



Asamblea General

Distr. general
7 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

20º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul*

Resumen

Después de una breve exposición de las actividades llevadas a cabo en 2011 por la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, el informe pone de relieve las normas vigentes internacionales y regionales relativas a los fiscales y las fiscalías. Posteriormente, la Relatora Especial analiza la función y las responsabilidades de los fiscales y la amplia diversidad de fiscalías que existen en todo el mundo. También examina la relación de los fiscales con otros agentes que desempeñan una función en el sistema de justicia penal, como la policía, la judicatura y la abogacía, así como con otras personas que entran en contacto con la administración de justicia.

Posteriormente, el informe se centra en varias salvaguardias de que disponen los fiscales, así como en diversos elementos que pueden influir en su independencia e imparcialidad. El informe también analiza la cuestión de la rendición de cuentas de los fiscales. En particular, la Relatora Especial examina la delgada línea que separa asegurar que los fiscales deban rendir cuentas del desempeño de sus funciones y el imperativo de que puedan trabajar independientemente y sin temores, presiones, amenazas o favores. También destaca cómo —en el marco de su labor de salvaguardia del estado de derecho y de protección de los derechos humanos— los fiscales deben adoptar sus decisiones de modo objetivo, independiente e imparcial y lograr que se perciba que las adoptan de ese modo. La Relatora Especial también subraya la importancia que tiene poder establecer una fiscalía calificada y competente mediante un adecuado fomento de la capacidad. El informe finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Actividades en 2011	4–18	3
A. Visitas a los países y comunicaciones con los Estados miembros	5–7	3
B. Otras actividades	8–18	4
III. Normas internacionales para los fiscales	19–23	5
IV. Independencia e imparcialidad de los fiscales y las fiscalías	24–28	6
V. Estatuto y función de los fiscales	29–57	7
A. Diversidad de estructuras de la fiscalía	29–34	7
B. Las funciones de los fiscales en relación con los agentes judiciales y de otra índole	35–54	9
C. La función de los fiscales en los tribunales militares	55–57	13
VI. Salvaguardias de la independencia e imparcialidad de los fiscales	58–81	14
VII. Rendición de cuentas de los fiscales	82–87	18
VIII. Fomento de la capacidad	88–92	19
IX. Conclusiones	93–97	20
X. Recomendaciones	98–126	20

I. Introducción

1. En su resolución 15/3, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Relatora Especial "que estudie si es necesario establecer más parámetros individuales e institucionales para asegurar y reforzar la objetividad y la imparcialidad de las fiscalías y de los fiscales, así como la capacidad de estos de desempeñar debidamente su cometido de proteger los derechos humanos y de promover la administración imparcial de justicia y, de ser procedente, que prepare un estudio sobre la cuestión" (párr. 4).

2. El anterior titular del mandato analizó ya los principales factores que pueden afectar la independencia de la judicatura, así como los elementos que inciden en el estatuto individual de los magistrados (A/HRC/11/41) y las salvaguardias destinadas a asegurar la independencia de los abogados y de la profesión jurídica (A/64/181). Sin embargo, los elementos que afectan la independencia e imparcialidad de los fiscales solo se han mencionado someramente en los informes anteriores¹. La intención de la Relatora Especial —en cumplimiento de lo solicitado por el Consejo de Derechos Humanos— es eliminar esa laguna y poner de relieve las salvaguardias necesarias para asegurar un funcionamiento independiente, autónomo, objetivo e imparcial de las fiscalías. La Relatora Especial también hace un examen de la delgada línea que separa asegurar el rendimiento de cuentas de los fiscales en el desempeño de sus funciones y el imperativo de que puedan trabajar independientemente y sin temores, presiones, amenazas o favores. Asimismo destaca cómo —en su labor de salvaguardia del estado de derecho y de los derechos humanos— los fiscales deben adoptar sus decisiones de modo objetivo, independiente e imparcial, y lograr que se perciba que las adoptan de ese modo.

3. A fin de reunir información de una amplia gama de regímenes jurídicos en relación con diversas cuestiones relativas a los fiscales y las fiscalías, en enero de 2012 se envió un cuestionario a todos los Estados miembros, así como a otros interesados. Se recibieron 31 respuestas. La Relatora Especial agradece a los Estados miembros y a los demás interesados por sus respuestas sustantivas al cuestionario.

II. Actividades en 2011

4. Las actividades de la Relatora Especial se realizan de conformidad con la resolución 17/2 del Consejo de Derechos Humanos.

A. Visitas a los países y comunicaciones con los Estados miembros

5. La Relatora Especial llevó a cabo visitas oficiales a Bulgaria del 9 al 16 de mayo de 2011 (A/HRC/20/19/Add.2), Rumania del 17 al 24 de mayo de 2011 (A/HRC/20/19/Add.1) y Turquía del 10 al 14 de octubre de 2011 (A/HRC/20/19/Add.3) por invitación de los respectivos Gobiernos.

6. La Relatora Especial hizo solicitudes para que se la invitara a realizar visitas oficiales a los Gobiernos de: Argentina, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, India, Malasia, Maldivas, Nepal, Togo y Venezuela (República Bolivariana de). La Relatora Especial agradece a los Gobiernos de Georgia, Guinea-Bissau, Maldivas, el Pakistán y la Federación de Rusia por las invitaciones que le han hecho para llevar a cabo visitas oficiales.

¹ Véanse A/HRC/8/4, párr. 41; A/HRC/4/25, párr. 24; y A/HRC/11/41, párr. 104.

7. Entre el 16 de marzo de 2011 y el 15 de marzo de 2012, la Relatora Especial envió un total de 100 comunicaciones en las que se denunciaban violaciones de los derechos humanos que quedaban dentro del ámbito de su mandato a 69 Estados miembros y 2 a otros interesados. De las comunicaciones enviadas, 67 eran llamamientos urgentes y las 33 restantes, cartas de transmisión de denuncia. En los informes sobre comunicaciones de los procedimientos especiales² se incluyen detalles de las comunicaciones y de las respuestas de los gobiernos.

B. Otras actividades

8. El 15 de abril de 2011, la Relatora Especial pronunció un discurso sobre el tema "Función de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados para promover y asegurar la aplicación de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados", durante un seminario celebrado en Amsterdam para conmemorar el 25º aniversario de la organización Abogados para Abogados.

9. En los días 26 y 27 de mayo de 2011, la Relatora Especial participó en una reunión de expertos sobre el tema "El género y la protección de las víctimas y los testigos", organizada en Ginebra por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en la cual la Relatora Especial formuló una declaración.

10. El 30 de mayo de 2011, la Relatora Especial presentó sus informes al Consejo de Derechos Humanos en su 17º período de sesiones y el 31 de mayo participó en un acto paralelo sobre el tema "Función de los magistrados y los abogados en épocas de crisis", organizado por la Comisión Internacional de Juristas. El 1º de junio de 2011 también participó en un acto paralelo relativo al informe sobre su misión a México (octubre de 2010) organizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la Organización Mundial contra la Tortura, la oficina en Ginebra de la organización Peace Brigades International y la Law Society.

11. En los días 16 y 17 de junio de 2011, la Relatora Especial asistió a una conferencia internacional sobre el tema "Fortalecimiento de la capacidad de las asociaciones nacionales de magistrados y la aplicación nacional del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales", celebrada en Kyiv, y actuó como moderadora de una mesa redonda sobre los problemas que obstaculizan la independencia del sistema judicial y los jueces.

12. En los días 23 y 24 de junio de 2011, la Relatora Especial participó en varias mesas redondas interactivas en la cuarta Conferencia sobre el Derecho en el Futuro, organizada en La Haya por el Hague Institute for the Internationalization of Law.

13. Entre el 4 y el 8 de septiembre de 2011, la Relatora Especial participó en la reunión anual de la Asociación Internacional de Magistrados, celebrada en Estambul (Turquía).

14. Entre el 3 y el 4 de noviembre de 2011, la Relatora Especial asistió a la conferencia anual de la Asociación Internacional de Abogados, celebrada en Dubai (Emiratos Árabes Unidos).

15. A los efectos de la preparación del presente informe, la Relatora Especial organizó una reunión de expertos sobre la función de los fiscales en la salvaguardia del estado de derecho, que se celebró en Ginebra el 7 de noviembre de 2011.

² Véanse A/HRC/18/51 y Corr.1; A/HRC/19/44; y A/HRC/20/30.

16. El 31 de enero de 2012, la Relatora Especial participó en un acto público en defensa del Consejo Nacional de Justicia, celebrado en Brasilia.

17. Entre el 1º y el 4 de marzo de 2012, la Relatora Especial asistió al IX Congreso de Fiscales Portugueses sobre la justicia, la ciudadanía y el desarrollo, celebrado en Villamoura (Portugal).

18. El 8 de marzo de 2012, la Relatora Especial participó en la conmemoración del Día Internacional de la Mujer organizada por el estado de Tabasco (México) y su judicatura. En esa ocasión, se le otorgó la medalla de 2012 de Mujer del Año. La medalla, que la Relatora Especial manifestó que pertenecía a todas las mujeres mexicanas, será presentada al Consejo de Derechos Humanos. En esa conmemoración participaron unas 1.200 personas, 700 de ellas mujeres.

III. Normas internacionales para los fiscales

19. La Relatora Especial destaca la amplia variedad de regímenes de administración de la justicia penal existentes en el mundo y las diferencias en la función y el estatuto de los fiscales y las fiscalías. Esa situación ha hecho más difícil el establecimiento de normas internacionales comunes para los fiscales.

20. En el plano mundial, el principal instrumento destinado de modo específico a regular la profesión de fiscal está representado por las Directrices sobre la Función de los Fiscales³ (denominadas en adelante "Directrices de las Naciones Unidas"). Aunque no constituyan un instrumento vinculante, las Directrices de las Naciones Unidas fueron formuladas para "asistir a los Estados Miembros en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal" en el marco de sus leyes y prácticas nacionales (preámbulo). Ese instrumento contiene 24 directrices relativas a las calificaciones, el estatuto, las facultades y las funciones de los fiscales. Las Directrices de las Naciones Unidas deben ser puestas en conocimiento de los fiscales, así como de los miembros de la judicatura, de las profesiones jurídicas, del ejecutivo y el legislativo y del público en general.

21. Las Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales⁴, aprobadas el 23 de abril de 1999 por la Asociación Internacional de Fiscales (denominadas en adelante "Normas de responsabilidad profesional de la Asociación Internacional de Fiscales"), complementan las Directrices de las Naciones Unidas. La Asociación Internacional de Fiscales está integrada por más de 145 organizaciones procedentes de 96 jurisdicciones diferentes que cuentan con más de 1.000 miembros individuales⁵. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas hizo suyas las Normas de responsabilidad profesional de la Asociación Internacional de Fiscales en su resolución 17/2, de 18 de abril de 2008.

22. Algunos otros instrumentos internacionales contienen disposiciones aplicables a los fiscales. Por ejemplo, el artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁶, establece que cada Estado parte adoptará medidas para reforzar la integridad y

³ Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990.

⁴ Asociación Internacional de Fiscales, Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales, 23 de abril de 1999.

⁵ Véase la página web de la Asociación Internacional de Fiscales: <http://www.iap-association.org/default.aspx>.

⁶ Resolución de la Asamblea General 58/4 (2003), anexo.

evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial, así como entre los miembros de las fiscalías en los Estados partes en que no formen parte del poder judicial.

23. Asimismo, se han aprobado diversos instrumentos en el plano regional, especialmente bajo los auspicios del Consejo de Europa, encaminados a proporcionar orientación adicional sobre el estatuto y la función de los fiscales y sobre las salvaguardias necesarias para que puedan cumplir su importante labor. Entre esos instrumentos están la Recomendación de Consejo de Europa sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal, de 6 de octubre de 2000, Rec(2000)19; las Directrices europeas de 2005 sobre la ética y la conducta de los fiscales (Directrices de Budapest) (CPGE(2005)05); y la Declaración de Burdeos de 2009 sobre los jueces y los fiscales en una sociedad democrática hecha por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos y el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CM(2009)192).

IV. Independencia e imparcialidad de los fiscales y las fiscalías

24. Como se ha mencionado anteriormente, las normas internacionales aplicables a los fiscales existen tanto a nivel internacional como regional. Sin embargo, esas normas están destinadas a un número elevado de regímenes jurídicos en que hay diferencias en el estatuto y la función de los fiscales, por lo que su formulación es amplia a fin de poder ser aplicadas en varias jurisdicciones. El Consejo de Derechos Humanos pidió a la Relatora Especial que estableciera parámetros para reforzar la "objetividad y la imparcialidad" de los fiscales y las fiscalías, sin mencionar su "independencia". El anterior Relator Especial había recomendado que, en el marco del mandato, se preparara un estudio actualizado sobre los parámetros individuales e institucionales para asegurar y reforzar la "independencia" de los fiscales, entre otros interesados (A/HRC/11/41, párr. 104). Asimismo, la actual Relatora Especial ha destacado que es fundamental que en el desempeño de sus funciones los fiscales puedan llevar a cabo su labor de modo independiente, imparcial y objetivo y con transparencia⁷.

25. La Relatora Especial considera que, habida cuenta de su calidad de "miembros esenciales del administración de justicia"⁸ o de "ministros de la justicia", al dedicar a los fiscales y las fiscalías un informe temático es importante analizar los modelos aplicados en los regímenes jurídicos nacionales, determinar a cuáles retos pueden tener que enfrentarse en el desempeño de sus funciones y explorar medios de mejorar su funcionamiento independiente y su imparcialidad.

26. Al evaluar la independencia e imparcialidad de los fiscales, es importante examinar tanto la independencia estructural de las fiscalías como su independencia e imparcialidad de funcionamiento, o independencia funcional. La falta de autonomía y de independencia funcional puede minar la credibilidad de la autoridad fiscal y socavar la confianza pública en la administración de justicia (A/HRC/17/30/Add.3, párrs. 16 y 87). En ese contexto, las Directrices de las Naciones Unidas subrayan que los Estados deberán garantizar que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin injerencias indebidas (párr. 4).

⁷ Véase, por ejemplo, A/65/274, párr. 18.

⁸ Directrices de las Naciones Unidas (véase la nota 3 *supra*), párr. 3.

27. Se ha observado una tendencia generalizada a establecer un modelo de fiscalía más independiente en lo que atañe a su relación con otras autoridades, especialmente el poder ejecutivo⁹. Sin embargo, en algunos países la subordinación de la fiscalía a la autoridad del poder ejecutivo puede ser a veces más una cuestión de principio que una realidad, en el sentido de que el poder ejecutivo evita injerirse en los casos individuales o las decisiones de funcionamiento, aun cuando tenga derecho a hacerlo. Pero el problema básico subsiste siempre que no existan salvaguardias formales que impidan esas injerencias. La existencia de un derecho a la injerencia puede ser algo tan negativo, desde el punto de vista de la opinión pública, como un acto de injerencia.

28. En ese contexto es importante establecer directrices claras y adecuadas, así como códigos de conducta y de ética, para que los parámetros de la actividad y la autoridad de los respectivos agentes queden claramente definidos, a los efectos de detectar, cuestionar y remediar cualquier violación o abuso de autoridad que pueda surgir.

V. Estatuto y función de los fiscales

A. Diversidad de estructuras de la fiscalía

29. Las fiscalías están estructuradas en una amplia variedad de formas. En el primer caso, la fiscalía puede ser parte integrante del poder ejecutivo. La fiscalía puede estar organizada como un departamento ordinario de la administración civil, bajo la autoridad del Ministro de Justicia o del Fiscal General, quien también puede tener una responsabilidad ministerial y llevar a cabo su labor fuera del Ministerio de Justicia. Los nombramientos, las carreras y los procedimientos disciplinarios pueden ser decididos por el Ministerio de Justicia, y/o un consejo fiscal o un órgano análogo que adopte las decisiones u ofrezca asesoramiento respecto de esas cuestiones.

30. En el segundo caso, la fiscalía puede estar organizada como un órgano autónomo, pero puede estar vinculada al poder ejecutivo en mayor o menor medida. En ese caso, un consejo fiscal o un órgano independiente análogo puede regular las carreras de los fiscales. El Ministro de Justicia u otro órgano del poder ejecutivo ejerce a menudo un determinado grado de control sobre el nombramiento de los fiscales y puede decidir de modo autónomo los nombramientos o hacerlo con el asesoramiento de un consejo fiscal. En ese tipo de estructura, el Ministro de Justicia también puede seguir encargándose de las cuestiones de organización y presupuestarias. En otras jurisdicciones, todas las cuestiones de política,

⁹ Véase Consejo de Europa, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial, parte II – El ministerio público, 3 de enero de 2011, CDL-AD(2010)040, párr. 26. La tendencia registrada por la Comisión de Venecia en el plano nacional también se ha puesto de manifiesto en la práctica o en las deliberaciones de diversos órganos internacionales. En su resolución 17/2, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas afirma asimismo que "la integridad, independencia e imparcialidad de los fiscales son requisitos previos esenciales para la protección efectiva de los derechos humanos..." (cuarto párrafo del preámbulo). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reafirma que "el ministerio público debe ser un órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del poder judicial" y "debe gozar de independencia y autonomía de las demás ramas del poder público" (CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser L/V/II.100, cap. V, párrs. 372 y 381). El Estatuto de Roma dispone que "la Fiscalía actuará en forma independiente como órgano separado de la Corte" (art. 42, párr. 1) y que "el Fiscal y los fiscales adjuntos no participarán en ningún asunto en que por cualquier motivo, pueda razonablemente ponerse en duda su imparcialidad" (párr. 7) o que pueda "menoscabar la confianza en su independencia" (párr. 5).

operaciones y administración están en manos del jefe de operaciones de la fiscalía, aunque el ministro a cargo puede conservar cierto control presupuestario, lo cual afectará en determinado grado la independencia de la fiscalía. Conviene añadir que las nomenclaturas pueden ser engañosas, ya que no existe una correspondencia necesaria entre unas jurisdicciones y otras.

31. En el tercer caso, la fiscalía forma parte del poder judicial, lo que suele suceder en diversos países regidos por el derecho civil. En ese tipo de estructura, existe por lo general un consejo judicial de elevado rango o un órgano independiente análogo que regula las carreras de los fiscales y de los jueces. Los jueces y los fiscales pueden tener la posibilidad de pasar de una de esas carreras a otra, con ciertas limitaciones establecidas por ley.

32. Finalmente, las fiscalías pueden ser totalmente independientes tanto del poder ejecutivo como del judicial.

33. No solo se pueden institucionalizar las fiscalías de modo diferente sino que sus estructuras internas también pueden ser diferentes. En las fiscalías, los fiscales pueden ser independientes unos de otros en una estructura horizontal, o la estructura puede ser de tipo jerárquico. En una estructura horizontal, los fiscales disfrutan por lo general de mayor autonomía, mientras que en una estructura jerárquica es más fácil el alineamiento de la aplicación y la interpretación del derecho, así como la existencia de un modo común de abordar la política de justicia penal, ya que habrá un impulso, en nombre de la coherencia, de asegurar que se apliquen prácticas, procedimientos y políticas comunes. Se puede argumentar que la probabilidad de que se produzca un abuso de autoridad aumenta en las estructuras más jerárquicas; por consiguiente se debe establecer un sistema adecuado de límites y contrapesos para enfrentarse a ese riesgo. Esto puede hacerse mediante un escrutinio o supervisión interna o externa, por ejemplo mediante inspectores, órganos de asesoramiento independientes o asociaciones u otras agrupaciones de fiscales. A fin de mantener su autonomía en las fiscalías estructuradas jerárquicamente, los fiscales no deben estar obligados a obtener una aprobación para adoptar medidas en el ejercicio de sus funciones. De modo análogo a lo señalado por el anterior Relator Especial respecto a la posible elección de los presidentes de los tribunales por los jueces que los integran, también se debe examinar la posibilidad de que el Fiscal General mismo pueda ser elegido por los fiscales a fin de evitar que la jerarquía interna vaya en contra de la independencia de los fiscales (A/HRC/11/41, párr. 49).

34. En algunos países y regímenes jurídicos, el enjuiciamiento se hace obligatorio cuando los fiscales comunican la *notitia criminis* (el principio de legalidad). En cierta medida, el principio de legalidad podría considerarse como una salvaguardia, especialmente en casos de gran interés público, en relación con los cuales existe poco espacio para justificar la renuncia al enjuiciamiento. En otros casos, los fiscales disfrutan de cierta discrecionalidad (el principio de oportunidad) respecto a si deciden o no iniciar un procedimiento, lo que permite aplicar penas alternativas sin que medie una sentencia y evitar asimismo la acumulación de un número excesivo de causas. Al mismo tiempo, aunque la conformidad negociada constituye una tendencia cada vez más firme como medida de resolución de casos, se debe evitar su utilización excesiva para enfrentarse a la acumulación de procedimientos judiciales. A ese respecto, en las Directrices de las Naciones Unidas se dispone que "en los países donde los fiscales estén investidos de facultades discrecionales, la ley, las normas o los reglamentos publicados proporcionarán directrices para promover la equidad y coherencia de los criterios que se adopten al tomar decisiones en el proceso de acusación, incluido el ejercicio de la acción o la renuncia al enjuiciamiento" (párr. 17).

B. Las funciones de los fiscales en relación con los agentes judiciales y de otra índole

35. Los fiscales desempeñan una función fundamental de protección de la sociedad frente a la cultura de la impunidad y son la puerta de acceso a la justicia penal. De conformidad con las Directrices las Naciones Unidas, los fiscales deben respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos contribuyendo de esta manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal (párr. 12). Las tareas principales de los fiscales consisten en desempeñar un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y su participación en él (párr. 11); también pueden "interponer recursos contra todas o determinadas resoluciones judiciales"¹⁰. La realización de otras tareas depende de cada régimen jurídico. Las Directrices de las Naciones Unidas mencionan la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones, la supervisión de la ejecución de los fallos judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público (párr. 11).

36. La estructura de las fiscalías influye en la relación existente entre los fiscales y otros agentes de la administración de justicia, como los jueces, la policía y los particulares, incluidas las víctimas, los testigos y los litigantes. Independientemente de cómo se interpreten esas relaciones, en las Directrices de las Naciones Unidas se recomienda que, a los efectos de asegurar la eficacia del procedimiento judicial, los fiscales deben hacer lo posible por cooperar con la policía, los tribunales, los abogados, los defensores públicos y otros organismos e instituciones gubernamentales (párr. 20), conforme a la ley y en un espíritu de mutua cooperación¹¹.

Función de los fiscales en relación con los jueces

37. Las Directrices de las Naciones Unidas recomiendan que el cargo de fiscal esté estrictamente separado de las funciones judiciales (párr. 10). Las funciones de los jueces y las de los fiscales son diferentes, aunque complementarias, y su desempeño adecuado es necesario para garantizar una administración de la justicia imparcial y efectiva.

38. En los países en que la fiscalía forma parte del poder judicial, las carreras de los jueces y fiscales están reguladas generalmente por un mismo órgano, como el Consejo Superior del Poder Judicial o un órgano análogo. Según se señaló anteriormente, en esos casos, los fiscales y los jueces pueden tener la posibilidad, aunque limitada, de pasar de una carrera a otra.

39. La oportunidad de pasar de una carrera a otra está considerada como útil por algunos fiscales y jueces ya que les permite obtener una perspectiva y una comprensión más amplias de las dos funciones. Sin embargo, la Relatora Especial opina que es posible que esto pueda afectar su independencia e imparcialidad, o por lo menos las apariencias a ese respecto, especialmente considerando que jueces y fiscales tienen diferentes funciones y realizan diferentes tareas, aunque ambos necesitan una elevada calificación. El intercambio de funciones puede dar paso a que una persona se convierta en juez de su propia causa. En muchos países, las carreras de los jueces y fiscales están separadas y la posibilidad de pasar de una otra está sujeta a un proceso de selección por concurso.

40. Independientemente del sistema utilizado, la función de los fiscales no debe confundirse con la de los jueces. También es importante que el público perciba que los fiscales y jueces desempeñan funciones diferentes, ya que la confianza pública en el

¹⁰ Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal, 6 de octubre de 2000, Rec(2000)19, párr. 2.

¹¹ Asociación Internacional de Fiscales, Normas de responsabilidad profesional (véase la nota 4 *supra*), art. 5, segundo párrafo.

funcionamiento adecuado del estado del derecho está mejor garantizada cuando cada institución estatal respeta la esfera de competencia de las demás¹². Esto es fundamental para mantener la confianza del público en el principio de igualdad entre una y otra función y en la administración imparcial de la justicia.

Función de los fiscales en relación con la policía

41. La relación entre la policía y los fiscales es fundamental para asegurar enjuiciamientos penales sin trabas. En lo que atañe a las diferentes categorías, se puede hacer una división general entre los órganos policiales que llevan a cabo investigaciones independientemente de la fiscalía y los órganos policiales subordinados a la fiscalía.

42. En los Estados en que la policía es independiente, los fiscales no tienen derecho a dar instrucciones a la policía, aunque existe la posibilidad de que los fiscales, después de recibir el expediente de un caso, pidan a la policía la realización de investigaciones adicionales para llevar a cabo la instrucción. En los Estados en que la policía se encuentra bajo la autoridad de la fiscalía, los fiscales pueden dar instrucciones a la policía para que realice investigaciones y evaluar la legalidad de las prácticas investigativas. Los fiscales también tienen facultades para llevar a cabo ellos mismos investigaciones, lo que exige una formación en la práctica investigativa y forense.

43. En algunos Estados, la importancia cada vez mayor de las fuerzas policiales de seguridad ha determinado una asignación de mayores recursos y facultades a los órganos policiales. Aunque el reforzamiento de los órganos policiales sea generalmente bienvenido, la Relatora Especial muestra su preocupación por que en determinados casos la policía pueda disponer de facultades mayores que la fiscalía. A ese respecto, la Relatora Especial destaca que, en especial cuando el órgano policial sea independiente de la fiscalía, se deben tomar cuantas medidas sean oportunas para que los fiscales y la policía colaboren de manera apropiada¹³ a fin de obtener los resultados mejores y más imparciales, especialmente para las víctimas. También destaca la necesidad de que los fiscales valoren del modo más imparcial y objetivo los expedientes preparados por la policía o los investigadores.

Función de los fiscales en relación con los abogados

44. El derecho a la asistencia letrada debe poder hacerse efectivo en todas las fases de los procedimientos, incluida la fase de instrucción. A toda persona arrestada, detenida o presa se le facilitarán oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistarse con él y consultarle¹⁴, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial¹⁵. Los fiscales deben hacer lo posible para salvaguardar esos derechos¹⁶. Las Directrices de las Naciones Unidas destacan la importancia de que los fiscales cooperen con la policía, los tribunales, los abogados y los defensores públicos¹⁷.

¹² Véase A/HRC/20/19/Add.3, párr. 86.

¹³ Consejo de Europa, Recomendación (2000)19 (véase la nota 10 *supra*), párrs. 21 y 22.

¹⁴ El término "abogado" se entenderá que comprende a los abogados privados y a los defensores públicos.

¹⁵ Véanse los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, párr. 8.

¹⁶ El Comité de Derechos Humanos ha destacado que es axiomático que se proporcione asistencia letrada efectiva en todas las fases de los procedimientos judiciales, especialmente en los procedimientos en que se solicite la pena de muerte; véanse las comunicaciones N° 731/1996, *Robinson c. Jamaica*; N° 781/1997, *Aliev c. Ucrania*; y N° 775/1997, *Brown c. Jamaica*.

¹⁷ Directrices de las Naciones Unidas (véase la nota 3 *supra*), párr. 20.

45. Esa relación es especialmente importante en los casos en que los fiscales asumen una función más relevante en las investigaciones. Los fiscales que participan en una investigación desde el inicio deben asegurar que se respeten plenamente los derechos a la defensa. Durante la investigación, y en particular durante la obtención de pruebas, los fiscales deben respetar en todo momento el principio de la prerrogativa profesional. Ese principio protege la confidencialidad de todas las comunicaciones entre el abogado y su cliente y requiere que ninguna de esas comunicaciones pueda utilizarse como prueba, y que todas las consultas entre el acusado y su abogado se lleven a cabo en privado¹⁸.

46. Otra salvaguardia importante de un juicio imparcial es el principio de igualdad de medios procesales, que requiere una paridad entre la fiscalía y la defensa en el procedimiento¹⁹.

Función de los fiscales en relación con los particulares

47. Los fiscales también tienen una importante función que desempeñar en la protección de los derechos de las víctimas, los acusados y los testigos. Deben asegurar la suspensión del procedimiento cuando las investigaciones demuestren que la acusación es infundada²⁰. Asimismo, los fiscales deben estar atentos a la posible existencia de pruebas "obtenidas por métodos ilícitos", y en caso de encontrarlas "adoptarán todas las medidas necesarias para asegurar que los responsables de la utilización de dichos métodos comparezcan ante la justicia"²¹.

48. Por lo que atañe a las víctimas y los testigos, los fiscales deberán tener presentes sus intereses y adoptar las medidas necesarias para proteger su seguridad y su vida privada. Las Directrices de las Naciones Unidas establecen diversas obligaciones que los fiscales tienen con respecto a las víctimas, incluido asegurar que sean informadas de sus derechos con arreglo a la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder²². Los fiscales también deberán tener en cuenta, cuando sea pertinente para sus decisiones, la situación de las víctimas, así como sus opiniones y preocupaciones, en los casos en que se vean afectados sus intereses personales.

49. En relación con los sospechosos y los acusados, los fiscales deben asegurar, en la medida de lo posible, que los acusados conozcan sus derechos y que se tengan presentes todas las circunstancias pertinentes, independientemente de si constituyen una ventaja o una desventaja para ellos. Asimismo, los fiscales tienen el deber de proteger el derecho del acusado a un juicio justo²³ y de respetar el derecho del acusado a defenderse a sí mismo, así como su derecho a ser informado de los cargos que se le imputan en un idioma que pueda comprender y a disponer de tiempo suficiente y medios adecuados para preparar su defensa.

50. Además, los fiscales deberán tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, protegiendo al mismo tiempo el interés público²⁴. Sin embargo, es preciso

¹⁸ Véanse, por ejemplo, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, párrs. 8 y 22.

¹⁹ Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, párr. 3 b); la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, párr. 2 c); y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 6, párr. 3 b).

²⁰ Directrices de las Naciones Unidas, párr. 14.

²¹ *Ibid.*, párr. 16. Esto también se dispone en el artículo 15 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que dice que "Todo Estado parte se asegurará de que ninguna declaración que se demuestre que ha sido hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba en ningún procedimiento".

²² Directrices de las Naciones Unidas, párr. 13 d).

²³ Asociación Internacional de Fiscales, Normas de responsabilidad profesional (véase la nota 4 *supra*), art. 1, sexto párrafo.

²⁴ Directrices de las Naciones Unidas, párr. 13 b).

establecer una distinción a fin de evitar confusiones entre el interés público y el interés del Estado, es decir que el ejercicio de las funciones de interés público —como la apertura de un procedimiento penal— no debe concebirse como una labor de protección de los intereses del gobierno, de un partido político o de cualesquiera otra institución estatal²⁵. A ese respecto, los fiscales deben permanecer ajenos a los intereses personales o de otra índole, así como a las presiones del público o de los medios²⁶. Otra de las responsabilidades que tienen los fiscales con el público es el deber de prestar la debida atención al enjuiciamiento de los funcionarios públicos que hayan cometido delitos²⁷.

Función de los fiscales en relación con los menores y alternativas al enjuiciamiento

51. Por lo que se refiere a los menores, las Directrices de las Naciones Unidas estipulan que los fiscales deben iniciar un procedimiento penal contra un menor únicamente en los casos estrictamente necesarios. En los países donde los fiscales estén investidos de facultades discrecionales para pronunciarse sobre el enjuiciamiento de un menor, deberán tenerse especialmente en cuenta las posibles alternativas al enjuiciamiento de conformidad con las leyes y procedimientos pertinentes en materia de justicia juvenil. Al llevar a cabo esa evaluación, los fiscales deben examinar cuidadosamente la naturaleza y gravedad del delito, la protección de la sociedad y la personalidad y los antecedentes del menor²⁸.

52. Las posibilidades de utilizar procedimientos alternativos, cuando ello sea posible, no solo son pertinentes en el caso de los menores sino que pueden tenerse presentes en todos los casos en que un procedimiento alternativo pueda redundar en el interés de la justicia o en el interés público. En consecuencia, las Directrices de las Naciones Unidas recomiendan que los fiscales consideren debidamente la posibilidad de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial (párr. 18). Esto debe llevarse a cabo respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima.

Función de los fiscales de asegurar prácticas no discriminatorias

53. Los criterios de selección de los fiscales deben contener salvaguardias contra nombramientos basados en predilecciones o prejuicios y deben excluir toda discriminación por motivos de raza, color, género, orientación sexual, idioma, religión, opinión política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, patrimonio, nacimiento, situación económica u otra condición²⁹. Es importante, a ese respecto, asegurar una representación adecuada de las minorías en las fiscalías. Las minorías también deben disfrutar de un acceso a la justicia en pie de igualdad.

54. Los Estados también deben asegurar que los mecanismos de enjuiciamiento de los autores de violencias tengan presente la igualdad entre los géneros, especialmente en los casos de violencia sexual o violencia por motivos de género, y que esos mecanismos se pongan a disposición de los grupos vulnerables con eficacia y sensibilidad y se adapten a sus necesidades específicas. Los fiscales desempeñan una función fundamental de garantía de la igualdad plena en el acceso a la justicia y de prevención de la repetición de los actos violentos, incluido mediante el castigo efectivo de los delitos cometidos por los autores de esos actos. La Relatora Especial destaca la importancia que tiene que los fiscales se ocupen

²⁵ Véase Comisión de Venecia, Informe sobre las normas europeas, CDL-AD(2010)040 (véase la nota 9 *supra*) párr. 71; véase también A/HRC/20/33/Add.6, párr. 56.

²⁶ Asociación Internacional de Fiscales, Normas de responsabilidad profesional, art. 3, segundo párrafo.

²⁷ Directrices de las Naciones Unidas, párr. 15.

²⁸ *Ibid.*, párr. 19.

²⁹ *Ibid.*, párr. 2 a).

de los casos teniendo presente la igualdad entre los géneros³⁰. Cuando los delitos no se castigan de modo efectivo, se produce una falta de reconocimiento de la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres e incluso una institucionalización de la desigualdad³¹.

C. La función de los fiscales en los tribunales militares

55. Los Estados deben asegurar que la conducta y el desempeño de la labor de los fiscales en los tribunales militares se ajuste a las normas y criterios internacionales. Los fiscales de los tribunales militares deben actuar de modo independiente e imparcial y defender la soberanía del derecho de igual modo que los fiscales que desempeñan su función en los tribunales civiles.

56. La Relatora Especial desea reiterar, como se enuncia en varios instrumentos sobre esa cuestión, que el recurso a la jurisdicción militar, incluidos los fiscales militares, debe ser algo excepcional y limitado de modo específico a los delitos cometidos en un contexto militar, y más concretamente a los delitos militares cometidos por personal militar³². Esto entraña que cuando el delito cometido constituya una violación de los derechos humanos o cuando en el caso esté involucrado un civil, la cuestión debe remitirse a la jurisdicción civil³³.

57. También pueden surgir preocupaciones con respecto a la independencia e imparcialidad de los fiscales de los tribunales militares debido a la estructura misma de las fiscalías militares. En algunos países, la fiscalía militar está subordinada al Ministerio de Defensa y puede incluso tener su sede en una base militar³⁴. Esto puede plantear graves dudas sobre si los fiscales militares pueden actuar con objetividad e imparcialidad. Según se indica en informes elaborados en el marco del mandato, los tribunales militares, incluidos los fiscales militares pueden estar sometidos a considerables presiones de la jerarquía militar, lo que puede desembocar en la impunidad de los transgresores³⁵. Teniendo esto presente, de conformidad con lo enunciado en las Directrices de las Naciones Unidas, los Estados deberán garantizar que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole (párr. 4). La Relatora Especial también destaca que los fiscales militares deben recibir la misma formación que sus homólogos civiles, incluido en relación con el derecho de los derechos humanos.

³⁰ Véanse A/HRC/17/30 y A/66/289.

³¹ A/HRC/17/30, párrs. 32 y 33.

³² Por ejemplo, los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán (Italia), 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985, párr. 5; el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), principio 29; y Unión Africana, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Principios y directrices relativos al derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África, secc. L; véase también A/HRC/17/30/Add.3, párrs. 42 y 89.

³³ E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 29; véanse también la resolución 47/133 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1992, Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, art. 16; y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, art. IX; y A/61/384, párr. 26.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 26 de febrero de 1999, OEA/Ser.L/V/II.102, cap. V, párrs. 107 a 109.

³⁵ Véanse A/61/384, párr. 37; y A/62/207, párr. 21 e).

VI. Salvaguardias de la independencia e imparcialidad de los fiscales

58. Numerosos elementos afectan la capacidad de los fiscales para desempeñar sus funciones de modo independiente e imparcial. Algunas cuestiones se refieren al modo en que está estructurada la fiscalía y está organizada la carrera de los fiscales, mientras que otras dependen de factores externos. La Relatora Especial se ha encontrado con frecuencia ejemplos de esas cuestiones en el ejercicio de su mandato: falta de recursos suficientes (por ejemplo, humanos, financieros y logísticos); falta de autonomía e independencia debido a presiones internas o externas; deficientes condiciones de servicio (por ejemplo, reducidos sueldos, carencia de infraestructuras y del equipo técnico necesario para realizar investigaciones eficaces); y preocupaciones relacionadas con la seguridad de los fiscales y sus familias.

Nombramiento y ascenso

59. Las Directrices de las Naciones Unidas establecen que los fiscales deben ser seleccionados sobre la base de criterios objetivos y deben ser personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas (párr. 1). Las Normas de responsabilidad profesional de la Asociación Internacional de Fiscales destacan que el nombramiento (y los ascensos) deben basarse en procedimientos justos e imparciales³⁶. Esos criterios también se incluyen en diversas normas regionales³⁷. Asimismo, los criterios de selección de los fiscales deben contener salvaguardias contra nombramientos basados en predilecciones o prejuicios y excluir toda discriminación³⁸.

60. Los procedimientos de nombramiento dependen en determinada medida de la institucionalización de la fiscalía. En algunos países, el acceso a la carrera de fiscal se produce mediante un concurso público u otro proceso de selección. En otros países, el nombramiento depende del poder ejecutivo y/o del legislativo. En algunos casos, una experiencia práctica como abogado es necesaria para acceder a la carrera de fiscal.

61. Los países en que la fiscalía forma parte del poder ejecutivo o está vinculada a él, el órgano que regula la carrera de los fiscales es, por lo general, la Oficina del Fiscal General o el Ministerio de Justicia. Cuando la fiscalía está vinculada al poder judicial o es totalmente independiente, un órgano como el Consejo Superior del Poder Judicial, el Consejo Superior de Fiscales o la Oficina del Fiscal General regula usualmente la carrera de los fiscales.

62. En opinión de la Relatora Especial, un proceso de selección por concurso (mediante un examen) es un método objetivo de asegurar el nombramiento de candidatos calificados para la fiscalía. Tanto el proceso de selección como el de ascenso deben ser transparentes a fin de evitar una influencia indebida, favoritismo o nepotismo³⁹. Los órganos de selección deben ser establecidos sobre la base de la competencia y la capacidad y deben desempeñar sus funciones de modo imparcial y empleando criterios objetivos. Esos órganos deben estar

³⁶ Asociación Internacional de Fiscales, Normas de responsabilidad profesional (véase la nota 4 *supra*), art. 6.

³⁷ Véanse Comisión Africana de Derechos Humanos y los Pueblos, Principios y directrices relativos al derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África, secc. F, párr. c); y Consejo de Europa, Recomendación (2000)19, párr. 5 b).

³⁸ Directrices de las Naciones Unidas, párr. 2 a).

³⁹ A/HRC/17/30/Add.3, párr. 23.

integrados por una mayoría de miembros de la profesión, a fin de evitar cualquier injerencia posible de carácter político u otra injerencia externa⁴⁰.

Fiscal General

63. Las modalidades de nombramiento del Fiscal General también son importantes para el funcionamiento adecuado de la fiscalía y a ese respecto existen numerosos modelos. En algunos países, el Jefe del Estado procede al nombramiento del Fiscal General con la participación o aprobación del Parlamento o del Consejo Superior del Poder Judicial, por recomendación del Ministro de Justicia o del Presidente de la República o por recomendación del Tribunal Supremo y con la aprobación de dos tercios del Parlamento. En otros casos, es el Tribunal Supremo (la máxima corte de casación) el que elige entre una lista de candidatos propuestos por el Presidente de la República. En los países en que la fiscalía está vinculada al poder ejecutivo o depende de él, es esa rama la que nombra al Fiscal General.

64. Aunque es comprensible que los gobiernos deseen mantener un determinado control en el nombramiento del Fiscal General, es importante que el método de selección goce de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas. La Relatora Especial considera que el nombramiento de un Fiscal General como resultado de la cooperación entre diferentes órganos gubernamentales es preferible al nombramiento efectuado por un único órgano, caso en el que se debe recabar un asesoramiento de expertos⁴¹.

65. Por lo que se refiere a la duración del mandato del Fiscal General, es preferible que esta sea bastante larga y fijada por ley, habida cuenta de que la posibilidad de renovación del mandato entraña el riesgo de que haya órganos políticos que se comporten, o se perciba que se comportan, en el sentido de favorecer la renovación de un mandato⁴².

Condiciones de servicio: titularidad, traslado y remuneración

66. Las Directrices de las Naciones Unidas disponen que los fiscales deben disfrutar de condiciones de servicio razonables que incluyan la titularidad, cuando proceda, y una remuneración y una pensión adecuadas conformes a la importante función que desempeñan en la administración de la justicia⁴³. Unas condiciones de servicio razonables contribuyen a asegurar que los fiscales desempeñen su labor de modo independiente e imparcial.

67. La titularidad de los fiscales depende de cómo se estructure la fiscalía. En numerosos países, los fiscales reciben un nombramiento hasta su jubilación (en general cuando la fiscalía depende del poder judicial), mientras que en otros los fiscales reciben un nombramiento por un período de tiempo limitado (cuando la fiscalía es independiente o los fiscales son propuestos y nombrados por los partidos políticos). La Relatora Especial considera que la titularidad de los fiscales es un elemento importante que refuerza su independencia e imparcialidad.

68. Otro elemento importante que debe formar parte de las condiciones de servicio de los fiscales es su inamovilidad. El uso indebido de los traslados puede desembocar en una injerencia injustificada debido a que la amenaza de traslado de los fiscales de un puesto a

⁴⁰ A/HRC/11/41, párr. 28.

⁴¹ Comisión de Venecia, Informe sobre las normas europeas, CDL-AD(2010)040 (véase la nota 9 *supra*) párrs. 34 a 40.

⁴² Véase también *ibid.*, párr. 71, en donde se sugiere que un mandato no renovable es preferible a la posibilidad de la renovación del mandato.

⁴³ Directrices de las Naciones Unidas, párr. 6; Asociación Internacional de Fiscales, Normas de responsabilidad profesional, art. 6, tercer y cuarto párrafos.

otro puede utilizarse como instrumento de presión sobre un fiscal o como medio de apartarlo de casos delicados. En particular, la Relatora Especial se muestra preocupada por los casos en que el sistema de traslados puede ser utilizado como un mecanismo de castigo o de premio dependiendo del nivel de lealtad de un fiscal.

69. La Relatora Especial destaca que los traslados no deben basarse exclusivamente en las necesidades de la fiscalía sino que deben también tener presente las opiniones, aspiraciones y especializaciones del fiscal y su situación familiar.

70. Teniendo presente la importancia de la función de los fiscales, su destitución debe estar sujeta a criterios estrictos, que no deben socavar la realización independiente e imparcial de sus funciones⁴⁴. Se debe establecer un marco adecuado para ocuparse de las cuestiones disciplinarias internas y de las quejas presentadas contra los fiscales, quienes en todos los casos deben tener derecho a recurrir —incluso ante los tribunales— todas las decisiones relativas a sus carreras, incluidas las decisiones adoptadas en procedimientos disciplinarios.

71. Una remuneración de los fiscales en consonancia con la importancia de la labor realizada constituye un elemento de independencia e imparcialidad que no debe ser pasado por alto⁴⁵. En diversas ocasiones se ha comunicado a la Relatora Especial insatisfacción con respecto al monto de la remuneración recibida. La Relatora Especial observa que una remuneración apropiada de los fiscales también entraña un reconocimiento de su importante función y a la vez puede reducir el riesgo de corrupción.

72. La Relatora Especial también observa que la gestión autónoma de los recursos y del presupuesto de la fiscalía puede ser un aspecto importante de la autonomía y la independencia.

Instrucciones y directrices

73. A fin de asegurar un criterio justo y coherente en la política relativa a la justicia penal, se pueden establecer directrices generales por la fiscalía misma (internamente) o por las autoridades competentes distintas de las fiscales (externamente). El establecimiento de directrices de política y otras instrucciones generales por la fiscalía puede ser importante para mantener la coherencia de la actividad de la fiscalía misma. A ese respecto, las Directrices de las Naciones Unidas establecen que los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para que los fiscales sean conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo (párr. 2 b)).

74. Los fiscales también deben tener derecho a solicitar que las instrucciones que les sean impartidas lo sean por escrito⁴⁶. De todas formas, todas las instrucciones deben estar fundamentadas y abiertas al escrutinio. Las Normas de responsabilidad profesional de la Asociación Internacional de Fiscales establecen que las instrucciones impartidas por autoridades distintas de las fiscales deben ser transparentes y compatibles con las normas legales vigentes y estar sujetas a las pautas establecidas para proteger la realidad y la percepción de la independencia de los fiscales (art. 2.2). Asimismo establecen que los fiscales tienen derecho a estar exentos de cumplir órdenes ilegales o contrarias a las normas o la ética profesionales (art. 6). Es de vital importancia para la independencia de los fiscales que se investiguen debidamente las denuncias de injerencias no legítimas.

75. En la mayoría de los países en que las fiscalías son jerárquicas, el Fiscal General o el jefe de la fiscalía, u otro funcionario en nombre de ellos, también pueden impartir a los

⁴⁴ A/HRC/20/33/Add.6, párrs. 89 y 90.

⁴⁵ Directrices de las Naciones Unidas, párr. 6. Véase también Comisión de Venecia, Informe sobre las normas europeas, párr. 87.21.

⁴⁶ Consejo de Europa, Recomendación (2000)19, párr. 10.

fiscales instrucciones en relación con un procedimiento judicial concreto, incluidas instrucciones sobre si iniciar o suspender un procedimiento judicial concreto o remitirlo a otro fiscal. Constituye un abuso de autoridad si esas instrucciones se imparten por motivaciones políticas. La Relatora Especial también destaca que las instrucciones impartidas por órganos externos a los fiscales en relación con un procedimiento judicial concreto no son convenientes y que deben ser oficialmente registradas y cuidadosamente circunscritas a fin de evitar injerencias o presiones indebidas.

Seguridad de los fiscales

76. En muchos países, los fiscales están expuestos de modo directo a riesgos de seguridad, especialmente los que se ocupan de casos particularmente delicados, como los de delincuencia organizada o terrorismo. Un fiscal que teme por su seguridad —o por la de su familia— no puede ser plenamente independiente e imparcial en el desempeño de sus funciones. El único documento que se centra de modo específico en esta importante cuestión es la declaración elaborada por la Asociación Internacional de Fiscales en 2008 sobre normas mínimas relativas a la seguridad y protección de los fiscales y sus familias. También se incluyen salvaguardias importantes relativas a la seguridad personal de los fiscales en las Directrices de las Naciones Unidas (párrs. 4 y 5).

77. Como se destaca en la mencionada declaración de la Asociación Internacional de Fiscales sobre normas mínimas relativas a la seguridad y protección de los fiscales y sus familias⁴⁷, debe existir una institución específica encargada de evaluar los riesgos de seguridad de los fiscales y sus familias a fin de proporcionarles información, capacitación y asesoramiento en materia de seguridad personal (párrs. 4 y 5). Si los fiscales o sus familias se ven sometidos a cualquier tipo de violencia o de amenaza de violencia, o a cualquier tipo de intimidación, coacción o vigilancia ilegítima, es responsabilidad del gobierno investigar a fondo esos incidentes y adoptar medidas para prevenir su recurrencia en el futuro, y proporcionar, cuando corresponda, a los fiscales y a sus familias el necesario asesoramiento o apoyo psicológico (párr. 8).

78. La Relatora Especial destaca que los Estados tienen el deber de garantizar la seguridad personal de los fiscales y sus familias.

Otras cuestiones

79. La falta de recursos, el elevado volumen de trabajo o las condiciones materiales de trabajo inadecuadas son cuestiones que se han denunciado a menudo como limitaciones importantes a un desempeño efectivo de la labor de los fiscales.

80. El método utilizado para asignar los casos en la fiscalía es otro elemento importante de salvaguardia de la independencia e imparcialidad de los fiscales. Un sistema de asignación de casos independiente e imparcial protege a los fiscales de las injerencias que puedan proceder de la fiscalía misma. En el momento de asignación de los casos sería conveniente tener presentes la especialización y calificación de los fiscales⁴⁸.

81. Los fiscales deben disfrutar de libertad de expresión, creencias y asociación y deben poder constituir asociaciones profesionales con el propósito de representar sus intereses, promover la capacitación profesional y proteger sus derechos, siempre de conformidad con las normas reconocidas y la ética profesional⁴⁹. Por lo general, los fiscales no pueden ser candidatos en elecciones políticas sin renunciar a su cargo; sin embargo, en la mayoría de

⁴⁷ Asociación Internacional de Fiscales, Declaration on Minimum standards concerning the security and protection of public prosecutors and their families, Helsinki (Finlandia), 1º de marzo de 2008.

⁴⁸ Consejo de Europa, Recomendación (2000)19, párr. 9.

⁴⁹ Directrices de las Naciones Unidas, párrs. 8 y 9.

los casos, una vez que haya concluido el mandato político obtenido pueden reintegrarse normalmente en su carrera como fiscales. La Relatora Especial opina que los fiscales deben, en todo momento, proceder de manera profesional y esforzarse en lograr la independencia y la imparcialidad y en mostrarlas⁵⁰. La Relatora Especial señala que la afiliación a un partido político o la candidatura a un cargo político pueden afectar la percepción del público a ese respecto.

VII. Rendición de cuentas de los fiscales

82. Una administración de justicia equitativa, independiente e imparcial también requiere que los fiscales rindan cuentas en caso de que no cumplan sus funciones de conformidad con sus deberes profesionales. A ese respecto, la Relatora Especial destaca que la autonomía no puede ir en detrimento de la rendición de cuentas (A/HRC/17/30/Add.3, párr. 18).

83. La rendición de cuentas de los fiscales puede organizarse de diferentes modos: mediante la supervisión por el poder ejecutivo; mediante la rendición de cuentas ante un consejo fiscal, un órgano de inspección de la fiscalía u otro órgano independiente análogo; o mediante la rendición de cuentas ante el Parlamento, aunque esta forma de rendición de cuentas no debe ser utilizada para examinar casos individuales.

84. La cuestión de la rendición de cuentas de las fiscalías es especialmente importante en los casos en que la oficina del fiscal es totalmente independiente y no existe un escrutinio por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo de la actividad de los fiscales. En estos casos, la rendición de cuentas debe llevarse a cabo mediante la presentación de informes públicos por el Fiscal General. Además, los fiscales pueden rendir cuentas ante auditores públicos en relación con las cuestiones financieras o de organización.

85. La labor del fiscal está sujeta a escrutinio judicial en los casos en que se incoe al respecto un procedimiento judicial, y ese escrutinio no incluye normalmente la posibilidad de retirar el procedimiento. La Relatora Especial subraya que siempre debe haber un mecanismo efectivo de vigilancia que asegure una transparencia y rendición de cuentas creciente. Esto es particularmente importante en los sistemas en que los fiscales tradicionalmente han tenido y, en algunos casos siguen teniendo, facultades muy amplias.

86. La Relatora Especial ha señalado ya que en los principios y normas de derechos humanos relativos a los jueces, abogados y fiscales se reconoce que estos deben rendir cuentas del desempeño de sus funciones y que pueden adoptarse contra ellos medidas disciplinarias, cuando proceda (A/65/274, párr. 60). Sin embargo, los procedimientos disciplinarios y otros procedimientos adoptados contra los fiscales deben ajustarse plenamente a las normas y criterios internacionales vigentes. Por ejemplo, en el párrafo 21 de las Directrices de las Naciones Unidas se dispone que "las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente". La Relatora Especial destaca que las medidas disciplinarias deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción, y recuerda la recomendación hecha en relación con los jueces por el anterior titular del mandato de que la legislación debe proporcionar orientación con respecto a las infracciones cometidas por los jueces y las medidas disciplinarias que puedan adoptarse a ese respecto (A/HRC/11/41/Add.2, párr. 99), y señala que esto también debería aplicarse a los fiscales. Para mantener la confianza pública en la fiscalía, los fiscales deben rendir cuentas ante el

⁵⁰ Véase Asociación Internacional de Fiscales, Normas de responsabilidad profesional, art. 1.

público de modo directo o indirecto. A ese respecto, a fin de establecer un sistema de rendición pública de cuentas, en varias normas regionales se recomienda que sea posible que las partes interesadas impugnen la decisión tomada por el fiscal de no iniciar las actuaciones⁵¹.

87. La Relatora Especial desearía también subrayar la necesidad de tomar medidas concretas para luchar contra la corrupción en las fiscalías. Recomienda, como cuestión prioritaria, la adopción de medidas efectivas a ese respecto. Un código ético para los fiscales es también un instrumento importante de fomento de la profesionalidad y la integridad.

VIII. Fomento de la capacidad

88. El fomento de la capacidad fue uno de los temas en que se centró el primer informe temático de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos en 2010 (A/HRC/14/26). En particular, la Relatora Especial destacó la necesidad de una formación jurídica continua para los jueces, fiscales y abogados a los efectos de la aplicación en el plano nacional de las normas, criterios y principios internacionales de los derechos humanos.

89. La formación es fundamental para mantener fiscalías competentes y calificadas que tengan confianza y capacidad para funcionar de modo autónomo y puedan obtener la confianza del público. De conformidad con las Directrices de las Naciones Unidas, los Estados deberán asegurar que los fiscales tengan una formación y capacitación adecuadas y sean conscientes de la protección que la Constitución y las leyes brindan a los derechos del sospechoso y de la víctima y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional (párr. 2 b)). Además de la formación proporcionada con anterioridad al nombramiento de un fiscal o con posterioridad a ella, también tiene una importancia fundamental la formación continua. De hecho, el conocimiento de las normas, criterios, principios y jurisprudencia de los derechos humanos y la sensibilización respecto de ellos refuerzan la democracia, el estado de derecho y la buena gobernanza. El derecho a una formación y educación apropiadas también se destaca en varias directrices y principios regionales⁵². La Recomendación (2000)19 del Consejo de Europa pone de relieve el doble papel que tiene la formación como un deber y un derecho esenciales para alcanzar el máximo nivel de efectividad de la administración de justicia (párr. 7).

90. La Relatora Especial también observa el desarrollo de nuevas formas de delincuencia y la necesidad de respuestas adecuadas de las fiscalías⁵³. A ese respecto, la especialización constituye un aspecto importante de la formación de los fiscales, a los que también se debe proporcionar recursos humanos y técnicos para investigar adecuadamente los delitos que les atañen en virtud de sus mandatos. La Relatora Especial también observa con cierta preocupación que en algunos países las actividades de formación de los fiscales deben ser sufragadas por estos.

91. La Relatora Especial opina que, además de la necesaria formación dirigida específicamente a los fiscales, la formación impartida conjuntamente a jueces, fiscales y

⁵¹ Consejo de Europa, Recomendación (2000)19, párr. 34; Comisión de Venecia, Informe sobre las normas europeas, párr. 87.10.

⁵² Por ejemplo, Unión Africana, Principios y directrices relativos al derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África, secc. F a) i); y Consejo de Europa, Recomendación (2000)19, párr. 7.

⁵³ A/HRC/17/30/Add.3, párr. 58.

abogados sobre temas de interés común podría promover el entendimiento y la cooperación mutuos.

92. La Relatora Especial alaba la labor realizada por la Asociación Internacional de Fiscales, en particular la publicación del *Human Rights Manual for Prosecutors* (2003) y del Human Rights Training Package (2010), destinados a ser utilizados en la formación de los fiscales en el ámbito de la aplicación práctica de las normas internacionales de derechos humanos en su labor profesional.

IX. Conclusiones

93. Los fiscales, en su calidad de miembros esenciales de la administración de justicia deben respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esta manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal⁵⁴. Los fiscales también desempeñan una función fundamental de protección de la sociedad frente a la cultura de la impunidad y son la puerta de acceso a la justicia penal.

94. La estructura de las fiscalías influye en la relación existente entre los fiscales y otros agentes de la administración de justicia, como los jueces, la policía, los abogados y los particulares, incluidos los litigantes. Independientemente de cómo se interpreten esas relaciones, los fiscales deben hacer lo posible por cooperar con la policía, los tribunales, los abogados y otras instituciones gubernamentales a fin de reforzar la eficiencia y efectividad del sistema.

95. Diversos factores estructurales, institucionales, contingentes o internos abordados en el informe pueden afectar, de numerosas maneras, la labor de los fiscales. Los Estados están obligados a proporcionar las salvaguardias necesarias para que los fiscales puedan desempeñar su importante función de modo objetivo, autónomo, independiente e imparcial. De modo análogo, los fiscales necesitan suficiente recursos humanos, financieros y técnicos para desempeñar su labor. Al mismo tiempo, es fundamental asegurar la rendición de cuentas de los fiscales en relación con el desempeño de sus obligaciones.

96. La Relatora Especial también subraya la importancia que tiene disponer de una fiscalía calificada y competente mediante el adecuado fomento de la capacidad y la formación de los fiscales, tanto en el momento de su nombramiento inicial como de modo continuo a lo largo de sus carreras.

97. La Relatora Especial presenta las recomendaciones siguientes con la finalidad de asegurar y reforzar la objetividad e imparcialidad de los fiscales y de las fiscalías, así como su capacidad para desempeñar sus funciones de modo que contribuyan al logro de una administración de justicia imparcial.

X. Recomendaciones

Estructura de la fiscalía

98. El fiscal y la fiscalía debe ser autónomos, independientemente de cuál sea la estructura institucional. Los Estados deben asegurar que los fiscales puedan desempeñar sus actividades profesionales de modo independiente, objetivo e imparcial.

⁵⁴ Directrices de las Naciones Unidas, párrs. 3 y 12.

99. Un sistema de asignación de casos independiente e imparcial protege a los fiscales de las injerencias de la fiscalía. En el momento de la asignación de los casos se deben tener presentes, preferiblemente, la especialización y calificación de los fiscales.

Relación entre los fiscales y los agentes judiciales y de otra índole

100. La función de los fiscales no debe confundirse con la función de los tribunales y de los jueces. La independencia e imparcialidad de los fiscales con sus diferencias respecto de los jueces, y las apariencias al respecto, deben ser mantenidas en todo momento, ya que unos y otros tienen funciones muy diversas.

101. Los gobiernos deben adoptar medidas efectivas para garantizar que los fiscales y la policía cooperen de modo adecuado, especialmente cuando la policía sea independiente de la fiscalía.

102. Los fiscales, cuando sea pertinente con respecto a sus decisiones, deben tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, al mismo tiempo que protegen el interés público. Se debe establecer una distinción entre el interés público y el interés del Estado, a fin de evitar confusión. La actuación en favor del interés público no debe percibirse como protección de los intereses del gobierno, de un partido político o de cualquier otra institución estatal.

103. Los fiscales deben cooperar con la profesión jurídica y los defensores públicos y asegurar que se salvaguarden los derechos a un juicio imparcial y a un acceso adecuado a la defensa. Los Estados deben asegurar el respeto del principio de la igualdad entre los fiscales y los abogados, que requiere, entre otras cosas, una igualdad de medios procesales entre la fiscalía y la defensa.

104. En los casos en que estén involucrados menores, los fiscales deben tener presentes y promover medidas alternativas al procesamiento. La posibilidad de recurrir a procedimientos alternativos también debe existir en todos los casos en que esa alternativa redunde en interés de la justicia o del público.

105. Los Estados también deben asegurar que los mecanismos de enjuiciamiento de los autores de violencias tengan presente la igualdad entre los géneros, especialmente en los casos de violencia sexual o violencia por motivos de género, y que esos mecanismos estén disponibles, sean efectivos y estén sensibilizados con respecto a las necesidades específicas de los grupos vulnerables.

Función de los fiscales en los tribunales militares

106. Los Estados deben asegurar que la conducta y la labor de los fiscales en los tribunales militares cumplan las normas y criterios internacionales.

107. Cuando el delito cometido constituya una violación de los derechos humanos o cuando en el caso esté involucrada una persona civil, el caso debe ser remitido a la jurisdicción civil.

Salvaguardias de los fiscales

108. La admisión a la carrera de fiscal debe basarse en criterios objetivos y realizarse sobre la base de un proceso de selección por concurso.

109. El nombramiento y la selección del Fiscal General deben llevarse a cabo de modo que obtengan la confianza del público y el respeto de la judicatura y de la profesión jurídica.

110. Se debe garantizar una titularidad segura de los fiscales como elemento importante de fortalecimiento de su independencia e imparcialidad.

111. El traslado de fiscales a otros puestos no debe utilizarse como amenaza, y no debe basarse exclusivamente en las exigencias del servicio. Las opiniones, aspiraciones y especialización del fiscal y su situación familiar deben considerarse cuando se decida el traslado de un fiscal.

112. Los ascensos de los fiscales deben decidirse sobre la base de un procedimiento justo e imparcial de adopción de decisiones, preferiblemente sobre la base de un proceso de selección por concurso.

113. La destitución de los fiscales debe estar sujeta a criterios estrictos que no deben socavar la realización independiente e imparcial de sus funciones.

114. Los fiscales deben tener derecho a recurrir —incluido ante los tribunales— todas las decisiones que conciernen a su carrera, incluidas las adoptadas en el marco de procedimientos disciplinarios.

115. La remuneración de los fiscales debe ser adecuada y estar en consonancia con la importancia de las tareas que desempeñan.

116. Las instrucciones impartidas por órganos externos a los fiscales en relación con un procedimiento judicial concreto deben ser evitadas. Sin embargo, en casos extraordinarios en que esas instrucciones se consideren necesarias, deben ser comunicadas por escrito y registradas oficialmente, y ser estrictamente limitadas a fin de evitar injerencias o presiones indebidas. Los fiscales deben tener derecho a recurrir las instrucciones recibidas, especialmente cuando sean consideradas ilegales o contrarias a las normas o la ética profesionales.

117. Los fiscales deben disponer de infraestructuras y condiciones materiales de trabajo adecuadas, así como de los recursos humanos y técnicos necesarios para desempeñar sus tareas de modo efectivo. Esto incluye recibir una formación especializada y los recursos, el equipo de investigación y los conocimientos técnicos necesarios.

118. Los Estados deben garantizar la seguridad personal de los fiscales y sus familias. Cualesquiera actos de violencia o amenazas de violencia, o cualquier forma de intimidación, coacción o injerencia ilegítima en detrimento de los fiscales y/o sus familias deben ser debidamente investigados. De modo análogo, se deben adoptar medidas para prevenir su recurrencia futura y se debe proporcionar a los fiscales y a sus familias el asesoramiento o el apoyo psicológico necesarios, cuando corresponda.

119. Los fiscales deben comportarse en todo momento de modo profesional y esforzarse en lograr la independencia y la imparcialidad y en mostrarlas. Los fiscales no deben participar como candidatos en las elecciones políticas a menos que dimitan de su cargo.

Rendición de cuentas de los fiscales

120. Los fiscales deben rendir cuentas con respecto al desempeño de sus funciones. Todos los procedimientos disciplinarios y de otra índole iniciados contra los fiscales deben llevarse a cabo en plena conformidad con las normas y criterios internacionales aplicables, incluido el derecho a un juicio justo ante un tribunal independiente e imparcial u órgano disciplinario establecido en virtud de la ley.

121. Las partes interesadas deben poder recurrir las decisiones de no incoar un procedimiento judicial, lo que permitirá asegurar una mejor rendición de cuentas y una mayor transparencia.

122. Se debe dar prioridad a la adopción de medidas efectivas para combatir la corrupción en las fiscalías.

123. Se debe establecer un código de ética para los fiscales y se debe supervisar y registrar el cumplimiento de sus disposiciones.

Fomento de la capacidad

124. Los fiscales deben recibir una formación adecuada tanto en el momento de su nombramiento inicial como periódicamente a lo largo de su carrera. Esa formación debe incluir obligatoriamente las normas y criterios regionales e internacionales de derechos humanos. También deben recibir formación respecto de la gestión de los casos en que es necesario tener presente la igualdad entre los géneros.

125. Además de la necesaria formación dirigida específicamente a los fiscales, la formación impartida conjuntamente a jueces, fiscales y abogados sobre temas de interés común podría promover el entendimiento y la cooperación mutuos.

126. La formación de los fiscales debe ser sufragada por el Estado ya que constituye una mejora importante de su calificación.
