GUÍA DE PRINCIPIOS RECTORES

La independencia institucional de los Ministerios Públicos

Julio 2023

Grupo de trabajo

sobre la autonomía y la independencia de los Ministerios Públicos

Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos

A. PRINCIPALES AMENAZAS PARA LA INDEPENDENCIA Y LA AUTONOMÍA DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS Y SUS MIEMBROS

1. Introducción

El presente documento aborda la situación de los diferentes Ministerios Públicos (MP) del área iberoamericana a fin de establecer una serie de principios rectores relativos a la definición y configuración de la institución, en tanto que los fiscales son "*miembros esenciales de la administración de justicia*"[1].

Aunque los modelos de MP en la región iberoamericana son diversos, así como sus funciones, la independencia de los MP es una imprescindible para la correcta administración de Justicia, entendiéndose por independencia/autonomía, en términos generales, el veto de injerencias indebidas de cualquier clase en la actuación de los MP y los fiscales.

2. Presiones e injerencias indebidas por parte de otros poderes del estado, de poderes políticos y fácticos y de grupos criminales

Los MP son instituciones fundamentales en la salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos, en el impulso de la acción de la Justicia - particularmente mediante el ejercicio de la acción penal - y en la garantía de la independencia judicial, misiones que determinan que los MP y sus miembros se encuentren en el punto de mira de quienes desean frustrar su consecución. La independencia de los MP es un presupuesto *sine qua non* de la independencia judicial[2].

En este contexto, existen presiones e injerencias indebidas provenientes de poderes políticos, principalmente del ejecutivo y del legislativo, en la legítima labor de los MP[3]. Estas también provienen de otros poderes económicos, fácticos e, incluso, de organizaciones criminales y se manifiestan de diversas formas, entre las cuales, a título ejemplificativo, la promoción de reformas normativas cuya finalidad es afectar negativamente a la independencia y la autonomía de los MP, particularmente en materia penal, limitando sus facultades de investigación, atribuyendo directa o indirectamente a poderes políticos el control o la dirección de la investigación penal (v.g., control último de la policía judicial por instancias políticas) o influyendo negativamente en la investigación y enjuiciamiento de procesos en curso. De esta manera, se afecta negativamente a la lucha contra la criminalidad más grave, como la corrupción u otras formas de criminalidad organizada o económica[4].

Igualmente, existen ataques directos de diversa naturaleza a fiscales; y no sólo a fiscales generales, sino también a fiscales de campo (más indefensos que aquellos), que

[1] Directrices sobre la función de los fiscales de las Naciones Unidas.
[2] Sentencia, de 5 de mayo del 2020, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Kövesi v. Rumania).
[3] El Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 de la Unión Europea se refiere, en general, a "*presiones políticas indebidas*".
[4] El *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020* de la Unión Europea destaca que "*la independencia de las Fiscalías respecto del Ejecutivo se analiza cada vez más por sus importantes implicaciones para la capacidad de lucha contra la delincuencia y la corrupción*", idea que es reiterada en el informe sobre el Estado de Derecho de 2021.

exceden la crítica o discrepancia legítima con sus actuaciones y que, en ocasiones, provienen de entornos que actúan paralelamente a grupos criminales o investigados.

El MP ocupa una posición clave en el sistema de justicia penal, especialmente en el contexto de la lucha contra la corrupción, y, en consecuencia, "*contribuir a fortalecer su independencia frente a propósitos de sometimiento, tanto desde el poder político, como de los poderes fácticos de la corrupción, es un tarea prioritaria en favor de la institucionalidad y de la protección de los derechos humanos*"[5], los cuales se ven devastados por la corrupción, el lavado de dinero y la criminalidad organizada.

Fruto de esta preocupación, los propios Estatutos de la AIAMP establecen como una de sus misiones "*promover la autonomía e independencia de los Ministerios Públicos*", aprobándose diversas declaraciones en este sentido:

- Declaración de Montevideo (2014).

- Declaración de Lisboa (2016), en la cual se declara que:

  "*1. La autonomía del Ministerio Público frente a los poderes legislativo y ejecutivo constituye una garantía para la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la independencia de los tribunales y la credibilidad del sistema de justicia*.

  2. El Ministerio Público debe ejercer sus funciones inspirado por el interés público, vinculado a estrictos criterios de legalidad y objetividad y solamente sujeto a la Constitución y a la Ley.

  3. El Ministerio Público, es la autoridad de rango constitucional competente para el ejercicio de la acción penal, por tanto debe asumir la dirección efectiva de la investigación criminal, en consonancia con la ley y las instrucciones generales impartidas […]".

- Declaración de Buenos Aires (2017), de respaldo a la autonomía e independencia de las Fiscalías y MP en el marco de investigaciones de corrupción, el cual se advertía de "*acciones sistemáticas tendentes a afectar las tareas investigativas que llevan a cabo los Ministerios Públicos*", rechazándose "*cualquier modalidad de constreñimiento u hostigamiento a la labor de los Ministerios Públicos y las descalificaciones ofensivas por parte de indiciados, todo lo cual se orienta a inhibir el efectivo curso de las investigaciones penales e impedir la acción de la justicia*".

- Declaración de México (2018), que reitera, en esencia, los tres primeros puntos de la Declaración de Lisboa (2016).

Lejos de moderarse, las amenazas a la independencia y la autonomía de los MP persisten y se manifiestan cada vez con mayor virulencia con el objetivo de socavar el

[5] Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/44/47, de 23 de marzo del 2020.

legítimo ejercicio de las funciones de los MP y sus miembros, particularmente en el ámbito penal, obstaculizando las investigaciones y la lucha contra la criminalidad organizada, la corrupción, el blanqueo de capitales y otras formas de criminalidad especialmente perniciosas.

En este contexto de recrudecimiento de los ataques a los MP y sus miembros, frecuentemente, los grupos criminales o investigados están profundamente integrados y arraigados en el tejido socioeconómico y/o político de los diferentes Estados en que operan, utilizando estas posiciones para articular mecanismos de presión a los MP, en ocasiones mediante infiltraciones en las propias instituciones públicas.

En respuesta a estas actuaciones, los diferentes fiscales y procuradores generales de los MP integrantes de la AIAMP han emitido declaraciones públicas rechazando diferentes acciones de hostigamiento, intimidación e intromisión dirigidas contra los titulares de los MP y sus representantes, reafirmando la defensa de su autonomía e independencia[6].

3. Acciones personales contra fiscales

La directriz 4 de las Directrices sobre la función de los fiscales de las Naciones Unidas[7] establece que se debe 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*", requiriéndose la materialización efectiva de este principio.

Este tipo de estrategias de hostigamiento incluyen tanto acciones contra la vida y la integridad física de los fiscales y sus familias como el abuso de diferentes acciones personales contra fiscales (v.g., demandas, querellas, denuncias, etc.) realizadas con el

[6] Declaración, de 4 de junio del 2023, de condena por el homicidio del Fiscal ecuatoriano, Leonardo Palacios, y de rechazo a las amenazas contra la Fiscal General del Estado del Ecuador, Diana Salazar Méndez; Declaración, de 10 de mayo el 2023, de los miembros de la AIAMP sobre la autonomía e independencia de la Fiscalía General de la Nación de Colombia; Declaración, de 13 de febrero del 2023, de los miembros de la AIAMP sobre los hechos acontecidos en la Fiscalía General del Estado del Ecuador; Declaración, de 22 de diciembre del 2022, de los miembros de la AIAMP sobre los hechos acontecidos en la República del Perú; Declaración, de septiembre del 2022, de condena del asesinato del fiscal ecuatoriano Édgar Escobar; Declaración, de julio del 2022, relacionada con un intento de juicio político con fines de destitución de la FG de Paraguay; Declaración, de mayo del 2022, de condena del asesinato de la fiscal hondureña Karen Almendárez; Declaración, de mayo del 2022, de condena del asesinato de la fiscal ecuatoriana Luz Marina Delgado; Declaración, de mayo del 2022, de condena del asesinato del fiscal paraguayo Marcelo Pecci; Declaración, de febrero del 2022, de apoyo al MP de Paraguay y a su titular Sandra Raquel Quiñonez Astigarraga; Comunicado, de junio del 2021, de repulsa del asesinato de la fiscal colombiana Esperanza Navas Sánchez; Declaración, de mayo del 2021, de apoyo al MP de Colombia; Declaración, de mayo del 2021, de apoyo al MP de El Salvador; Declaración, de marzo del 2021, de respaldo al MP de Perú y a su titular Zoraida Ávalos Rivera; Declaración, de febrero del 2021, de apoyo a los MP de Colombia y Ecuador; Declaración, de septiembre del 2020, de apoyo al MP de Argentina; Declaración, de junio del 2020, de apoyo al MP de Bolivia; Comunicado, de mayo del 2020, de condena por el hostigamiento sufrido por la FG de Paraguay; Comunicado, de enero del 2020, de repulsa al atentado al fiscal colombiano Alcibiades Libreros Varela; Declaración, de noviembre del 2017, de solidaridad con los fiscales de Cataluña (España); Pronunciamiento, de noviembre del 2017, sobre la preocupación por el proyecto de reforma de la Ley orgánica del MP de Argentina y el consecuente posible detrimento de su autonomía e independencia; Declaración, de noviembre del 2017, en favor de la autonomía e independencia del MP de Perú.

[7] Directrices sobre la Función de los fiscales, aprobadas en el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990).

fin de condicionar su actuación, minar su independencia y autonomía y separarlos de los casos atribuidos por razones espurias:

- Con gran preocupación se han dado, cada vez más frecuentemente, acciones contra la propia vida e integridad física de los fiscales. La violencia y el asesinato han sido utilizados recientemente como medio, ya no sólo para cercenar la vida de los fiscales que con determinación trataban de luchar contra la criminalidad, sino también como herramienta para condicionar la labor de otros fiscales.

- Por otro lado, se ha detectado la utilización abusiva de los legítimos mecanismos existentes de control de la actuación fiscal como instrumento para coartar la libre actuación de los fiscales en los procesos, particularmente penales, conforme al ordenamiento jurídico.

  Es especialmente preocupante la utilización espuria de querellas infundadas contra fiscales (en aquellos países en que la fiscalía no ostenta el monopolio acusatorio), así como de demandas civiles, administrativas o procesos de remoción o recusación de fiscales de casos concretos, lo cual se agrava en casos relacionados con la criminalidad organizada, la corrupción o el blanqueo de capitales.

En este sentido, la Relatora Especial[8] ha manifestado que "*los profesionales de la justicia deben gozar de ciertos privilegios e inmunidades en razón de sus funciones y para garantizar su independencia e imparcialidad*", añadiendo que "*la inmunidad judicial tiene por objeto proteger a los profesionales de la justicia del acoso de los litigios personales contra ellos en relación con sus funciones judiciales, por lo que solo pueden ser demandados o enjuiciados con la autorización de una autoridad judicial competente*", habida cuenta de los constantes ataques padecidos por parte de los integrantes del MP.

Ahora bien, esta inmunidad no debe ser total y absoluta, habiendo de estar sujeta a mecanismos adecuados control. Por ello, ésta se debe entender referida a la inmunidad funcional para los actos realizados de buena fe en el ejercicio de sus funciones.

En la misma línea, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) ha manifestado que los fiscales se deberían beneficiar de una "*inmunidad funcional por acciones realizadas de buena fe en el ejercicio de sus funciones*"[9].

4. Limitaciones normativas y de recursos diversos

La independencia de los MP no sólo se consigue a través de la imprescindible articulación formal de una autonomía decisoria, sino que esta autonomía decisoria ha de

[8] Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/26/32, de 28 de abril del 2014.
[9] Opinión núm. 9(2014).

venir acompañada de los medios procesales y normativos idóneos para que los MP puedan ejercer de manera efectiva su autonomía e independencia.

Desde la perspectiva procesal penal, la AIAMP ya ha referido en diversas declaraciones que los MP deberían asumir la dirección efectiva de la investigación criminal, lo cual debería comportar disponer de los medios humanos, tecnológicos y normativos para ejercer dicha función.

También se han detectado carencias por parte de los MP en la atribución de competencias y funciones relativas a la ejecución de sus decisiones en el ámbito presupuestario, organizativo, administrativo, normativo y formativo.

B. ELEMENTOS RELATIVOS A LA INDEPENDENCIA INSTITUCIONAL DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

1. La definición de Misterio Público, Ministerio Fiscal o Fiscalía

La idea de independencia y autonomía de los MP debe comenzar a sentarse desde su definición, consagrando una serie de competencias propias y que se encuentren blindadas ante cualquier injerencia o influencia indebida, ya sea interna o externa, y que excluyan cualquier forma de dirección o condicionamiento por parte de los poderes políticos, de otras autoridades públicas, de los poderes fácticos y económicos y, evidentemente, de grupos criminales.

La ***definición institucional y del núcleo esencial de las funciones del MP*** en una norma fundamental del Estado es imprescindible para garantizar su independencia/autonomía, cristalizando aquellos elementos que se consideren esenciales en su configuración. De esta manera, se tratarán de evitar injerencias indebidas en su actuación o el cercenamiento de competencias que puedan resultar incómodas a los grupos de presión en el contexto de la contienda política coyuntural, de la cual se debe aislar a los MP y a sus miembros.

2. El concepto de independencia y su vinculación con ciertos principios de actuación

Las ***Directrices sobre la Función de los Fiscales de las Naciones Unidas*** parecen asociar la independencia de los MP a la garantía de que, en palabras de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas[10], "*los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin injerencias indebidas*" (Directriz 4).

Ahora bien, la heterogeneidad de modelos de MP comporta que no exista un consenso terminológico-conceptual relativo a la independencia de los MP, asociándose con frecuencia el concepto de independencia a otros como los de autonomía, objetividad o imparcialidad.

[10] Informe, de 7 de junio del 2012, de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados (ref. A/HRC/20/19).

El ***principio de jerarquía interna*** no debería excluir la independencia de la propia institución en el sentido de independencia orgánica en el proceso decisorio.

En palabras de la Relatora Especial, "*la probabilidad de que se produzca un abuso de autoridad aumenta en las estructuras más jerárquicas*", razón por la que propone que "*por consiguiente se debe establecer un sistema adecuado de* ***límites y contrapesos*** *pare enfrentarse a ese riesgo*"[11].

Es por ello que es habitual observar la existencia de consejos fiscales u organismos similares los cuales puedan asistir al Fiscal General (FG) en el proceso de toma de decisiones, se reserven determinadas decisiones para su competencia, deban emitir su opinión sobre ciertas actuaciones, etc.

Así, es fundamental dotarse de mecanismos que garanticen la independencia no sólo de la institución, sino de los propios fiscales[12].

Como decíamos, con frecuencia el propio concepto de independencia está conformado por otros como los de autonomía, objetividad o imparcialidad:

- La ***autonomía*** de los MP, entendida como capacidad legal, material y humana para que los MP ejecuten aquellas decisiones tomadas sobre la base de su independencia institucional.

- En relación a la ***imparcialidad***[13], en tanto que una de las funciones de la mayoría de los MP es precisamente el ejercicio de la acción penal pública, existe un posicionamiento procesal inherente a esta función, perdiendo de tal manera el MP la imparcialidad en el sentido de ausencia de posicionamiento procesal. Ahora bien, en todo caso los MP deberían mantener la "*imparcialidad*", en el sentido de desempeñar sus funciones sin "*temores, favoritismos ni prejuicios*", contemplando "*todas las circunstancias relevantes, sin perjuicio de que las mismas beneficien o perjudiquen al sospechoso*", permaneciendo "*ajenos a los intereses individuales o sectoriales, como las presiones del público o de los medios*" y, en definitiva, persiguiendo en exclusiva el interés general[14].

- Por lo que se refiere a la ***objetividad*** de los MP, entendida por aproximación no sesgada a los diferentes asuntos, puede derivarse de otros principios como, por

[11] Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/20/19, de 7 de junio del 2012.
[12] Según la Relatora Especial, "*un sistema de asignación de casos independiente e imparcial protege a los fiscales de las injerencias que puedan proceder de la fiscalía misma*" (Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/20/19, de 7 de junio del 2012).
[13] Las Directrices sobre la Función de los Fiscales de las Naciones Unidas (aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas cobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990) establecen que "*los fiscales* […] *deberán cumplir sus funciones con imparcialidad* […]", "*desempeñarán sus funciones de manera imparcial*" y "actuarán con objetividad". El término "*imparcialidad*" también es utilizado por la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas, en relación con la promoción de una administración imparcial de justicia, al referirse a la "imparcialidad de las fiscalías".
[14] Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales, aprobadas el 23 de abril de 1999 por la Asociación Internacional de Fiscales.

ejemplo, el de legalidad o el sometimiento en exclusiva a las leyes y al ordenamiento jurídico.

El sometimiento al ***principio de legalidad*** por mandato constitucional expreso actúa como una garantía de su propia independencia, al imponer un sometimiento pleno por encima de cualquier otro criterio a la ley y al ordenamiento jurídico.

3. Estrategias para una independencia efectiva de los MP

3.1. Ámbito orgánico

Con independencia de su ubicación orgánica, los MP se relacionan en el ejercicio de sus funciones con todos los poderes del Estado sin que ello atente de ninguna manera contra el principio clásico de separación de poderes [15], debiendo mantener siempre su independencia funcional. En este sentido, el *Informe sobre el Estado de Derecho en 2021* de la Unión Europea destaca la necesidad de estos equilibrios institucionales y la cooperación entre ellos para garantizar la vigencia efectiva del Estado de Derecho[16].

El correcto desarrollo de sus funciones requiere una adecuada coordinación entre todos los poderes del Estado, incluidos fiscales y jueces (cuya independencia ha de ser también garantizada por la función fiscal). Ahora bien, esas necesarias relaciones deben blindarse contra presiones o injerencias indebidas, debiendo mantener todos los poderes del Estado su posición de independencia y autonomía con respecto al resto.

3.1.1. Relaciones con el poder judicial

La relación entre MP y poder judicial *stricto sensu* es evidente, en tanto que una de las funciones esenciales de aquel es promover la acción de la justicia, especialmente la penal, y garantizar la independencia judicial.

3.1.2. Relaciones con el poder ejecutivo

Los MP se relacionan inevitablemente con el poder ejecutivo para el ejercicio de sus funciones, existiendo una serie de aspectos que merecen una reflexión específica:

Dirección de la acción de la policía en relación con las funciones del MP

Una función deseable de los MP es la dirección de la acción policial en el ámbito de sus competencias. En este contexto, se deberían proveer los medios oportunos para que los MP puedan llevar a cabo estas funciones sin interferencias por parte de autoridades políticas, altos cargos (de confianza) policiales u otros.

---

[15] Las propias Directrices sobre la función de los fiscales de las Naciones Unidas establecen que *"a fin de asegurar la equidad y eficacia del procedimiento, los fiscales harán lo posible por cooperar con la policía, los tribunales, los abogados, los defensores públicos y otros organismos o instituciones gubernamentales*" (Directriz 20)

[16] "*El Estado de Derecho en una democracia se basa en controles y equilibrios institucionales entre los órganos del Estado, para garantizar su funcionamiento, cooperación y control mutuo y con el fin de que cada autoridad estatal ejerza el poder pajo el escrutinio de otras, de acuerdo con la tradición política y jurídica de cada Estado* […]".

Los MP deberían disponer de unidades policiales adscritas funcionalmente, especialmente en relación con las investigaciones relacionadas con la criminalidad organizada o económica, corrupción, etc., no debiendo depender nunca la acción de la policía en estas investigaciones (v.g., organización y disponibilidad), en último término, de instancias políticas, pues ello obstaculiza las investigaciones.

Funciones consultivas

Estas funciones consultivas pueden incluir, entre otras: participar en comisiones interdisciplinares relativas a la lucha contra la criminalidad (v.g., blanqueo de capitales y financiación del terrorismo), consulta a proyectos de ley, funciones consultivas, análisis de la legalidad de contratos en los que el Estado sea interesado, etc.

En la medida en que la consecución de las competencias y funciones atribuidas a los MP requieren un enfoque holístico, la participación de los MP en este tipo de tareas es adecuada siempre y cuando no existan injerencias en la actuación y en la formación de criterio por parte del MP (v.g., miembros de las comisiones designados por el propio MP, consulta emitida sin injerencias, etc.).

3.1.3. Relaciones con el poder legislativo

También es habitual que los MP mantengan relaciones con el poder legislativo como consecuencia de su propia configuración institucional, ya que una de las principales misiones de los MP suele ser la defensa del orden jurídico (v.g., comparecencias ante las cámaras legislativas para exponer determinados temas, emitir opinión, asesorar o debatir sobre proyectos legislativos, incluso pudiendo proponer modificaciones legislativas, materia presupuestaria y de recursos humanos y procesales, etc.).

En conclusión, se considera que las relaciones entre los diferentes poderes del Estado y el MP son ineludibles y necesarias para un efectivo cumplimiento de las misiones de todos ellos, debiendo estas relaciones estar basadas en la independencia y autonomía de los diferentes poderes tradicionales y el MP, salvaguardando a éste de presiones o injerencias indebidas y dotándole de los mecanismos funcionales que garanticen su independencia y autonomía.

3.2. Ámbito funcional: dotación adecuada de recursos

Se debe dotar de forma efectiva a los MP de los recursos necesarios para ejercer eficazmente dichas funciones[17]. Una independencia formal del MP en la toma de decisiones y en la fijación de la postura institucional puede resultar estéril si no se dispone de la autonomía suficiente como para ejecutar dichas decisiones y

[17] Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/20/19, de 7 de junio del 2012, que establece que "*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*".

posicionamientos. Resulta imprescindible para conseguir unos estándares de autonomía adecuados disponer de recursos humanos, financieros/presupuestarios y procesales suficientes.

3.2.1. Recursos humanos

El correcto desarrollo de las funciones de los MP requiere una dotación humana especializada y de calidad (no solo referentes a la dotación de fiscales, sino también relativas a personal funcionarial o administrativo y personal investigador de apoyo) sin la cual no resulta posible despachar todos los asuntos que son competencia del MP en tiempo y con la calidad requerida.

3.2.2. Autonomía presupuestaria

La falta de recursos humanos, materiales, procesales y financieros para ejecutar las funciones legítimas del MP, especialmente cuando ello viene determinado por una dependencia económica de poderes políticos, mengua la autonomía e independencia de los MP y se podría llegar a considerar como un mecanismo de presión indirecto que busca influir en su actividad, limitando la acción de la Justicia.

Así, deberían ser puestos a disposición de los MP los medios presupuestarios suficientes, así como la infraestructura, medios humanos y materiales necesarios, siendo utilizados y gestionados bajo la autoridad del MP, necesidad reconocida en la Declaración de Burdeos sobre "*Los jueces y fiscales en una sociedad democrática*".

3.2.3. Recursos procesales

Dotar al MP de facultades procesales y de investigación efectivas es fundamental para garantizar su independencia y autonomía, en justo equilibrio y absoluto respeto a los derechos humanos. En este sentido, los MP deberían tener mayores facultades de investigación en el ámbito penal que aquellas de que gozan órganos administrativos para finalidades administrativas, particularmente en el ámbito financiero, en atención a la mayor intensidad del quebranto de los bienes jurídicos protegidos que trata de evitar y sancionar el derecho penal.

En relación con la normativa procesal relacionada con la autonomía de los MP, destacamos dos cuestiones:

Instrucciones al MP

Los MP deberían estar blindados ante instrucciones sobre **casos concretos** por parte del poder ejecutivo (o cualquier otro poder), pues ello cercenaría de raíz con cualquier atisbo de independencia de la institución. Respecto a instrucciones de **carácter general**, se debería abandonar la posibilidad de que el MP reciba instrucciones, de cualquier tipo y cualquiera que sea la autoridad de la cual provengan.

En este sentido, es particularmente peligrosa y debe ser rechazada la intervención de otros poderes (esencialmente, ejecutivo o legislativo, de naturaleza política) en relación con la decisión de ejercer o no la acción penal o la imposición de un eventual sobreseimiento o archivo de una investigación penal (sea por la razón que sea, incluidos los intereses internacionales o la seguridad nacional del Estado), peligrosa tanto para la propia independencia del MP, como para la del poder judicial en su conjunto (contravendría los principios de autonomía e independencia de que goza el poder judicial), así como para la integridad del sistema, ya que abona conductas tendentes a la corrupción y a la usurpación de responsabilidades propias de jueces y fiscales.

Por tanto, no debe existir ninguna posibilidad de transmitir instrucciones, ni generales ni particulares al MP, tampoco aunque estas puedan ser ignoradas discrecionalmente por los fiscales.

El principio de oportunidad

De existir, la aplicación práctica del principio de oportunidad debería encontrarse debidamente regulado y sujeto a reglas claras en los procedimientos penales (v.-g., trámite para su aplicación, requisitos para su aplicabilidad, casos en que opera, limitaciones generales y momentos procesales en los que aplica) a fin de salvaguardar los derechos de los afectados y brindar una solución alternativa a conflictos derivados de conductas punibles. En todo caso, debería abstraerse de motivaciones políticas, debiendo garantizarse la independencia del MP y sus miembros en su apreciación, blindándose ante eventuales presiones o injerencias indebidas, debiendo estudiarse en cada caso concreto su compatibilidad con el principio de legalidad (v.g., una oportunidad reglada puede permitir importantes avances en las diferentes investigaciones a través, por ejemplo, de acuerdos de colaboración eficaz, conformidades, etc. y racionalizar recursos focalizándolos en los asuntos de mayor relevancia).

3.3. Ámbito personal

La independencia de la institución requiere la salvaguarda de sus miembros de posibles presiones o injerencias indebidas de cualquier índole, que debería garantizarse desde diferentes perspectivas:

3.3.1. Proceso de selección: carrera fiscal y sistema de designación de fiscales y fiscales generales

Debieran establecerse ciertas limitaciones subjetivas en relación con la designación del cargo de fiscal que se fundamenten exclusivamente en el perfil profesional del candidato o candidata.

La existencia de una carrera fiscal actúa como garantía de la independencia de sus miembros, debiéndose basar el acceso esta (o al cargo de fiscal) en un proceso de

selección fundamentado en los principios de transparencia, publicidad y libre concurrencia que se centre exclusivamente en la selección del mejor perfil profesional para el cargo en atención a los principios de mérito y capacidad[18].

Por lo que respecta al FG, el acceso a este cargo de debería dotarse de garantías que aseguren que la persona nombrada para tal función es escogida sobre la base de su perfil profesional, al margen de cualquier contienda política, tratando de buscar la despolitización del proceso de nombramiento y, en consecuencia, del cargo.

Existen diversas estrategias orientadas a conseguir este objetivo como, por ejemplo, el acceso al cargo a través de un concurso-oposición gestionado por instancias no políticas, la participación en el proceso de selección del FG de miembros de la propia carrera fiscal, el establecimiento de requisitos profesionales mínimos para acceder al cargo, la articulación efectiva de un pluralismo y de diversas instancias de nombramiento, la imposición del principio de colegialidad en el proceso decisorio, el requerimiento de mayorías cualificadas, etc. También merece una especial reflexión la duración del cargo de FG, que debería estar desvinculado de cualquier mandato político y, igualmente, su cese debería desvincularse de la contienda política o de cargos políticos concretos, pudiéndose establecer causas tasadas de cese.

3.3.2. Formación continua: autonomía formativa

El compromiso de los MP y sus miembros con su formación continua es esencial, no solo para mantener un conocimiento normativo actualizado, sino también para ampliar conocimientos sobre materias no estrictamente jurídicas, pero de innegable interés para los fiscales. La planificación y diseño de los planes de formación es una tarea fundamental en la que han de intervenir de manera decisiva los MP, pues ello marca inevitablemente la pauta de actuaciones del MP posteriores.

3.3.3. Garantía de la continuidad del proceso

Los MP deberán proporcionar las condiciones necesarias para que los procesos penales tengan continuidad y sostenibilidad. En ese sentido, se debe propender por implementar estrategias, lineamientos y metodologías que permitan abordar los casos de manera integral, teniendo en cuenta los contextos propios de cada país, las condiciones de las víctimas y las situaciones externas que puedan presentarse, con el cumplimiento del estándar jurídico internacional de debida diligencia.

Asimismo, se deberá continuar trabajando en la implementación de estrategias para adelantar una gestión eficiente del recurso humano, normalmente escaso, y en la protección de la independencia de los fiscales para el debido cumplimiento de sus funciones.

[18] En todo caso, y de conformidad con la opinión de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, los órganos de selección deben estar establecidos sobre la base de la competencia y capacidad, y deben desempeñar sus funciones de modo imparcial, empleando criterios objetivos.

En este contexto, paralelamente a la implementación de las estrategias, lineamientos y metodologías ya enunciadas para la continuidad del caso y para la protección de la independencia de los fiscales, se propenderá por mantener su estabilidad al interior de las instituciones y, en lo posible, respecto de los procesos que conocen, salvo en los casos en que los cambios obedezcan a las necesidades del servicio, a razones de organización y de eficiencia interna y administrativa, de conformidad con la normativa interna de los Estados en esta materia.

4. La rendición de cuentas de la acción del MP

La independencia y la autonomía del MP no implica en ningún caso que no deba rendir cuentas de su actuación a la ciudadanía, como procede en cualquier Estado Democrático.

Ahora bien, la rendición de cuentas por parte del MP en relación a su actuación no debiera ser dirigida por otros poderes del Estado (v.g., ejecutivo o legislativo), ya que precisamente su independencia pasa por no someterse ni directa ni indirectamente a sus instrucciones o pretensiones. En este contexto, la ley debería prever de forma clara los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas con el fin de asegurar la transparencia, imparcialidad, integridad y previsibilidad de las actuaciones de las instituciones públicas concernidas. Ok

Ahora bien, la rendición de cuentas por parte del MP en relación a su actuación debe ser publica, debiendo la ley prever de forma clara los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas con el fin de asegurar la transparencia, imparcialidad, integridad y previsibilidad de las actuaciones de las instituciones públicas concernidas.

Se han identificado diferentes herramientas de rendición de cuentas, que pueden aplicarse de manera cumulativa:

4.1. Audiencia y/o memoria pública sobre la actividad fiscal

La elaboración de una memoria pública periódica completa sobre la actuación fiscal i/o el ofrecimiento de una audiencia pública al respecto constituye una forma de rendición de cuentas directa ante la ciudadanía, quien encarna el interés general que defiende el MP, sometiéndose de esta manera la actuación del MP al escrutinio y control público.

4.2. Información a otros poderes del Estado

La información del MP a otros poderes del Estado puede resultar útil para todos ellos, en el marco de una interacción horizontal y sin ninguna subordinación ni injerencia indebida.

Ahora bien, cualquier tipo de control -político- no debería comportar ningún beneficio ni reproche con efectos legales (v.g., cese, remoción, sanción, etc.) a la actuación del MP o de sus miembros, ya sea del FG o de otros fiscales, basado en una valoración política de sus acciones, pues sería nocivo para la independencia y autonomía de los MP y sus miembros.

4.3. Información sobre la actuación del MP en relación con asuntos concretos y relación con los medios de comunicación

Existen asuntos en los que interviene el MP que son de un innegable interés público, aunque no siempre será posible facilitar una información íntegra del asunto debido a la ponderación de otros intereses y derechos, jugando los medios de comunicación un rol fundamental en las sociedades democráticas como canalizadores de este tipo de información, debiendo serles facilitada información veraz y objetiva en los asuntos de interés público.

En este contexto, cuando la información ofrecida se basa en fuentes no fiables, es habitual que ésta sea sesgada, errónea, incompleta, parcial o, directamente, falsa (v.g., *fake news*, organizaciones criminales que controlan medios de comunicación, etc.), lo cual afecta al derecho fundamental de los ciudadanos a obtener información veraz sobre cuestiones de interés público.

En ocasiones, los MP que tienen atribuida la función de informar a la opinión pública sobre los procesos que considera de interés general en los que, precisamente, defiende los intereses de la ciudadanía. Este rol favorece la transparencia y el correcto conocimiento por parte de la ciudadanía del funcionamiento de la Justicia y del MP, sirviendo esta función al mismo tiempo a una doble finalidad:

- Democratiza la información de interés general que afecta a la actividad el MP, situando a todos los actores en igualdad de condiciones en relación al acceso a la información, sin depender de filtraciones que pueden ser interesadas. Gracias a ello, se puede ofrecer a la opinión pública una información objetiva, rigurosa y aséptica por parte de una fuente oficial fiable e independiente.

- Permite someter al MP a la fiscalización directa por parte de la ciudadanía.

4.4. Mecanismos internos de inspección/auditoria

Los mecanismos de inspección o auditoría de la función fiscal pueden ser internos a la estructura del MP o ajenos a esta.

Desde el punto de vista interno, otra fórmula de rendición de cuentas es a través de unidades internas de control o inspección.

Los mecanismos de inspección/auditoria de la función fiscal ajenos al MP también pueden ser un mecanismo eficaz de rendimiento de cuentas, siempre y cuando dicho mecanismo externo también este blindado de influencias indebidas.

En este sentido, si los mecanismos internos de inspección pueden generar los problemas propios de los asuntos internos (v.g., corporativismo, fricciones internas, etc.), los mecanismos externos de inspección comportan un riesgo muy elevado de ser instrumentalizados por otras instancias para condicionar la actuación de los fiscales.

4.5. Régimen sancionador

Para garantizar la integridad de los fiscales estos, en último término, deben poder ser sancionados por la comisión de las infracciones tipificadas como tal. Ahora bien, se deben establecer salvaguardas para garantizar que el marco disciplinario no pueda utilizarse espuriamente, especialmente por parte de los propios investigados o sus entornos[19].

5. Otras formas de autonomía

Autonomía organizativa y administrativa: los órganos de gobierno organizativo i/o administrativo de los MP no deberían ser ajenos a la estructura del MP.

Sería deseable y es esencial la atribución a los MP (no necesariamente al FG) de las competencias en materia de régimen administrativo y estatutario de los integrantes de la carrera fiscal (situaciones administrativas, licencias, permisos, comisiones de servicio, nombramientos discrecionales), y régimen disciplinario[20].

Autonomía normativa: la autorregulación de la institución, respecto del régimen interior y la organización del MP, es fundamental una mayor independencia de estos.

C. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. La **autonomía y la independencia de los MP es imprescindible** para que éste puede desarrollar sus funciones de forma eficaz, particularmente las referidas a investigaciones relativas a corrupción, criminalidad económica y criminalidad organizada y cualquier otra competencia en el ámbito penal.

2. Se han identificado **presiones e injerencias indebidas de diversas formas** y persistentes en el tiempo provenientes tanto de poderes políticos, como de poderes económicos y fáticos, así como de los propios grupos investigados o criminales; así como **acciones personales espurias contra fiscales**, tanto acciones de carácter procesal como atentados contra su vida, integridad física, libertad y seguridad.

Estas acciones minan la independencia y la autonomía de los MP.

3. Los fiscales deberían poder ejercer sus funciones sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole.

Los fiscales deberían gozar de **cierto grado de inmunidad** en razón de sus funciones para garantizar su independencia, protegiéndolos contra el acoso de los litigios personales contra ellos por razón del ejercicio de sus funciones o para minar el normal ejercicio de sus funciones.

[19] *Informe sobre el Estado de Derecho de 2022* de la Unión Europea.
[20] En línea con las recomendaciones del Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa.

Se deberían asegurar mecanismos de **cobertura de responsabilidad civil** a cargo del Estado a favor de los fiscales por actuaciones de buena fe en el ejercicio de sus funciones.

4. Se deberían establecer **protocolos robustos para garantizar la seguridad** de los fiscales, particularmente de aquellos a cargo de casos relacionados con criminalidad organizada. Dichos protocolos deberían establecerse a escala doméstica e internacional y en caso de desplazamientos temporales.

5. Los MP deberían asumir la **dirección efectiva de la investigación criminal**, estableciendo salvaguardas que impidan injerencias de poderes políticos.

Ello incluye la dirección efectiva de la policía en dichos asuntos, estableciendo salvaguardas que impidan al poder ejecutivo interferir de ninguna manera en las órdenes libradas por el MP. Una buena práctica consiste en la **adscripción funcional de unidades de policía a los MP**, así como de otros profesionales.

6. Se debería valorar el establecimiento de **límites y contrapesos internos** en los MP, así como reglas relativas a los **sistemas de asignación de asuntos a fiscales**.

7. La **cooperación y control mutuo entre los diferentes órganos del Estado**, incluidos los MP, es esencial para garantizar el funcionamiento de cada institución y asegurar la vigencia del Estado de Derecho en el contexto de democracias modernas. Sea cual sea la tradición política y jurídica de cada Estado, las relaciones del MP con otros órganos del Estado deberían darse en un plano horizontal, sin establecerse ni relaciones de subordinación ni injerencias indebidas.

8. Se debería dotar a los MP de suficientes **recursos humanos, procesales y** financieros para llevar a cabo su labor de forma autónoma y eficaz, ya que la falta de recursos impide un ejercicio autónomo de sus funciones.

Ello habría de incluir la dotación a los MP de **autonomía presupuestaria plena** y de instrumentos procesales adecuados para la lucha contra la criminalidad, que no deberían ser más limitados que los disponibles para el poder ejecutivo en funciones administrativas.

9. Se debería **eliminar cualquier posibilidad de dirigir instrucciones** externas de cualquier tipo al MP y sus miembros.

10. Se deberían establecer **carreras fiscales robustas** en los MP, que aseguren que los fiscales son nombrados sobre la base de los principios de publicidad, transparencia, libre concurrencia, mérito y capacidad en el marco de procesos de selección objetivos liderados por organismos independientes.

11. Se deberían establecer salvaguardas suficientes para garantizar la **despolitización del cargo de FG**, garantizando que la elección del cargo de FG se realice acorde a su perfil profesional y experiencia.

12. Se deberían establecer sistemas robustos de **rendición de cuentas de los MP y los fiscales**. Sea cual sea el sistema de rendición de cuentas escogido, la valoración política de la actuación del MP y de los fiscales no debería ser nunca causa de beneficio, cese o reproche legal.

13. Se debería reconocer **autonomía organizativa y administrativa plena** a los MP.

14. Una condición *sine qua non* de la independencia de los MP es el mantenimiento de **altos estándares éticos institucionales e individuales**, que deberían promocionarse.