

**INTERVENCIÓN COMO AMICUS CURIAE POR PARTE DE
OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE
ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**EN EL CASO “ANA MATILDE GÓMEZ RUILOBA vs. PANAMÁ”
SOLICITUD 178-11**

I. INTRODUCCIÓN

1. Open Society Justice Initiative (*Iniciativa pro-Justicia de la Sociedad Abierta*, en adelante “Justice Initiative”) presenta este *amicus curiae* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
2. Justice Initiative ofrece un análisis de la importancia dada por el derecho internacional a la independencia de los fiscales como garantía fundamental de la independencia del poder judicial y fundamento para el Estado de Derecho (Sección III). En la Sección IV se detallan las garantías que le corresponden, de conformidad con las normas internacionales y las normas del Consejo de Europa y la Unión Europea, a los Estados para asegurar la independencia de los fiscales, en especial de los fiscales generales, y protegerlos de represalias o intimidación como resultado de las decisiones que adopten. Estas normas exigen procesos transparentes y responsables para el nombramiento y la destitución de los fiscales generales (A) y garantías específicas en torno a las decisiones de destitución de un fiscal general (B). Por último, en la Sección V, de esta intervención detallará la decisión emitida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) el 5 de mayo de 2020, en la que el Tribunal afirmó que el derecho a un juicio imparcial se extiende a los procesos de destitución de los fiscales generales, como forma de proteger su independencia y la independencia del poder judicial.

II. DECLARACIÓN DE INTERÉS

3. Justice Initiative utiliza la ley para proteger y empoderar a las personas en todo el mundo. A través del litigio, incidencia, investigación y asistencia técnica, Justice Initiative promueve los derechos humanos y desarrolla capacidades legales para lograr sociedades abiertas. Nuestro personal tiene su sede en Abuja, Bruselas, Berlín, La Haya, Londres, Ciudad de México, Nueva York, París y Washington, D.C. Justice Initiative promueve la responsabilidad por crímenes internacionales, combate la discriminación racial y la apatridia, apoya la reforma de la justicia penal, combate los abusos sobre cuestiones relacionadas con la seguridad nacional y medidas contra el terrorismo, promueve la libertad de información y expresión, combate la corrupción relacionada con la explotación de los recursos naturales, entre otras cosas.
4. Justice Initiative ha presentado escritos en calidad de *amicus curiae* y representado a víctimas en casos ante ambos órganos que componen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Entre ellos: *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, *Gomes Lund vs. Brasil*, *Claude Reyes vs. Chile*, *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, *Gudiel Álvarez et al. (Diario Militar) vs. Guatemala*, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, y *Vereda La Esperanza vs. Colombia*.

5. Justice Initiative tiene amplia experiencia en temas de independencia judicial y procesal, incluido el campo de designación de fiscales y magistrados. Justice Initiative ha presentado *amicus curiae* ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Kövesi vs. Rumania, 5 de mayo de 2020, remoción del fiscal anticorrupción), en el Tribunal de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Derechos humanos y A.C. vs. Titular de la Fiscalía General de la República y otros, caso pendiente, designación del fiscal federal anticorrupción) y en el Consejo de Estado de Colombia (Alejandro Jiménez Ospina y otros vs. Presidencia de la República y otros, 27 de febrero de 2020, nulidad del Decreto 1163 de 2019, tramite para la integración de la terna de candidatos a Fiscal General de la Nación). Justice Initiative también coordinó un estudio comparado de nueve países, donde se analizan los modelos de independencia, rendición de cuentas y eficacia de los fiscales, titulado “*Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative research*” (Promover la rendición de cuentas, la independencia y la eficacia de las fiscalías. Estudio comparado)¹; OSJI publicó junto a la Comisión Internacional de Juristas un informe titulado “*Strengthening from Within: Law and Practice in the Selection of Human Rights Judges and Commissioners*” (Fortalecimiento desde dentro: Derecho y práctica en la selección de jueces y comisionados de derechos humanos). Este informe examina los procesos de selección de magistrados y comisionados regionales, incluidos aquellos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, identifica buenas prácticas y formula recomendaciones.²

III. LA INDEPENDENCIA DE LOS SERVICIOS DE LA FISCALÍA: UN ELEMENTO CLAVE DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL Y EL ESTADO DE DERECHO

A. La función de los fiscales

6. Los fiscales cumplen una función esencial dentro del sistema de justicia penal. Son “la autoridad encargada de vigilar en nombre de la sociedad y en interés general la aplicación de las leyes con sanciones penales, teniendo en cuenta, por una parte los derechos individuales y por otra, la necesaria eficacia del sistema de justicia penal”.³ Los fiscales están entre los funcionarios más poderosos del sistema de justicia penal: determinan si se desvía un caso, qué cargos imputar, a quién acusar y procesar, si se pide la detención preventiva, y si se negocian y se ofrecen concesiones para obtener una condena sin un juicio contencioso.
7. La estructura, la organización y la función del Ministerio Público varían según el Estado. Pueden formar parte del poder ejecutivo, del poder judicial o ser completamente independientes de ambas

¹ Open Society Institute Sofia y Open Society Justice Initiative, “Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative research” (Promoviendo la rendición de cuentas, la independencia y la eficacia de las fiscalías. Estudio comparado) (2009), disponible en <https://www.justiceinitiative.org/publications/promoting-prosecutorial-accountability-independence-and-effectiveness>

² Open Society Justice Initiative y Comisión Internacional de Juristas, *Strengthening from Within: Law and Practice in the Selection of Human Rights Judges and Commissioners* (Fortalecimiento desde dentro: Derecho y práctica en la selección de jueces y comisionados de derechos humanos) (2017), disponible en <https://www.justiceinitiative.org/publications/strengthening-within-law-and-practice-selection-human-rights-judges-and-commissioners>

³ Consejo de Europa, Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, adoptado por el Comité de Ministros el 6 de octubre del 2000. Consejo de Europa, Directrices europeas sobre la ética y la conducta de los fiscales del Ministerio Público, “Directrices de Budapest”, Conferencia de Fiscales Generales del Ministerio Público de Europa, 6.ª sesión, 31 de mayo de 2005.

ramas. Las funciones de los fiscales también pueden variar. Por ejemplo, algunos operan en el sistema de procesamiento discrecional (el “principio de oportunidad”), mientras que otros operan en el sistema de procesamiento legal (el “principio de legalidad”).

8. A pesar de esta variedad en los acuerdos institucionales y legales, hay rasgos y valores comunes que caracterizan el estado profesional y las normas éticas que rigen la conducta de los fiscales. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Comisión de Venecia (el órgano consultivo independiente del Consejo de Europa sobre problemas de derecho constitucional) han destacado la necesidad de que los fiscales lleven a cabo sus funciones de manera justa e imparcial, sin considerar su posición en el sistema de justicia penal.⁴ El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) (un órgano consultivo del Comité de Ministros del Consejo de Europa) también subrayó que se espera que los fiscales “ejercen sus funciones dentro del marco del estado de derecho, lo que exige respeto hacia una cierta cantidad de valores fundamentales, como la imparcialidad, la transparencia, la honestidad, la prudencia, la legitimidad y la contribución a la calidad de la justicia”.⁵

B. Los fiscales deben ser independientes

9. Las Naciones Unidas y el Consejo de Europa han alcanzado un amplio consenso sobre la necesidad de garantizar la independencia de los fiscales como un componente fundamental de la administración de la justicia.⁶ Los fiscales independientes que están dispuestos a investigar y a procesar, sin considerar el estado que los sospechosos puedan tener en la sociedad, son agentes claves en el fortalecimiento del estado de derecho.⁷ Los fiscales deben ser, en efecto, lo suficientemente independientes para tomar sus decisiones de manera objetiva y sin considerar ninguna interferencia o presión indebida. Donde esas interferencias o presiones estén presentes, “el fiscal no podrá proteger los intereses de la justicia, no podrá respetar el estado de derecho y no tendrá el poder de ocuparse de los casos de corrupción o abuso del Estado de manera efectiva”.⁸

⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), 2014, página 8. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe de las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II: El Ministerio Público, 2010, párr. 15. Naciones Unidas, Directrices sobre la Función de los Fiscales, adoptadas por el 8.º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1990, párr. 12 y 13.

⁵ Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018): “Independencia, responsabilidad y ética de los fiscales”, 23 de noviembre de 2018, párr. 6. *Traducción no oficial del texto en inglés*

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, pág. 8. Véase también Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HCR/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 24 y 25. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe de las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II: El Ministerio Público, citado en 4, párr. 22. Opinión n.º 12(2009) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y opinión n.º 4(2009) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) para el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las relaciones entre los jueces y los fiscales en una sociedad democrática, llamada “Déclaration de Bordeaux” (Declaración de Burdeos), 8 de diciembre de 2009, párr. 6.

⁷ Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECPJ), “Independence and accountability of the judiciary and of the prosecution” (Independencia y responsabilidad del poder judicial y del Ministerio Público). Indicadores de desempeño 2015. Informe de la RECPJ 2014-2015, página 73. A este informe lo preparó un subgrupo de representantes de cinco miembros de la RECPJ (Bélgica, Bulgaria, Francia, Rumania e Italia) y no refleja las opiniones y recomendaciones de la RECPJ en su totalidad.

⁸ Discurso del presidente de la Asociación Internacional de Fiscales, James Hamilton, en la ceremonia de apertura de la 18.ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Fiscales sobre el tema “El fiscal y el estado de derecho”, llevada a cabo en Moscú del 8 al 12 de septiembre de 2013 en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página

10. La entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, destacó 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 transparencia”,⁹ una opinión compartida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC).¹⁰ Según el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), “independiente significa que los fiscales estén libres de interferencia ilegal en el ejercicio de sus obligaciones para asegurar el total respeto y la aplicación de la ley y el principio del estado de derecho, y que no estén sometidos a ninguna presión política o influencia ilegal de ningún tipo”.¹¹ El Consejo también enfatizó que cualquier influencia que pueda afectar la independencia del Ministerio Público es probable que afecte el juicio completo.¹²
11. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en un fallo revolucionario emitido el 5 de mayo de 2020 (que se detallará en la Sección V), consagró el principio de la independencia de los fiscales “que es, según el Consejo de Europa y otros instrumentos internacionales, un elemento clave para el mantenimiento de la independencia judicial”.¹³ El Tribunal se refirió a los numerosos instrumentos del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas que afirmaban este principio de independencia.¹⁴
12. Como lo destacó la Comisión de Venecia, la independencia del fiscal es de extrema importancia, ya que los fiscales pueden tener que tomar “decisiones impopulares, que pueden ser sujetas a crítica en los medios o convertirse en objeto de controversia política”.¹⁵ La Comisión de Venecia también reiteró que “la interferencia política en el Ministerio Público es probablemente tan vieja como la sociedad misma”.¹⁶ Tal interferencia indebida puede estar dirigida a que los fiscales tomen decisiones incorrectas. Bajo la interferencia indebida, un fiscal puede decidir abrir una causa donde no hay pruebas suficientes o basarse en pruebas obtenidas de manera indebida. La interferencia indebida también puede llevar a un fiscal a decidir no abrir un caso que debería de abrirse, lo que conllevaría a la impunidad.¹⁷ Estas decisiones no autónomas ponen en peligro la legitimidad y la credibilidad de la administración de justicia y, en consecuencia, debilitan el estado de derecho.
13. La independencia del fiscal intensifica los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, especialmente la corrupción política o la corrupción a gran escala.¹⁸ Como lo destacó el órgano anticorrupción del

7. Traducción no oficial del texto en inglés

⁹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, citado en 6, párr. 24.

¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 8. Traducción no oficial del texto en inglés

¹¹ Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 5, párr. 15. Véase también el Consejo de Europa, Plan de acción para fortalecer la independencia y la imparcialidad judicial, CM(2016)36 final, abril de 2016, Acción 3.2., página 26.

¹² Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 5, párr. 32.

¹³ *Kövesi vs. Rumania*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 5 de mayo de 2020, Demanda n.º 3594/19, párr. 208.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 80 a 93.

¹⁵ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe de las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II: El Ministerio Público, citado en 4, párr. 18.

¹⁶ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe de las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II: El Ministerio Público, citado en 4, párr. 20.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 21.

¹⁸ GRECO, Grupo de Estados contra la Corrupción. Órgano Anticorrupción del Consejo de Europa, 4.ª Ronda de Evaluación, prevención de la corrupción. Miembros del Parlamento, Jueces y Fiscales. Conclusiones y tendencias, página 25. Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Progreso en Rumania

Consejo de Europa, el Grupo de Estados contra la Corrupción, “la discusión completa sobre la independencia del sistema de justicia penal debería comenzar con la capacidad del Ministerio Público para actuar de manera autónoma de las otras ramas del Gobierno y para tomar decisiones, según el fondo de los casos”.¹⁹ Por ejemplo, una evaluación empírica en 78 países resaltó las relaciones entre la independencia de los organismos del Ministerio Público y su disposición a procesar delitos cometidos por los funcionarios del Gobierno.²⁰ Concluyó que, mientras más fiscales independientes haya en la práctica, menor será el nivel de corrupción esperado en los países en estudio.

C. Relación entre la independencia judicial y la del fiscal

14. La independencia de los fiscales se percibe, en gran parte, como la consecuencia de la independencia de los jueces, aunque el alcance y los elementos de su respectiva independencia no son idénticos.²¹
15. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha destacado la importancia que tiene que las autoridades de investigación sean independientes, al declarar que “las personas responsables de llevar a cabo la investigación deben ser independientes e imparciales en la ley y en la práctica”²². El Tribunal también declaró que “en una sociedad democrática los tribunales y las autoridades de investigación deben permanecer libres de presión política”.²³
16. En su plan de acción sobre “el fortalecimiento de la independencia y la imparcialidad judicial” adoptado en 2016, el Comité de Ministros del Consejo de Europa dejó en claro que el refuerzo de la independencia y la imparcialidad del poder judicial exige que se fortalezca la independencia de los jueces y de los fiscales.²⁴ En una opinión adoptada en conjunto, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) declararon que la independencia de la administración de justicia exige que los jueces y los fiscales no caigan bajo ningún tipo de influencia indebida en los casos individuales.²⁵ Agregaron que “la independencia de los fiscales es una salvaguardia adicional en el mantenimiento de la independencia de los jueces. Es crucial en una sociedad democrática y es una condición esencial para la independencia del sistema de justicia en su totalidad”.²⁶

bajo el Mecanismo de Cooperación y Verificación, COM(2013) 47 final, 2017, página 4.

¹⁹ GRECO, Grupo de Estados contra la Corrupción. Órgano Anticorrupción del Consejo de Europa, 4.ª Ronda de Evaluación, citado en 18, pág. 25.

²⁰ Anne Van Aaken, Lars P. Feld y Stefan Voigt. (marzo de 2010). ‘Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries.’ (‘¿Los fiscales independientes impiden la corrupción política? Una evaluación empírica en setenta y ocho países’). *American Law and Economics Review*, 12(1), 204 a 244.

²¹ *Ibidem*, párr. 3. “Declaración de Burdeos”, citado en 6, párr. 3.

²² *Kolevi vs. Bulgaria*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 5 de noviembre de 2009, Demanda n.º 1108/02, párr. 193. *Traducción no oficial del texto en inglés*

²³ *Guja vs. Moldavia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), (Gran Sala) 12 de febrero de 2008, Demanda n.º 14277/04, párr. 86. *Traducción no oficial del texto en inglés*

²⁴ Consejo de Europa, Comité de Ministros, Plan de acción para “fortalecer la independencia y la imparcialidad judicial”, citado en 11.

²⁵ “Declaración de Burdeos”, citado en 6, párr. 5 y 8.

²⁶ Desafíos para la independencia y la imparcialidad judicial en los Estados Miembros del Consejo de Europa, Informe preparado en conjunto por la Oficina del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y la Oficina del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) para el Secretario General del Consejo de Europa como seguimiento de su informe de 2016, 3rev, 24 de marzo de 2016, párr. 35. *Traducción no oficial del texto en inglés*

17. Los miembros de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECPJ) (una organización que une los órganos nacionales para apoyar al poder judicial de los países de la Unión Europea) admitieron que la independencia de los jueces y la independencia de los fiscales, tiene igual importancia en la promoción y la mejora del estado de derecho.²⁷

IV. GARANTÍAS PARA ASEGURAR LA INDEPENDENCIA DE LOS FISCALES GENERALES Y LA LIBERTAD DE REPRESALIAS O INTIMIDACIÓN POR LA TOMA DE DECISIONES

18. La independencia de los servicios de la fiscalía está garantizada a través de varias normas complementarias que los protegen de la interferencia indebida en sus actividades. Estas normas abarcan como mínimo: el proceso de nombramiento, traslado, ascenso y disciplina de los miembros de la oficina; la asignación de recursos suficientes para la ejecución de las tareas; las garantías de no interferencia en la labor de los fiscales que no sean de su jerarquía en la oficina; una inmunidad funcional para las acciones llevadas a cabo de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones; y procesos transparentes y responsables de nombramiento y destitución de los fiscales generales.²⁸
19. Como lo reiteró el Comité de Ministros del Consejo de Europa, los Estados tienen la responsabilidad de “tomar medidas apropiadas para asegurar que los fiscales del Ministerio Público puedan desarrollar sus obligaciones y responsabilidades profesionales sin interferencia injustificada”.²⁹ También, remarcó que los “fiscales deberán, en todo caso, estar en condiciones de elevar a juicio sin obstrucción a funcionarios públicos por delitos que hayan cometido, en particular por hechos de corrupción, el uso ilegal del poder, graves violaciones de derechos humanos y otros delitos reconocidos por el derecho internacional”.³⁰
20. Este escrito se centrará específicamente en dos categorías de salvaguardias que protegen la independencia de los fiscales: el requisito de un proceso transparente y responsable de nombramiento y destitución de los fiscales generales, y las garantías específicas que deben rodear las decisiones de destitución de los fiscales generales.

A. Un proceso transparente y responsable de nombramiento y destitución de los fiscales generales es esencial para garantizar la independencia de las fiscalías.

21. Los órganos internacionales y regionales concuerdan unánimemente en que el proceso de nombramiento y destitución de los fiscales generales debe ser sólido a fin de garantizar su independencia y la independencia de los servicios de la fiscalía en su conjunto. Como subrayó la Comisión de Venecia: “el modo en que se nombra y revoca al fiscal general desempeña un papel importante en el sistema que garantiza el buen funcionamiento del Ministerio Público”.³¹ Esta

²⁷ Red Europea de Consejos del Poder Judicial, “Independence and accountability of the judiciary and of the prosecution” (Independencia y responsabilidad del poder judicial y del Ministerio Público). Indicadores de desempeño 2015, citado en 7, pág. 72.

²⁸ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe de las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II: El Ministerio Público, citado en 4, párr. 32. Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 5, párr. 24-45.

²⁹ Consejo de Europa, Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, citado en 3, párr. 11.

³⁰ *Ibidem*, párr. 16.

³¹ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), citado en 4, párr. 34.

garantía se fundamenta en un motivo importante: las autoridades que dirigen los servicios de la fiscalía suelen determinar la política de persecución de delitos y las prioridades de la fiscalía a nivel nacional o estatal, y en las fiscalías organizadas jerárquicamente influyen sobre los casos que se procesan y los que no. Por consiguiente, los procesos de nombramiento y destitución de los fiscales generales pueden considerarse como una vulnerabilidad clave en la independencia procesal.³²

22. Esta es la razón por la cual independencia de los servicios de la fiscalía está estrechamente vinculada a la existencia de un proceso de nombramiento y destitución de quienes la encabezan, basado en el mérito, la transparencia y la responsabilidad, y así lo reconocen todos los organismos internacionales y regionales (la Comisión de Venecia,³³ el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa [GRECO],³⁴ la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD],³⁵ el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados,³⁶ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁷ y la Comisión Europea³⁸).
23. Dada la diversidad de modelos de organización de los servicios de la fiscalía alrededor del mundo, no se puede formular un principio único sobre quiénes y a través de qué proceso deben nombrarse o destituirse los fiscales generales. Sin embargo, en general se acepta que el proceso aplicable debe evitar nombramientos o procesos de destitución de carácter político que los expongan a presiones o influencias políticas.
24. En lo que respecta al nombramiento de los fiscales generales, la Comisión de Venecia ha recomendado firmemente la necesidad de encontrar un equilibrio entre el requisito de la legitimidad democrática de esos nombramientos y el requisito de la despolitización.³⁹ Deben establecerse criterios claros para la contratación,⁴⁰ preferentemente vía ley.⁴¹ La Comisión Europea ha destacado que la evaluación de las calificaciones profesionales de los candidatos debe garantizar las salvaguardias adecuadas de independencia, controles y equilibrios.⁴² Como destacaron la Comisión de Venecia y la ONUDD, esto podría implicar la “creación de una comisión de nombramiento integrada por personas que gocen tanto del respeto del público como de la confianza del

³² Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Progreso en Rumania bajo el Mecanismo de Cooperación y Verificación, citado en 18, pág. 4.

³³ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), citado en 4, párr. 34-40.

³⁴ GRECO, Grupo de Estados contra la Corrupción. Órgano Anticorrupción del Consejo de Europa, 4.ª Ronda de Evaluación, citado en 18, pág. 26.

³⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 11-12. *Traducción no oficial del texto en inglés*

³⁶ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, citado en 6, párr. 63-65.

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, 5 de diciembre de 2013, párr. 103.

³⁸ Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Progreso en Rumania bajo el Mecanismo de Cooperación y Verificación, citado en 18, pág. 4.

³⁹ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Compilación de opiniones y reportes de la Comisión de Venecia relativos a los fiscales, 2015, página 18.

⁴⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 11. *Traducción no oficial del texto en inglés*

⁴¹ Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 5, párr. 24.

⁴² Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Progreso en Rumania bajo el Mecanismo de Cooperación y Verificación, citado en 18, pág. 9.

gobierno”⁴³, o la búsqueda de asesoramiento de personas calificadas, que tengan los conocimientos especializados (como los representantes de la comunidad jurídica o la sociedad civil).⁴⁴

25. El proceso de destitución de los fiscales generales es tan crítico como el proceso de su nombramiento. Si se dejara al criterio de otra rama del poder, se menoscabaría toda perspectiva de independencia de los servicios de la fiscalía. Tales decisiones pueden, en efecto, usarse de manera abusiva para intimidar, amenazar o sancionar a los fiscales generales por la manera en que llevan a cabo sus actividades profesionales o por no cumplir con las “expectativas” de un gobierno. Por lo tanto, como subrayaron la ONUDC y la Comisión de Venecia, se necesita un “régimen establecido, transparente y responsable para la destitución de las autoridades que dirigen la fiscalía”⁴⁵ que sirva para “proteger la independencia del servicio”.⁴⁶ A continuación, detallaremos las salvaguardias específicas que deben rodear el proceso de destitución de los fiscales generales para garantizar su independencia.

B. Las decisiones de destitución de los fiscales generales deben estar rodeadas de las salvaguardias adecuadas.

26. De acuerdo con las normas internacionales y europeas, el proceso de destitución de un fiscal general debe respetar tres salvaguardias fundamentales a fin de preservar su independencia: la decisión debe basarse en criterios objetivos establecidos por la ley; la responsabilidad del fiscal general debe respetar el principio de inmunidad jurisdiccional; y se debe respetar el derecho al debido proceso.

1. Los criterios para la destitución deben ser objetivos y deben estar establecidos en la ley.

27. La entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, declaró que la destitución de los fiscales debería estar sujeta a requerimientos estrictos que no deberían socavar el desempeño independiente e imparcial del desarrollo de sus actividades.⁴⁷ El Comité de Ministros del Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) consideran de manera unánime que las carreras profesionales de los fiscales, que incluye la movilidad, los procedimientos disciplinarios y las destituciones, nunca deben ser el resultado de decisiones arbitrarias; deben estar regidas por la ley, la cual debe definir los criterios objetivos para ello.⁴⁸

⁴³ Comisión Europea para la Democracia por del Derecho (Comisión de Venecia), citado en 4, párr. 34.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 35. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 11. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, citado en 6, párr. 63. Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 5, párr. 24.

⁴⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 12. Comisión Europea para la Democracia por del Derecho (Comisión de Venecia), citado en 4, párr. 39 y 40.

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, citado en 6, párr. 70.

⁴⁸ Consejo de Europa, Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, citado en 3, párr. 5(b) y 5(e). “Declaración de Burdeos”, citado en 6, párr. 8. Consulte también el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, citado en 6, párr. 69.

28. Como subrayaron la ONUDC y la Comisión de Venecia, estas normas se aplican a los fiscales generales.⁴⁹ Cuando se nombra a un fiscal general por un periodo determinado, la implicación jurídica es, en efecto, que prestan servicio durante todo el periodo determinado, a menos que haya motivos específicos y objetivos que fundamenten su destitución, establecidos por la ley. Si no se interpretan de esta manera los nombramientos de duración determinada, el fiscal general se estaría al arbitrio del gobierno, lo que constituiría un ataque directo al concepto de independencia del fiscal.

2. Los fiscales deben beneficiarse de la inmunidad jurisdiccional.

29. Los fiscales, incluidos los fiscales generales, deben poder desempeñar sus funciones de manera independiente sin exponerse injustificadamente a responsabilidades civiles, penales o de otra índole que puedan dar lugar a su destitución.⁵⁰ Por lo tanto, deben beneficiarse de la inmunidad jurisdiccional por los actos realizados de buena fe en cumplimiento de sus obligaciones.⁵¹ En otras palabras, los fiscales, al igual que los jueces, no deben ser considerados personalmente responsables de sus elecciones de acción pública, las cuales se sustentan en su análisis intelectual y jurídico.⁵² La responsabilidad debe limitarse a las situaciones en las que los fiscales actuaron de mala fe, cometieron una infracción disciplinaria o claramente no hicieron su trabajo correctamente.⁵³ Por último, la responsabilidad penal debe limitarse a los actos considerados como delitos bajo la legislación nacional al momento en que fueron cometidos: el alcance de los delitos existentes no puede ampliarse de modo alguno a los actos que anteriormente no eran delitos.⁵⁴

3. El derecho al debido proceso se aplica a las decisiones de destitución de los fiscales generales.

30. Los órganos internacionales y europeos han reconocido ampliamente el derecho a un juicio imparcial como aplicable a las decisiones que afecten la carrera profesional de los fiscales, incluidos los fiscales generales, para proteger su independencia (c). Estas garantías incluyen el derecho a acceder a un tribunal, el derecho a una audiencia imparcial, el derecho a procedimientos contenciosos y a la igualdad de medios procesales, y el derecho a un recurso efectivo (a). El derecho de acceso a los tribunales exige que los tribunales sean independientes e imparciales (b).

⁴⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 12. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), citado en 4, párr. 39 y 40.

⁵⁰ Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 9 (2014): “European norms and principles concerning prosecutors” (Normas y principios europeos relativos a los fiscales), 17 de diciembre de 2014, párr. 36. Naciones Unidas, Directrices sobre la Función de los Fiscales, citado en 4, párr. 4. Consejo de Europa, Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, citado en 3, párr. 11.

⁵¹ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), sobre “Las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial”: Parte II: El Ministerio Público”, citado en 4, párr. 61.

⁵² Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 5, párr. 47.

⁵³ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Compilación de opiniones y reportes de la Comisión de Venecia relativos a los fiscales, 2015, página 40. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 34. Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 4, párr. 48.

⁵⁴ *Del Río Prada vs. España*, TEDH, 21 de octubre de 2013, Demanda n.º 42750/09, párr. 114-117. *Kokkinakis vs. Grecia*, TEDH, 25 de mayo de 1993, Demanda n.º 14307/88, párr. 52.

a. *El derecho a un juicio imparcial incluye el acceso a un tribunal, a una audiencia imparcial, a procedimientos contenciosos y a la igualdad de medios procesales y el derecho a un recurso efectivo.*

31. El derecho a acceder a un tribunal incluye el derecho de instituir procedimientos ante un tribunal.⁵⁵ Un tribunal se caracteriza, en el sentido amplio del término, por su función judicial: es decir, dirime los conflictos dentro del marco de su competencia, basado en el respeto del estado de derecho y luego de efectuar procedimientos en la forma prescrita.⁵⁶ El tribunal debe tener jurisdicción para examinar todas las cuestiones de hecho y derecho pertinentes a la controversia que está ante éste.⁵⁷ Por último, el poder de decisión es inherente al concepto de tribunal: una institución que solo puede emitir opiniones consultivas sin unir fuerzas, incluso si se siguen aquellas opiniones en la mayoría de los casos, no cumple con los requisitos de un tribunal según la Convención.⁵⁸
32. El derecho a una audiencia imparcial ante un tribunal exige concederles a las partes del proceso la oportunidad de presentar observaciones que consideren pertinentes al caso; estas observaciones deben ser adecuadamente consideradas por el tribunal.⁵⁹
33. El derecho a procedimientos contenciosos constituye otro componente esencial a una audiencia imparcial. Esto incluye (1) el derecho de “tener conocimiento de, y opinar sobre, todas las pruebas proporcionadas o las observaciones presentadas”;⁶⁰ (2) el derecho a tener tiempo suficiente para familiarizarse con las pruebas antes de presentarse ante el tribunal;⁶¹ y (3) el derecho a presentar pruebas.⁶²
34. Por último, un juicio imparcial exige el respeto a la igualdad de medios procesales. Esto significa que cada parte recibirá una oportunidad razonable para presentar su caso, incluidas las pruebas, en condiciones que no signifiquen estar en una “desventaja sustancial” con respecto a la otra parte.⁶³
35. El acceso a un recurso efectivo es fundamental: toda persona debe tener derecho a reclamar a través de un recurso efectivo, ante una autoridad nacional, reclamaciones de que sus derechos han sido violados, a fin de que se decida su denuncia y se obtenga una reparación del daño.⁶⁴ Un recurso

⁵⁵ *Golder vs. el Reino Unido*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 21 de febrero de 1975, Demanda n.º 4451/70, párr. 36 *Nait-Liman vs. Suiza*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), (Gran Sala), 15 de marzo de 2018, Demanda n.º 51357/07, párr. 113.

⁵⁶ *Belilos vs. Suiza*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 29 de abril de 1988, Demanda n.º 10328/83, párr. 64.

⁵⁷ *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), (Gran Sala), 6 de noviembre de 2018, Demanda n.º 55391/13, 57728/13 y 74041/13, párr. 176 a 177.

⁵⁸ *Bentham vs. Países Bajos*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 23 de octubre de 1985, Demanda n.º 8848/80, párr. 40.

⁵⁹ *Donadze vs. Georgia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 7 de marzo de 2006, Demanda n.º 74644/01, párr. 35.

⁶⁰ *Vermeulen vs. Bélgica*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (Gran Sala), 20 de febrero de 1996, Demanda n.º 19075/91, párr. 33. *Traducción no oficial del texto en inglés*

⁶¹ *Krémář y otros vs. República Checa*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 3 de marzo de 2000, Demanda n.º 35376/97, párr. 42.

⁶² *Clinique des Acacias y otros vs. Francia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 13 de octubre de 2005, Demanda n.º 65399/01, 65406/01, 65405/01, y 65407/01, párr. 37.

⁶³ *Regner vs. República Checa*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (Gran Sala), 19 de septiembre de 2017, Demanda n.º 35289/11, párr. 146. *Dombo Beheer B.V. vs. Países Bajos*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 27 de octubre de 1993, Demanda n.º 14448/88, párr. 33.

⁶⁴ *Klass y otros vs. Alemania*, TEDH, Demanda n.º 5029/71, 6 de septiembre de 1978, párr. 64; *Silver y otros vs. Reino Unido*, TEDH, Demandas n.º 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, 25 de marzo de 1983, párr. 113.

debe ser “eficaz tanto en la práctica como en la ley”.⁶⁵ Debe ser accesible y cumplir con la obligación de prontitud, capaz de proporcionar una reparación del daño con respecto a la denuncia del solicitante y ofrecer “perspectivas razonables de éxito”.⁶⁶ La autoridad debe examinar los fundamentos de la denuncia adecuadamente. El ejercicio del recurso no debe ser obstaculizado injustificadamente por actos u omisiones de las autoridades.⁶⁷ La eficacia del recurso requiere también que se tenga en cuenta de manera realista tanto la existencia de los recursos formales como el “contexto jurídico y político general en el que intervienen, así como las circunstancias personales del demandante”.⁶⁸

36. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también dictaminó que cuando un solicitante se basa en el argumento de que un recurso interno existente es ineficaz, el Gobierno debe demostrar la eficacia práctica del recurso que ha sugerido, en las circunstancias particulares del caso y proporcionar ejemplos pertinentes de la jurisprudencia de los tribunales nacionales en un caso similar.⁶⁹

b. Los tribunales deben ser independientes e imparciales.

37. La independencia y la imparcialidad de un tribunal son componentes críticos del derecho a un juicio imparcial. La independencia está garantizada en particular por la forma en que se nombra a los jueces, la duración de su mandato y la existencia de garantías adecuadas contra presiones externas.⁷⁰ Si bien no existe un modelo único de sistema de nombramiento de jueces, los órganos internacionales están de acuerdo, de manera unánime, en que los jueces deben ser seleccionados sobre la base de criterios objetivos y méritos, teniendo en cuenta sus calificaciones, integridad, capacidad y eficiencia.⁷¹ Además, el proceso de nombramiento no debe dejarse enteramente en manos del poder ejecutivo o legislativo: incluso cuando los nombramientos los hacen el jefe de Estado, el Gobierno o el Senado; un órgano judicial independiente debe evaluar las calificaciones de los candidatos y emitir una opinión sobre sus méritos.⁷²

⁶⁵ *İlhan vs. Turquía*, TEDH (Gran Sala), Demanda n.º 22277/93, 27 de junio de 2000, párr. 97, *Kudla vs. Polonia*, TEDH (Gran Sala), 26 de octubre de 2000, Demanda n.º 30210/96, párr. 157; *M.S.S. vs. Bélgica y Grecia* TEDH (Gran Sala), 21 de enero de 2011, Demanda n.º 30696/09, párr. 288.

⁶⁶ *Vučković y otros vs. Serbia*, TEDH (Gran Sala), 25 de marzo de 2014, Demanda n.º 17153/11 y otros 29 casos, párr. 71 y 74. *Çelik e İmret vs. Turquía*, TEDH, Demanda n.º 44093/98, 26 de octubre de 2004, párr. 59

⁶⁷ *Aksoy vs. Turquía*, TEDH, Demanda n.º 21987/93, 18 de diciembre de 1996, párr. 95. *Aydın vs. Turquía*, TEDH, 25 de septiembre de 1997, Demanda n.º 57/1996/676/866, párr. 103; *Paul y Audrey Edwards vs. Reino Unido*, TEDH, 14 de marzo de 2002, Demanda n.º 46477/99, párr. 96.

⁶⁸ *Dorđević vs. Croacia*, TEDH, 24 de julio de 2012, Demanda n.º 41526/10, 24 de julio de 2012, párr. 101.

⁶⁹ *Efstratiou vs. Grecia*, TEDH, 1996, párr. 49. *Kudla vs. Polonia*, TEDH (Gran Sala), 26 de octubre de 2000, Demanda n.º 30210/96, párr. 159.

⁷⁰ *Langborger vs. Suecia*, TEDH, 22 de junio de 1989, Demanda n.º 11179/84, párr. 32.

⁷¹ Consejo de Europa, Recomendación Rec(2010)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, párr. 44. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Nombramientos judiciales, Informe aprobado por la Comisión de Venecia en su 70.ª sesión plenaria, 16-17 de marzo de 2007, párr. 3-4. Principios Básicos de la ONU sobre la Independencia de la Judicatura, aprobados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y registrados por las resoluciones de la Asamblea General 40/32, el 29 de noviembre de 1985, y 40/146, el 13 de diciembre de 1985, párr. 10.

⁷² Consejo de Europa, Recomendación Rec(2010)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, párr. 46-47. Consejo de Europa, Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, del 8 al 10 de julio de 1998, párr. 1.3. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Nombramientos judiciales, arriba, párr. 4 y 14. Consejo Consultivo de Jueces Europeos, Carta Magna de los Jueces (Principios fundamentales), 17 de noviembre de 2010, CCJE(2010)3 Final, párr. 5.

38. La independencia judicial exige que los jueces individuales ejerzan su función “libres de cualquier influencia ajena, de instigaciones, presiones, amenazas o interferencias, sean directas o indirectas, provenientes de cualquier fuente o por cualquier razón”.⁷³ Los jueces deben abstenerse de tener conexiones inapropiadas con el poder ejecutivo y legislativo y de ser influenciados por ellos.⁷⁴
39. Los jueces también deben ser imparciales; esto significa: sin prejuicios ni sesgos. La imparcialidad tiene un componente subjetivo y uno objetivo. El componente subjetivo se relaciona con la convicción o el comportamiento personal que un determinado juez tiene en un caso particular, como, por ejemplo, la expresión de hostilidad o el arreglo que un juez hace para que se le asigne un caso por razones personales. El componente objetivo de la imparcialidad requiere determinar si, aparte de la conducta personal del juez, existen hechos comprobables que puedan suscitar dudas sobre su imparcialidad. Desde esa perspectiva, las apariencias también son importantes. Como subrayó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH): “la justicia no solo debe realizarse, también debe verse que se realiza”.⁷⁵ Los tribunales deben inspirar confianza en el público.⁷⁶ Los hechos subyacentes a una posible falta de imparcialidad objetiva se refieren en general a los vínculos jerárquicos, profesionales, financieros o personales que el juez tiene con las personas que participan en los procedimientos.⁷⁷ Se debe examinar la naturaleza y el grado de esa relación en cada caso individual para determinar si indica una falta de imparcialidad por parte del tribunal. La apariencia de que un juez no es imparcial puede ser el resultado no solo de un aparente conflicto de intereses sino también de la conducta de un juez fuera de la sala del tribunal.⁷⁸
40. En consecuencia, todo juez que no pueda decidir el asunto de manera imparcial o ante el cual haya razones legítimas para temer una falta de imparcialidad debe retirarse del caso.⁷⁹ Si el juez no se retira por sí mismo y una parte solicita al tribunal su exclusión por falta de imparcialidad, el tribunal debe abordar los argumentos presentados por la parte que respaldan la solicitud.⁸⁰ La existencia de normas nacionales que regulan el retiro de los jueces también es importante para garantizar el respeto a la imparcialidad de los jueces y los tribunales: esas normas manifiestan la preocupación del legislador de eliminar todas las dudas razonables sobre la imparcialidad del juez en cuestión y constituyen un intento de garantizar la imparcialidad al eliminar las causas de dichas preocupaciones.⁸¹

c. Las garantías de un juicio imparcial rigen para las decisiones de destitución de los fiscales generales.

41. Las normas internacionales y europeas ampliamente reconocen las garantías de un juicio imparcial como protección a la independencia de los fiscales y, por lo tanto, como aplicables a decisiones

⁷³ Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), Resolución 2006/23 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Fortalecimiento de los Principios Básicos de la Conducta Judicial, 27 de julio de 2006, párr. 1.1.

⁷⁴ *Ibidem*, párr. 1.3.

⁷⁵ *Micallef vs. Malta*, TEDH (Gran Sala), 15 de octubre de 2009, Demanda n.º 17056/06, párr. 98.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Pescador Valero vs. España*, TEDH, 17 de junio de 2003, Demanda n.º 62435/00, párr. 27. *Tocono y Profesorii Prometeiști vs. Moldavia*, TEDH, 26 de junio de 2007, Demanda n.º 32263/03, párr. 31. *Micallef vs. Malta*, TEDH (Gran Sala), 15 de octubre de 2009, Demanda n.º 17056/06, párr. 102.

⁷⁸ *Rustavi 2 Broadcasting Company LTD y otros vs. Georgia*, TEDH, 18 de julio de 2019, Demanda n.º 16812/17, párr. 332.

⁷⁹ *Micallef vs. Malta*, TEDH (Gran Sala), 15 de octubre de 2009, Demanda n.º 17056/06, párr. 98. Consulte también Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, citado en 73, párr. 2.5.

⁸⁰ *Harabin vs. Eslovaquia*, TEDH, 20 de diciembre de 2012, Demanda n.º 58688/11, párr. 136.

⁸¹ *Micallef vs. Malta*, TEDH (Gran Sala), 15 de octubre de 2009, Demanda n.º 17056/06, párr. 99.

que afecten su carrera profesional, incluyendo a los fiscales generales.⁸²

42. La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la ONU, dejó en claro que la protección de la independencia fiscal exige que las destituciones de los fiscales y los procedimientos disciplinarios y de otro tipo estén sujetos a un marco estricto de normas y que los fiscales tengan, en todo caso, el derecho de objetar, incluso ante un tribunal, todas las decisiones que se adopten sobre sus carreras profesionales.⁸³ Las Directrices sobre la Función de los Fiscales de las Naciones Unidas también establecen que los fiscales deberían beneficiarse del derecho a una audiencia imparcial en los procedimientos disciplinarios y deberían poder someter las decisiones tomadas en este contexto a una revisión independiente.⁸⁴ La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) añade que los fiscales sujetos a audiencias disciplinarias “deberían estar en conocimiento de las denuncias de conductas indebidas en su contra, y esto debería comunicarse a los fiscales de manera clara y efectiva”.⁸⁵ Los mismos principios deberían aplicarse, por supuesto, a los procedimientos penales.
43. El Consejo de Europa ha avalado normas equivalentes a las anteriormente nombradas. El Comité de Ministros del Consejo de Europa insta a los Estados Miembros a proveer a los fiscales con acceso a un procedimiento de presentación de reclamaciones satisfactorias, incluido el acceso a un tribunal, si su situación jurídica se ve afectada. Se deberían beneficiar de la garantía de una evaluación imparcial y objetiva en los procedimientos disciplinarios con la posibilidad de presentar cualquier decisión a una revisión independiente e imparcial.⁸⁶ La Comisión de Venecia añadió que, en los casos de traslado, sanciones disciplinarias y destitución obligatoria, el fiscal en cuestión debería tener el derecho a que lo escuchen en un procedimiento contencioso y a apelar la decisión ante un tribunal.⁸⁷ La Comisión de Venecia también añadió específicamente que un fiscal general siempre debe beneficiarse de una audiencia justa en los procedimientos de destitución.⁸⁸
44. El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos declaró que en caso de infracciones graves al deber (negligencia, incumplimiento del deber de secreto, normas anticorrupción, etc.), se deben establecer procedimientos disciplinarios con una serie de garantías. Los procedimientos deben basarse en la ley, con razones claras y determinadas, deben ser transparentes, aplicar criterios previamente establecidos y desarrollarse ante un órgano independiente del ejecutivo. Se debe escuchar a los fiscales involucrados y se les debe permitir defenderse con la ayuda de sus asesores, estar protegidos de cualquier influencia política y tener la posibilidad de ejercer el derecho de apelación ante un tribunal. Por último, toda sanción debe ser necesaria, adecuada y proporcional a

⁸² Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, citado en 6. 58 y 70. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe de las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II: El Ministerio Público, 2010, párr. 40. *Kövesi vs. Rumania*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 5 de mayo de 2020, Demandan.º 3594/19.

⁸³ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, citado en 6, párr. 86.

⁸⁴ Naciones Unidas, Directrices sobre la Función de los Fiscales, citado en 4, párr. 21.

⁸⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “The status and role of prosecutors” (La situación y la función de los fiscales), citado en 4, página 34. *Traducción no oficial del texto en inglés*

⁸⁶ Consejo de Europa, Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, citado en 3, párr. 5e.

⁸⁷ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), citado en 4, párr. 52. Véase también la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Compilación de opiniones y reportes de la Comisión de Venecia relativos a los fiscales, 2015, página 33.

⁸⁸ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), citado en 4, párr. 40. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Compilación de opiniones y reportes de la Comisión de Venecia relativos a los fiscales, 2015, página 18.

la falta disciplinaria.⁸⁹

45. Como se demostrará en la sección siguiente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha determinado recientemente que el derecho a un juicio imparcial garantizado por el artículo 6.1 de la Convención Europea rige bajo el título civil, en la destitución del fiscal general para así proteger su independencia.⁹⁰

V. NORMAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN LA DESTITUCIÓN DE LOS FISCALES GENERALES

46. Como se mencionó anteriormente, el 5 de mayo de 2020 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) estableció un importante precedente al afirmar el principio de la aplicación del derecho a un juicio imparcial en el proceso de destitución de fiscales generales como una manera de proteger su independencia y la independencia del poder judicial.⁹¹
47. La demandante, Laura-Codruța Kövesi, fue destituida por parte del Ministerio de Justicia y de manera prematura de su mandato de tres años como fiscal general anticorrupción de Rumania. La demandante reclamó que se le había negado el acceso a un tribunal para objetar la terminación prematura de su mandato y que había sido destituida como resultado de las opiniones que ella había expresado públicamente, en su capacidad profesional, respecto a las reformas legislativas que afectaban al poder judicial.
48. Se pueden extraer tres aprendizajes del fallo del Tribunal Europeo. Primero, el Tribunal consagró el principio de la independencia de los fiscales generales como elemento fundamental para el mantenimiento de la independencia judicial.⁹² Por lo tanto, el Tribunal determinó que cuando se evalúan los motivos de la destitución de un fiscal general se debe tener particular consideración a la naturaleza de la función judicial como una rama independiente del poder del Estado, y al principio de su independencia.⁹³
49. Segundo, el Tribunal determinó que las garantías de un juicio imparcial rigen para las destituciones y los despidos de los fiscales generales. El derecho a un juicio imparcial se consagra en el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos y rige para las controversias sobre “los derechos y las obligaciones civiles” y para los procedimientos penales. Los términos de la Convención tienen un significado autónomo y el Tribunal no los puede interpretar solamente en referencia al derecho interno del Estado. En el pasado, el Tribunal Europeo ya había declarado que las controversias respecto del empleo de los funcionarios públicos, incluidas las destituciones, constituyen controversias sobre derechos y obligaciones civiles que están comprendidas, en principio, dentro del alcance del artículo 6.1 de la Convención.⁹⁴ El Tribunal añadió que sólo se puede excluir a los funcionarios públicos del beneficio de la protección del derecho a un juicio imparcial si el Estado demuestra el cumplimiento de dos condiciones. En primer lugar, el Estado debe haber excluido expresamente, por ley, el acceso a un tribunal para ese puesto o la categoría del cargo en cuestión. Y en segundo lugar, la exclusión se debe justificar en motivos objetivos de interés del Estado. Al aplicar esta jurisprudencia a la situación de destitución de un fiscal general,

⁸⁹ Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), opinión n.º 13 (2018), citado en 5, párr. 47.

⁹⁰ *Kövesi vs. Rumania*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 5 de mayo de 2020, Demandan.º 3594/19, párr. 124.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*, párr. 208. Véanse también los párrafos 80 al 93 en los que el Tribunal se refiere al crecimiento de normas internacionales y europeas que promocionan la independencia de los fiscales.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Vilho Eskelinen y otros vs. Finlandia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), (Gran Sala), 19 de abril de 2007, Demanda n.º 63235/00, párr. 62.

el Tribunal Europeo dijo en su decisión el 5 de mayo de 2020 que “la ausencia de cualquier control judicial a la legalidad de (dicha) decisión de destitución no puede ser considerada acorde al interés del Estado” ya que “los miembros superiores del poder judicial, incluidos los fiscales, deberían gozar, como todo ciudadano, de la protección contra la arbitrariedad del poder ejecutivo”.⁹⁵ Según el Tribunal, solo mediante el control de la legalidad de la decisión de destitución, a cargo de un órgano judicial independiente puede hacer que esta protección sea efectiva.⁹⁶ El Tribunal concluye, por lo tanto, que una controversia sobre la destitución de un fiscal general constituye una controversia sobre derechos civiles según el artículo 6.1 de la Convención y que los fiscales despedidos o destituidos deben gozar del derecho a un juicio imparcial.

50. Por último, el Tribunal Europeo estableció claramente que la ausencia de un recurso judicial para objetar la decisión de destitución de un fiscal general es irreconciliable con la esencia del derecho a acceder a un tribunal.⁹⁷ Para cumplir con los requisitos del derecho a un juicio imparcial, dicho recurso debe incluir un minucioso examen al cumplimiento de las condiciones legales de su validez, la relevancia de los hechos alegados sobre los cuales se basa la destitución, y la idoneidad de las razones subyacentes a la destitución.

⁹⁵ *Kövesi vs. Rumania*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), 5 de mayo de 2020, Demanda n.º 3594/19, párr. 124.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*, párr. 154 a 156.