influencia en los programas de protección de testigos en territorio europeo y mantiene una base de datos sobre las leyes de protección de testigos. También ofrece un medio seguro de comunicación entre los programas de protección de testigos. Una vez por año, la Europol celebra una conferencia abierta a todos los programas existentes de protección de testigos, lo cual puede ofrecer una importante oportunidad para establecer nuevas redes. El Servicio de alguaciles federales de los Estados Unidos también ha organizado varias conferencias internacionales sobre protección de testigos, que han contribuido a fomentar la cooperación y a generar un debate más amplio sobre el tema. Además, la UNODC ha organizado varias reuniones regionales sobre el tema en América del Sur en 2007, Europa oriental y el Cáucaso en 2008, y el África oriental en 2009.

VII. Asistencia técnica prestada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

43. En 2005, la UNODC emprendió una iniciativa de apoyo a los Estados Miembros para fortalecer los marcos jurídicos y la capacidad operacional de protección de las víctimas y los testigos¹⁹. Además, la UNODC presta apoyo para aumentar la capacidad de los Estados Miembros de prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Con tal fin, la UNODC ha creado varios manuales, incluidos el Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada²⁰, un Manual para la lucha contra la trata de personas, que contiene un capítulo sobre la protección de testigos²¹; el manual *In-depth Training Manual on Investigating*

¹⁹ Esta iniciativa se puso en marcha mediante lo que hoy se conoce por el nombre de Programa mundial para asistir a los Estados a fortalecer su capacidad de prevenir y combatir los delitos graves y la delincuencia organizada (GLOT/32), de la UNODC. Además, hay otro programa de la UNODC que presta asistencia a las víctimas y protección a las víctimas y los testigos, el Programa mundial sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

²⁰ El Manual se elaboró a partir de la información obtenida mediante una serie de reuniones regionales organizadas por la UNODC, que contaron con la activa participación de expertos que representaban a más de 60 países y 15 organizaciones internacionales.

²¹ Manual para la lucha contra la trata de personas (segunda edición, octubre de 2008).

and Prosecuting the Smuggling of Migrants, el Manual sobre la respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo, el Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos²², así como directrices legislativas modelo y procedimientos operacionales estándar.

44. Además, la UNODC realiza evaluaciones jurídicas e institucionales y presta asistencia a los Estados en la redacción de nuevas leyes o el fortalecimiento de leyes y reglamentos existentes. La UNODC también ha tratado de sensibilizar a las autoridades de la justicia penal sobre la importancia de la protección de testigos y sus dimensiones múltiples. En fecha reciente, la UNODC examinó la legislación de Uganda sobre la protección de las víctimas y los testigos. En 2013, la UNODC presentó información sobre buenas prácticas en la protección de las víctimas y los testigos en varios cursos prácticos organizados para Estados africanos en cooperación con la Corte Penal Internacional.

45. La UNODC presta asistencia técnica, servicios de mentores y apoyo especializado a los Estados para el establecimiento de servicios de protección de testigos y apoya la cooperación regional e internacional en esta esfera. En 2013, organizó cursos de capacitación para el Consejo de Derechos Humanos de Uganda sobre el trabajo con testigos y víctimas y su protección; y para funcionarios de la Dirección sobre Corrupción y Delitos Económicos, de Botswana, en una reunión organizada por el Instituto de Estudios de Seguridad.

46. Por ejemplo, en 2008, la UNODC inició sus actividades de apoyo al Gobierno de Kenya para desarrollar un programa de protección de testigos. La UNODC contrató a un asesor, que colaboró con funcionarios del Gobierno para revisar el marco jurídico, revisión que posteriormente aprobó el Parlamento de Kenya. Además, el asesor prestó apoyo al establecimiento de un nuevo organismo de protección de testigos. Esto entrañó, entre otras actividades, la organización y prestación de servicios de capacitación, el establecimiento de una estructura, la concertación de arreglos de dotación de personal, y la adopción de decisiones sobre procedimientos operacionales, equipo y presupuesto. El asesor también facilitó la cooperación con las dependencias de protección de testigos de otros países, incluida Sudáfrica, que también proporcionó asesoramiento y capacitación. Como resultado de ello, actualmente Kenya está en condiciones de proporcionar protección a los testigos en los casos de delitos graves y de delincuencia organizada, de conformidad con las buenas prácticas.

47. Un elemento de importancia decisiva en la labor de asistencia técnica de la UNODC ha sido el apoyo y la cooperación de la Europol, y, en particular, de aquellos Estados cuyos expertos han aportado la experiencia adquirida en sus actividades nacionales durante cursos de evaluación y capacitación, como, por ejemplo, Alemania, Australia, Austria, los Estados Unidos, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido.

48. La UNODC colabora con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a fin de prestar apoyo a la campaña de sensibilización y de adopción de buenas prácticas en relación con la

²² Se encontrará información adicional en http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Justice_in_matters_ES.pdf.

protección de las víctimas y los testigos. En 2013, la UNODC colaboró con el ACNUDH en la prestación de asistencia a los Gobiernos de Rwanda y Uganda.

49. La UNODC también colabora con la Corte Penal Internacional en la creación de capacidad nacional respecto de la protección de los testigos y las víctimas sobre la base del principio de la complementariedad y ha colaborado con otras cortes y tribunales especiales.

50. Además, la UNODC ha participado en cursos prácticos y seminarios como el 149º curso internacional de capacitación sobre el tema “Cómo garantizar la protección y cooperación de testigos y denunciantes” (2011) y el Cuarto seminario regional sobre buena gobernanza para los países del Asia sudoriental sobre el tema “Cómo garantizar la protección y cooperación de testigos y denunciantes (2010)”, acogido por el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, de las Naciones Unidas.

VII. Recomendaciones sobre el establecimiento de nuevos marcos jurídicos o el fortalecimiento de los ya existentes para la protección de las víctimas y los testigos

51. Las medidas de protección pueden afectar a los derechos de un acusado e influir potencialmente en el derecho a un juicio o una audiencia imparciales. También pueden tener graves consecuencias para las personas protegidas y terceros. Además, la necesidad de que los Estados cooperen y compartan información confidencial para los fines de la protección de testigos exige cierto grado de coordinación central o nacional. Por consiguiente, “los programas de protección [de testigos] deben estar perfectamente anclados en un instrumento legislativo o en una política.”²³ En la mayoría de los Estados, las disposiciones generales sobre la protección de las víctimas y los testigos pueden encontrarse en los códigos de procedimiento penal, los regímenes policial y judicial y en leyes especiales.

52. No todos los Estados que ya han establecido programas de protección de testigos lo han hecho mediante la aprobación de leyes y “la falta de un marco jurídico detallado no impide la aplicación de un abanico completo de medidas de protección”²⁴.

53. Sin embargo, cuando se trata de establecer programas secretos de protección de testigos, la tendencia reciente es que los Estados promulguen leyes especiales para crear programas de protección de testigos y luego examinen o revisen las disposiciones existentes según proceda.

54. Cuando los Estados examinan las leyes existentes o deciden promulgar un nuevo marco jurídico para la protección de testigos, puede resultar útil que el gobierno convoque un grupo de trabajo interinstitucional integrado por funcionarios que puedan estar interesados en su establecimiento, incluida la judicatura, el Ministerio de Justicia y el ministerio público, como, por ejemplo, los funcionarios de dependencias especializadas en la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes

²³ Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guardan relación con la delincuencia organizada, Naciones Unidas, 2008, pág. 50.

²⁴ *Ibid.*, pág. 51.

y de otro tipo, así como todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los servicios de inmigración y de fronteras y los servicios penitenciarios.

55. Además, si bien no se trata en modo alguno de una lista exhaustiva, se presentan las siguientes recomendaciones para los Estados que se propongan fortalecer las leyes existentes o promulgar otras nuevas basándose en la Ley Modelo sobre Protección de Testigos, de la UNODC²⁵:

a) Definir qué se entiende por programa de protección de testigos, por autoridad de protección de testigos y cuál es la dependencia que ejercerá las funciones de la autoridad de protección;

b) Establecer las responsabilidades de la autoridad de protección, por ejemplo: i) decidir el tipo de medidas de protección que han de aplicarse teniendo en cuenta las recomendaciones de la dependencia de protección; ii) presentar un presupuesto para la financiación del programa; iii) preparar informes anuales de ejecución; y iv) emprender cualquier otra actividad necesaria para la aplicación del programa)²⁶;

c) Asegurarse de que la autoridad de protección tenga independencia para adoptar las decisiones relativas a los testigos admitidos en el programa y aplicar las medidas de protección;

d) Definir qué se entiende por persona protegida en virtud de la ley. A este respecto, se recomienda que, como mínimo, se incluyan los familiares u otras personas cuya vida o seguridad se encuentren en peligro por su relación o estrecha asociación con la persona protegida²⁷. Los Estados deben tener en cuenta que las medidas de protección también pueden aplicarse a un amplio número de personas y que puede convenir proceder con flexibilidad a este respecto;

e) Por lo que se refiere a la confidencialidad, asegurarse de que todas las cuestiones relacionadas con el programa se manejen con el más alto grado de confidencialidad y de que la revelación de toda información relativa al programa o a las medidas de protección sea reprimida como delito grave salvo que haya sido autorizada o resultado necesaria para ofrecer protección a la persona²⁸;

f) Asegurarse de que la admisión en el programa pueda iniciarse a petición del investigador, el fiscal o el juez de instrucción y de que las solicitudes sean presentadas sin demora a la autoridad de protección, acompañadas de toda la información prescrita y una opinión detallada sobre la necesidad de conceder o no la admisión en el programa²⁹;

g) Exponer los criterios que rigen la admisión en un programa de protección³⁰;

²⁵ Estas recomendaciones se basan en las disposiciones de la Ley Modelo sobre Protección de Testigos elaborada por la UNODC en 2008. El texto completo de la Ley Modelo figura en el anexo y puede consultarse en el sitio web de la UNODC.

²⁶ Véase el anexo, artículo 2.

²⁷ *Ibid.*, artículo 3.

²⁸ *Ibid.*, artículo 4.

²⁹ *Ibid.*, artículo 6.

³⁰ *Ibid.*, artículo 7.

- h) Describir los tipos generales de las medidas de protección que podrán adoptarse, por ejemplo: protección física; reubicación; cambio de identidad; y cualquier otra medida necesaria para garantizar la seguridad de la persona protegida; subrayar además que todas las medidas guardarán proporción con la gravedad del riesgo³¹;
- i) Disponer que las personas protegidas sean admitidas en el programa de protección una vez firmado un memorando de entendimiento con la autoridad de protección que detalle las condiciones voluntarias y las obligaciones tanto del programa de protección como del testigo³²;
- j) Indicar en qué casos la autoridad de protección estará obligada a separar del programa a una persona protegida y en qué casos estará facultada para hacerlo³³;
- k) Establecer las condiciones con arreglo a las cuales la autoridad de protección podrá adoptar medidas de protección en caso de amenaza o peligro inminentes para una persona³⁴;
- l) Establecer un procedimiento (confidencial) para la presentación y el trámite de las denuncias de las personas protegidas y del personal encargado de la protección³⁵;
- m) Tener en cuenta la cuestión de la responsabilidad de los funcionarios de la autoridad de protección y la dependencia de protección, y de los funcionarios que cooperan con el programa de protección, que hayan actuado de buena fe;
- n) Disponer que la autoridad de protección o la dependencia de protección esté facultada para concertar acuerdos confidenciales con las autoridades extranjeras competentes, tribunales penales internacionales y otras entidades regionales o internacionales en relación con la reubicación de personas protegidas y otras medidas de protección³⁶;
- o) Velar por que se consignen los fondos necesarios para la ejecución de los programas³⁷.

³¹ *Ibid.*, artículo 9.

³² *Ibid.*, artículo 10.

³³ *Ibid.*, artículo 11.

³⁴ *Ibid.*, artículo 12.

³⁵ *Ibid.*, artículo 15.

³⁶ *Ibid.*, artículo 12.

³⁷ *Ibid.*, artículo 14.

Anexo I

Disposiciones legales modelo relativas al establecimiento de un programa de protección de testigos

Artículo 1 Ámbito de aplicación

1) El propósito de la presente ley es establecer las condiciones y los procedimientos para otorgar protección especial, en nombre del Estado, a las personas que posean información de importancia y que corran posibles peligros o puedan ser objeto de intimidación por su cooperación con el ministerio público.

Artículo 2 Autoridad de Protección de Testigos y Dependencia de Protección de Testigos

1) Por la presente ley se establece un Programa de Protección de Testigos (en adelante: el Programa). La Autoridad de Protección de Testigos (en adelante: la Autoridad de Protección) administrará el Programa.

2) Se establecerá una dependencia secreta especializada encargada de proteger a las personas admitidas en el Programa (en adelante: la Dependencia de Protección).

3) Incumbirán a la Autoridad de Protección, entre otras responsabilidades, las siguientes:

a) Decidir quiénes serán admitidos en el Programa y quiénes serán separados de este;

b) Decidir el tipo de medidas de protección que se aplicarán teniendo en cuenta las recomendaciones de la Dependencia de Protección;

c) Presentar un presupuesto para la financiación del Programa;

d) Preparar un informe anual sobre el funcionamiento general, la ejecución y la eficacia del programa, sin que ello afecte a la eficacia o seguridad del Programa;

e) Realizar cualquier otra actividad necesaria para ejecutar el Programa.

4) La Autoridad de Protección gozará de independencia al adoptar las decisiones que le competen y aplicar las medidas de protección.

Artículo 3 Otras personas protegidas

1) Además de las personas protegidas en virtud del artículo 1, la presente ley también se aplicará a los familiares u otras personas cuya vida o seguridad se encuentren en peligro por su relación o estrecha asociación con la persona protegida.

Artículo 4

Confidencialidad

- 1) Todos los aspectos del Programa se tratarán con la mayor confidencialidad.
- 2) La Autoridad de Protección, la Dependencia de Protección y todo otro organismo o individuo que conozca las medidas de protección o haya participado en su preparación, emisión o aplicación respetarán el carácter confidencial de los expedientes. Ello incluye la restricción de la transmisión de información a otros órganos públicos o privados.
- 3) Se castigará como delito grave la revelación de toda información relacionada con el Programa o las medidas de protección, salvo que haya sido autorizada o resultado necesaria para ofrecer protección a la persona.

Artículo 5

Cooperación con instituciones

- 1) Las instituciones estatales cooperarán con la Autoridad de Protección en lo que respecta a cualquier asunto relativo a la ejecución y administración del Programa y tendrán la obligación de brindar a la Autoridad de Protección la cooperación más expeditiva y eficaz posible para que se establezca y ejecute el Programa.
- 2) En la ejecución del Programa, la Autoridad de Protección podrá concertar acuerdos con particulares, el sector privado, instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales a fin de utilizar sus servicios.

Artículo 6

Procedimiento de admisión

- 1) La admisión en el Programa se iniciará a petición del investigador, fiscal o juez de instrucción.
- 2) La solicitud se transmitirá sin demora a la Autoridad de Protección, acompañada de toda la información que prescribe el artículo 7 y de una opinión detallada acerca de la necesidad de conceder o no la admisión en el Programa.
- 3) La Autoridad de Protección dará trámite a la solicitud y adoptará una decisión sin demora indebida

Artículo 7

Criterios de admisión

- 1) La admisión en el Programa se basará en los siguientes factores:
 - a) La gravedad del delito respecto del cual se solicita la cooperación de la persona protegida;
 - b) La importancia del testimonio de la persona protegida cuando no haya otra fuente de pruebas para la investigación o persecución del delito.
 - c) La gravedad de la amenaza a la seguridad de la persona protegida;

d) La capacidad de la persona protegida de adaptarse al programa, teniendo en cuenta su madurez, criterio y otras características personales, así como sus relaciones familiares.

Artículo 8
Decisión relativa a la admisión

- 1) La facultad de adoptar una decisión sobre la admisión en el programa incumbirá únicamente a la Autoridad de Protección y será necesario el consentimiento informado del testigo.
- 2) La admisión en el Programa no se utilizará como recompensa por la cooperación del testigo en investigaciones y procesos penales ni para obtener beneficios económicos.

Artículo 9
Medidas de protección

- 1) Las medidas de protección que decida adoptar la Autoridad de Protección serán proporcionales al nivel de amenaza existente y podrán abarcar lo siguiente:
 - a) Protección física;
 - b) Reubicación;
 - c) Cambio de identidad;
 - d) Cualquier otra medida necesaria para garantizar la seguridad de la persona protegida.
- 2) En apoyo del Programa, la Autoridad de Protección podrá solicitar a los tribunales que apliquen medidas de protección durante el testimonio del testigo en juicio, por ejemplo, disponiendo la celebración de audiencias a puerta cerrada, el uso de seudónimos y de videoconferencias —a fin de que el testigo preste testimonio desde un lugar más seguro— o la distorsión del rostro o la voz del testigo.
- 3) La Autoridad de Protección podrá también adoptar medidas de apoyo para facilitar la integración en el Programa de una persona protegida.

Artículo 10
Memorando de entendimiento

- 1) Las personas protegidas serán admitidas en el Programa previa firma de un memorando de entendimiento con la Autoridad de Protección.
- 2) El memorando de entendimiento no es un contrato jurídicamente vinculante y no podrá ser impugnado en actuaciones judiciales.
- 3) El memorando expondrá las condiciones voluntarias que serán aplicables en el Programa y especificará como mínimo:
 - a) Los términos o condiciones de la admisión en el Programa;

- b) Todas las categorías generales de medidas de protección descritas en el artículo 9 1) que hayan sido autorizadas;
- c) Apoyo económico u otro apoyo material;
- d) El compromiso del testigo de cumplir todas las instrucciones de la Autoridad de Protección, incluso la de someterse a exámenes físicos y psicológicos;
- e) El compromiso de la persona protegida de no poner en peligro la integridad o seguridad del Programa;
- f) El compromiso de la persona protegida de revelar todas sus obligaciones jurídicas y económicas junto con un compromiso en que especifique el modo en que cumplirá esas obligaciones;
- g) El compromiso de la persona protegida de revelar a la Autoridad de Protección cualquier procedimiento penal, acción civil o procedimiento de quiebra, pasado o pendiente, así como cualquier actuación de esa índole que pueda iniciarse después de su admisión en el Programa;
- h) Las condiciones en que la Autoridad de Protección podrá separar del Programa a la persona protegida.

Artículo 11 Separación del Programa

- 1) La Autoridad de Protección procederá a separar del Programa a la persona protegida en los siguientes casos:
 - a) La persona protegida renuncia por escrito a seguir recibiendo protección;
 - b) Las medidas de protección dejan de ser necesarias.
- 2) La Autoridad de Protección podrá proceder a la separación del testigo o persona protegida del Programa en los siguientes casos:
 - a) La persona protegida infringe los términos del memorando de entendimiento;
 - b) La persona protegida proporciona a sabiendas información falsa o engañosa a los encargados de la investigación, el enjuiciamiento o la Autoridad de Protección;
 - c) La persona protegida se comporta de manera que pone en peligro la integridad del Programa, no observa las reglas del Programa o no cumple todas las solicitudes e instrucciones razonables de la Dependencia de Protección, por ejemplo, las solicitudes e instrucciones de los funcionarios y empleados del gobierno que ofrecen protección a la persona protegida;
 - d) La persona protegida comete un delito;
 - e) La persona protegida se niega a cooperar con el proceso judicial y a testificar públicamente, cuando así se le pide, de manera cabal y veraz.

Artículo 12
Medidas de emergencia

- 1) En caso de amenaza o peligro inminentes para la persona protegida, la Autoridad de Protección podrá adoptar con carácter provisional las medidas descritas en el artículo 9. Se deberá justificar la urgencia del caso.
- 2) Esas medidas dejarán de aplicarse tras el cese de la situación de emergencia o cuando la Autoridad de Protección decida que el testigo no reúne las condiciones de admisibilidad en el Programa.
- 3) La adopción de medidas de emergencia no conlleva la admisión en el Programa.

Artículo 13
Cooperación internacional

- 1) La Autoridad de Protección o la Dependencia de Protección estará facultada para concertar acuerdos confidenciales con las autoridades extranjeras competentes, tribunales o cortes penales internacionales y otras entidades regionales o internacionales respecto de la reubicación de personas protegidas y otras medidas de protección.

Artículo 14
Presupuesto

- 1) El Estado incluirá en el presupuesto nacional las asignaciones necesarias para financiar y ejecutar el Programa.

Artículo 15
Denuncias

- 1) Se establecerá un procedimiento confidencial de presentación y trámite de denuncias de las personas protegidas y del personal de la Dependencia de Protección;

Artículo 16
Exoneración de responsabilidad

- 1) La Autoridad de Protección, la Dependencia de Protección o cualquiera de las instituciones mencionadas en el artículo 5, o su personal, estarán exentos de responsabilidad respecto de cualquier acción, litigio o procedimiento en relación con un acto u omisión realizado de buena fe en el ejercicio de un poder conferido por la presente ley.