

**Consejo de Derechos Humanos****44º período de sesiones**

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Independencia de los magistrados y abogados****Informe del Relator Especial sobre la independencia
de los magistrados y abogados***Resumen*

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 35/11 del Consejo.

En el informe, el Relator Especial ha considerado oportuno completar sus informes previos acerca del impacto de la corrupción sobre la independencia e imparcialidad de los actores que integran el Poder Judicial y analizar la influencia específica de este fenómeno sobre las Fiscalías y el disfrute efectivo de los derechos humanos. Los fiscales, en tanto que garantes del sistema de justicia, tienen la responsabilidad de asegurar el respeto del estado de derecho sobre la base de la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos.

Por lo tanto, y con independencia del modelo organizativo adoptado por las Fiscalías, la lucha contra la corrupción debe erigirse en una de las grandes prioridades para los Ministerios Fiscales de todo el mundo. En este sentido, tanto las Directrices sobre la función de los fiscales, de las Naciones Unidas, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción son los marcos fundamentales de referencia en que deben basarse las actuaciones de las Fiscalías en el ámbito de la lucha contra la corrupción y su impacto sobre los derechos humanos.

En el presente informe, el Relator Especial presenta el estado de la situación para, posteriormente, desgranar el papel de los Ministerios Fiscales en el ámbito de la lucha contra la corrupción, a la par que enfatiza la importancia de llevar a cabo una cooperación internacional efectiva con el fin de lograr los objetivos perseguidos. El informe destaca, asimismo, una serie de buenas prácticas y retos pendientes para las Fiscalías en materia de cooperación y lucha contra la corrupción.

Finalmente, a la luz de los estándares internacionales vigentes sobre la materia y de las aportaciones de los Estados y organizaciones profesionales y civiles, el Relator Especial formula una serie de recomendaciones en el ámbito normativo, institucional y operativo que permitan disponer de las herramientas necesarias a la hora de enfrentarse con el problema analizado.



I. Introducción

1. El presente es el cuarto informe que presenta al Consejo de Derechos Humanos el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, de conformidad con la resolución 35/11 del Consejo de Derechos Humanos.

2. Dentro de los alcances amplios del mandato del Relator Especial sobre la cuestión de la independencia judicial, ello se extiende “a la naturaleza de los problemas que pueden menoscabar esta independencia e imparcialidad”¹, términos generales empleados por la entonces Comisión de Derechos Humanos cuando se dispuso la creación de la Relatoría Especial. Con la evolución del tiempo y la creciente complejidad de agendas y retos en materia de derechos humanos, el tema de la corrupción y las amenazas que de ello se derivan para el cumplimiento y respeto de los derechos humanos, ha generado una atención creciente. Como ya indicó el Relator Especial cuando presentó las líneas generales de su mandato en el primer informe dirigido al Consejo de Derechos Humanos en 2017², la cuestión del análisis del impacto de la corrupción sobre la independencia del Poder Judicial en general, y de los actores que lo integran en particular, constituye un tema de especial atención para la Relatoría Especial.

3. En todas las tradiciones jurídicas, quienes integran el Ministerio Público —con la denominación de fiscales, procuradores u otras— ocupan una posición clave en el sistema de justicia penal y ejercen responsabilidades de la mayor relevancia. No se puede concebir el estado de derecho, ni hacer valer una efectiva procuración de justicia si sus operadores no pueden actuar con independencia, integridad e imparcialidad, en condiciones de autonomía, objetividad y neutralidad para el desempeño de una función tan sensible y de la mayor responsabilidad. De ahí que contribuir a fortalecer su independencia frente a propósitos de sometimiento, tanto desde el poder político, como de los poderes fácticos de la corrupción, es una tarea prioritaria en favor de la institucionalidad y de la protección de los derechos humanos.

4. El presente informe traduce un esfuerzo colectivo reciente en el que la Relatoría Especial se ha nutrido de experiencias, puntos de vista, reflexiones y sugerencias de fiscales, jueces, especialistas jurídicos, académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales. Este informe se centra en el análisis de la problemática que la corrupción puede tener en el ejercicio de las funciones de las Fiscalías y, por ende, en el legítimo disfrute de los derechos humanos. De esta forma se complementa el análisis del tema que se inició en 2017 con el informe A/72/140 presentado ante la Asamblea General.

5. El Relator Especial agradece de manera muy especial la respuesta oportuna y el compromiso de los Estados Miembros y sus Fiscalías Generales, las asociaciones internacionales de fiscales, las organizaciones de la sociedad civil, así como de prestigiosos integrantes de la academia al llamado para contribuir a las reflexiones presentadas en este informe.

6. El Relator Especial agradece asimismo a la Clínica de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Educación en Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa el notable apoyo que le ofreció durante las investigaciones y la redacción del informe. A la Asociación Internacional de Fiscales y a la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos le expresa reconocimiento por su apoyo en la distribución del cuestionario redactado por la Relatoría Especial y en la entrega de las respuestas recibidas por las Fiscalías Generales de manera independiente.

II. Panorama general

7. Desde su primer informe en 2017, el Relator Especial destacó que la corrupción daña el estado de derecho y la capacidad de los Estados para promover sistemas de

¹ Resolución 1994/41, párr. 2.

² A/HRC/35/31.

gobierno que respeten los estándares de derechos humanos y sean compatibles con ellos³. Recordó, asimismo, en línea con lo afirmado en 2003 por el entonces Secretario General, Kofi Annan⁴, y en 2018 por el actual Secretario General Antonio Guterres⁵, el impacto decisivo que tiene la corrupción sobre el disfrute de los derechos humanos.

8. En este sentido, han quedado patentes las consecuencias devastadoras de la corrupción en los derechos humanos como consecuencia de situaciones como la concentración de poder y la falta de transparencia de la administración pública. La corrupción, además, impacta directamente en la obligación de los Estados de proveer el máximo de recursos disponibles para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, afectando esto, de manera particular, a los sectores más pobres de la sociedad y a los niños.

9. Como ya se puso de manifiesto⁶ la corrupción tiene un impacto significativo sobre las instituciones públicas, reduce la confianza y legitimidad de la sociedad en ellas y, en general, en los Estados, debilitando sus capacidades de garantizar la protección de los derechos humanos. Dentro de estos efectos negativos, la corrupción impide —directa o indirectamente— que jueces, fiscales, abogados y demás profesionales del ámbito jurídico realicen sus labores y deberes profesionales de manera imparcial e independiente⁷.

10. En 2012, la entonces Relatora Especial, Gabriela Knaul, realizó una evaluación sobre la función y el estado de las Fiscalías, incluyendo una exhaustiva apreciación de las garantías que protegen su independencia⁸. Examinó la independencia estructural de las Fiscalías así como su independencia funcional, mencionándose en esa ocasión las Directrices sobre la función de los fiscales⁹. El informe puso de relieve, entre otros asuntos, la función y las responsabilidades de los fiscales, así como la relación de los mismos con otros agentes con los que se relacionan dentro del ámbito del sistema de justicia penal. Finalmente, la Sra. Knaul analizó detenidamente los diferentes elementos que pueden influir en su independencia e imparcialidad¹⁰.

11. Otro esfuerzo destacable en las Naciones Unidas involucró directamente a fiscales y fue llevado a cabo por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en cooperación con la Asociación Internacional de Fiscales, que publicaron un informe¹¹ para asistir y orientar a los Estados en la revisión y/o desarrollo de estándares internacionales para sus procuradurías o Fiscalías Generales. Entre los estándares mencionados en ese informe destacan las Directrices sobre la función de los fiscales; las Normas de responsabilidad profesional y la Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales, de la Asociación Internacional de Fiscales¹².

12. Durante 2019, el Relator Especial impulsó una serie de trabajos, seminarios y conversatorios para recoger apreciaciones y puntos de vista que se han traducido en una fuente crítica de información y observaciones invaluable para la preparación de este informe. La Relatoría Especial agradece todas esas contribuciones, las cuales constituyeron

³ A/72/140, párr. 21.

⁴ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, prefacio, pág. iii, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2004.

⁵ Antonio Guterres, 10 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

⁶ A/72/140, párr. 18. **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**

⁷ *Ibid.*, párr. 97.

⁸ A/HRC/20/19.

⁹ Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990.

¹⁰ A/HRC/20/19, párrs. 58 a 81. Con el fin de evitar duplicaciones el Relator Especial se remite a lo referido en ese informe.

¹¹ *The Status and Role of Prosecutors*, UNODC, 2014, disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf.

¹² Asociación Internacional de Fiscales, *Manual de Derechos Humanos para Fiscales*, pág. 239, 2ª ed. rev., La Haya, 2009.

un elemento esencial durante la redacción de este informe y para perfilar mejor el trabajo del Relator Especial en torno a este tema.

13. Una de esas actividades fue impulsada por el Relator Especial en julio de 2019 en Nueva York. Se organizó un evento paralelo en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, para tratar este asunto dentro de la temática del Objetivo 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. La Relatoría Especial convocó, en esa ocasión, a un grupo de expertos, incluyendo al actual presidente de la Asociación Internacional de Fiscales, así como a actuales y antiguos fiscales y procuradores generales de África, América Latina, Asia y Europa. Durante la reunión titulada “La independencia de las Fiscalías y sus desafíos contemporáneos desde una perspectiva mundial” dentro de un enfoque de derechos humanos se hizo un balance sobre la independencia de las Fiscalías a partir de la influencia o presiones recibidas al interior de las instituciones, desde otras áreas del Estado o desde poderes fácticos. Una constante manifestada fue la amenaza que representa la corrupción transnacional en el trabajo y labor diarios de las Fiscalías en tiempos modernos, con el subsecuente impacto negativo en materia de derechos humanos.

14. En noviembre de 2019 el Relator Especial hizo un llamado a los Estados Miembros, así como a diversas asociaciones de fiscales y organizaciones en general para responder a una serie de preguntas relacionadas con el impacto de la corrupción transnacional en el ámbito de los derechos humanos y la procuración de justicia. Treinta y dos Estados Miembros y sus respectivas Fiscalías, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales de fiscales y distinguidos integrantes de la academia aportaron información y estudios especializados sobre casos de corrupción, desafíos en la investigación, uso y beneficios de los mecanismos de cooperación internacional establecidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante, la Convención), y casos emblemáticos de combate contra la corrupción.

III. El Ministerio Fiscal como actor principal en la lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos humanos

A. Consideraciones previas

15. En informes anteriores¹³ y en actividades diversas, el Relator Especial se ha referido ya al impacto adverso de la corrupción en la sociedad en su conjunto y, específicamente, en el sistema judicial, las Fiscalías y sus operadores y, en general, sobre los derechos humanos. También ha enfatizado el papel crucial que el sistema judicial y, especialmente, los fiscales, están llamados a desempeñar en la investigación y sanción a la corrupción, particularmente la corrupción transnacional, la cual constituye uno de los grandes desafíos contemporáneos que afecta actualmente a un sinnúmero de países.

16. Cuando el Relator Especial en su primer informe a la Asamblea General expresó que la Convención debía

ser considerada, también, un instrumento internacional fundamental para la protección de los derechos humanos, y que debería merecer, en consecuencia, atención permanente por los órganos competentes sobre la materia¹⁴

se estaba enfatizando un concepto que la realidad ha ido enriqueciendo. Fueron quedando atrás, así, conceptos regresivos, hoy superados por obsoletos, de que el tema de la corrupción no es asunto que atañe al espacio institucional de los órganos de derechos humanos.

17. En esa dinámica convergente entre derechos humanos y enfrentamiento a la corrupción en las Naciones Unidas han sido parte activa y medular tanto la Comisión de Derechos Humanos, primero, como, posteriormente, el Consejo de Derechos Humanos. En

¹³ A/HRC/35/31 y A/72/140.

¹⁴ A/72/140, párr. 29.

su momento la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos encomendó un documento de trabajo y posteriormente estableció una Relatoría Especial sobre la corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales¹⁵. En sus tres informes (2003, 2004 y 2005) se desarrollaron conceptos fundamentales sobre la conexión entre corrupción y derechos humanos¹⁶.

18. Posteriormente, el Consejo de Derechos Humanos ha emitido resoluciones sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. En ellas destacó el “recrudescimiento de las consecuencias negativas de la corrupción generalizada en el disfrute de los derechos humanos” y que la misma es “uno de los obstáculos a la promoción y protección efectivas de los derechos humanos, así como a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente”¹⁷. Más adelante, el Consejo se refirió en otra resolución en 2017 a la complementariedad de los marcos jurídicos internacionales de lucha contra la corrupción y derechos humanos emitiendo recomendaciones al respecto¹⁸.

19. En semejante perspectiva de análisis, el órgano interamericano de protección de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que hay en la Convención una serie de disposiciones que tratan temas relevantes para esta materia, refiriéndose con esto a asuntos de derechos humanos. Se mencionó, así, a una variedad de disposiciones de la Convención: normas sobre contratación de personal público conforme a los principios de eficiencia y transparencia y con criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud (art. 7); contratación de bienes y servicios (art. 9); participación de la sociedad y criterios de transparencia, acceso a la información y libertad de expresión (art. 13); medidas orientadas a endurecer el tratamiento penal de los delitos de corrupción, pero con garantías del debido proceso y la presunción de inocencia y una serie de normas vinculadas a lo mismo.

B. Retos en la protección de los derechos humanos

20. La corrupción se está constituyendo hoy en uno de los mayores impedimentos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 y lo que de ello se deriva para el ejercicio de los derechos humanos¹⁹. Entre los impactos diversos de la corrupción destaca el que tiene sobre la institucionalidad estatal con un efecto directo en su legitimidad y, en especial, en el ámbito de la administración de justicia. Cualquiera sea su forma, la corrupción siempre resulta a expensas de alguien; a fin de cuentas, de la ciudadanía y de sus derechos humanos.

21. Las prácticas de corrupción están tomando muchas y nuevas formas: soborno, malversación de fondos, lavado de dinero, evasión de impuestos, solo por nombrar algunos²⁰. Ella se lleva a cabo, por lo general, en imbricación y articulación entre entidades e individuos del sector privado con entidades o individuos del sector público para obtener contratos, vender productos y, en general, beneficiarse privadamente de recursos públicos haciendo beneficiarios a funcionarios públicos inescrupulosos. Una interacción creativa y efectiva entre los Estados y la comunidad internacional es crucial. Fortalecer, dinamizar y dotar de legitimidad esa institucionalidad, con jueces y fiscales independientes, es indispensable.

¹⁵ E/CN.4/2003/2-E/CN.4/Sub.2/2002/46, decisión 2002/106, pág. 77.

¹⁶ E/CN.4/Sub.2/2003/18, E/CN.4/Sub.2/2004/23 y E/CN.4/Sub.2/2005/18.

¹⁷ A/HRC/RES/21/13.

¹⁸ A/HRC/RES/35/25.

¹⁹ UNODC, “Las actividades contra la corrupción son esenciales para construir la paz, proteger los derechos humanos y garantizar el desarrollo sostenible”, 10 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

²⁰ A/72/140, párr. 72.

22. El impacto de la corrupción en los derechos humanos es un asunto lacerante que está mereciendo ya creciente atención, dejando atrás visiones tradicionales que consideran que tiene poca o ninguna relevancia en el área de los derechos humanos, que está ya suficientemente abordado por otros órganos o, peor aún, que no es, en absoluto, asunto que compete a los órganos de derechos humanos. La Relatoría Especial no puede compartir esa visión limitada y paralizante, muy semejante a aquella de hace algunas décadas que reducía el ámbito de los derechos humanos a los derechos civiles y políticos.

23. La agenda es, en este terreno, amplia y compleja. Supone el desempeño por los Estados de varias funciones fundamentales entre las que destacan el deber de prevención y la obligación de investigar y sancionar, materias que son de competencia directa de los órganos de derechos humanos.

24. En cuanto a la prevención, en una perspectiva de derechos humanos son centrales asuntos como “la transparencia, las declaraciones juradas, las leyes de acceso a la información pública y los controles externos”²¹, es decir, un conjunto de obligaciones positivas —institucionales o normativas— o “de hacer” de los Estados. En cuanto a la responsabilidad de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar actos de corrupción, ellas derivan tanto de la ley nacional como de los tratados internacionales, en particular la Convención. Concurren en esto la función de las autoridades judiciales y del Ministerio Público, espacios institucionales cruciales para investigar, juzgar y sancionar en respeto a las garantías del debido proceso.

25. Lo anterior presupone el funcionamiento de un sistema de justicia, que incluye a Ministerios Públicos o Fiscalías, que cumplen una función medular en el enfrentamiento a la corrupción en la medida en que actúen con independencia, integridad y neutralidad para guiar las investigaciones, formular cargos, recabar pruebas, entre otras funciones, conceptos y procesos en los que si el sistema incumple sus funciones —o es corrupto él mismo— se genera impunidad en un círculo vicioso que puede derivar en más actos de corrupción y de violación de derechos humanos.

C. Fiscales/procuradores: actores fundamentales para enfrentar a la corrupción

26. El Relator Especial hace suyo el análisis contenido en el informe realizado por la entonces Relatora Especial, Gabriela Knau²², sobre fiscales y Fiscalías del ministerio fiscal, y en particular las referencias a los estándares generales aplicables acerca de la independencia e imparcialidad de los fiscales y a las normas de actuación establecidas en las Directrices sobre la función de los fiscales y en las Normas de responsabilidad profesional y la Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales.

27. Los fiscales, junto con los jueces, son actores centrales en el funcionamiento del estado de derecho. En la investigación del delito los fiscales son insustituibles, en la mayoría de las legislaciones, en la investigación del delito, así como en el proceso de toma de decisiones que pueden conducir a un proceso penal y a las sanciones que pudieran corresponder. Como el Relator Especial ya ha mencionado en otras ocasiones, las situaciones de falta de imparcialidad y corrupción resultan en la vulneración del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que estipula que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley²³.

28. De acuerdo con los estándares internacionales, las funciones y actuaciones del Ministerio Fiscal, se llevarán a cabo sobre la base de la obligación de respetar, proteger y

²¹ Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/28/73, párr. 28.

²² A/HRC/20/19.

²³ A/HRC/35/31, párr. 100.

garantizar los derechos humanos reconocidos²⁴. Estos principios rectores, conscientes del problema global que representa la corrupción, han solicitado expresamente a las Fiscalías que presten especial atención al enjuiciamiento de los funcionarios públicos que hayan cometido delitos de corrupción. Una de las principales funciones de los ministerios fiscales consistirá, por lo tanto, en luchar contra este fenómeno²⁵.

29. En este sentido, la responsabilidad institucional y social de investigar y sancionar la corrupción recaerá en jueces y fiscales integrantes de un sistema de justicia imparcial basado en el respeto a la ley y los derechos humanos. Dado que una de las funciones de la Fiscalía es actuar en nombre de la sociedad en su conjunto y defender el interés general, deben prevalecer altos estándares de conducta, neutralidad, equidad y profesionalismo. En los procesos de selección y designación se debe cuidar que prevalezcan los criterios de mérito, idoneidad y transparencia.

30. La Relatoría Especial desea enfatizar que la confianza de los ciudadanos en sus instituciones de procuración de justicia y judiciales en casos y situaciones de corrupción suele estar relacionada con la capacidad efectiva de investigar y sancionar a los corruptos. En este orden de ideas las víctimas de la corrupción no son piezas ajenas y externas al problema. Por ello, deben ser escuchadas en los procesos de investigación y juzgamiento como ingrediente esencial de participación, transparencia y no discriminación, y ser destinatarias de medidas apropiadas de reparación.

31. Los defensores de derechos humanos, por su lado, tienden a ser piezas clave en el impulso a investigaciones sobre casos de corrupción, lo que muchas veces ha convertido a quienes desempeñan esas funciones en destinatarias de violencia. Particular atención y, en su caso, medidas de protección, deben destinarse a estas personas para prevenir represalias por denuncias sobre actos de corrupción.

32. A los efectos de la preparación de este informe, de acuerdo con la información y análisis recogidos en los distintos encuentros llevados a cabo en 2019, así como por los aportes recibidos de los Estados, de sus Fiscalías, y de organizaciones especializadas en la materia, las prácticas de corrupción se han hecho más complejas y han tenido un enorme impacto en el trabajo institucional. No solo en los sistemas judiciales *stricto sensu*, sino en el ámbito específico de responsabilidad de las Fiscalías.

33. Es importante destacar que, pese a contextos muchas veces adversos, contemporáneamente hay un grupo considerable de casos de éxito en la investigación y persecución penal en los que individuos de altas esferas de poder político o económico están siendo investigados, procesados y condenados por graves delitos de corrupción de alcance transnacional. No obstante, la Relatoría Especial considera que, a pesar de varios casos emblemáticos de acción efectiva, persisten desafíos endémicos de carácter institucional, normativo y operativo que han contribuido al bloqueo o fracaso de muchas y muy importantes investigaciones. Ello no solo favorece a la corrupción, sino que repercute en el debilitamiento de los sistemas de justicia penal y en la institución del Ministerio Público y, en general, en condiciones institucionales adversas para la vigencia de los derechos humanos.

IV. Fiscales y la obligación de la cooperación internacional

34. La independencia de las Fiscalías se engloba en el ámbito general de la independencia judicial garantizada por el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Nos encontramos ante una obligación que ha sido desarrollada en las Directrices sobre la función de los fiscales y que se debe garantizar. No es un privilegio que los Estados pueden o no otorgar²⁶.

²⁴ Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 12, y artículo 1, apdo. h), de las Normas de responsabilidad profesional y Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales.

²⁵ Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 15.

²⁶ A/HRC/35/31, párr. 24.

35. Dentro de la vasta lista de obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Convención, ya ratificada por 186 países, dos aspectos medulares resaltan sobre el papel y responsabilidad de fiscales: la independencia e integridad de los fiscales y la cooperación internacional. Unos y otros se interrelacionan y, en ello, la independencia es medular.

A. Independencia, integridad y cooperación internacional

36. La independencia e integridad están establecidas en la Convención como componentes esenciales de la viabilidad de la cooperación entre los Estados para investigar y sancionar la corrupción²⁷. Esto, en los dos aspectos específicos a que se refiere el artículo 11. Primero, “la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción”. Segundo, la obligación de los Estados parte de adoptar “medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial”. Ambos principios —independencia e integridad— están establecidos en la Convención tanto para jueces como para el ministerio público. Los integrantes del Ministerio Público, así, pueden ser, válida y legítimamente, piezas fundamentales en el enfrentamiento internacional a la corrupción en tanto estén dotados de independencia y de medidas estatales para reforzar su propia integridad.

37. La asistencia judicial recíproca es una de las principales obligaciones estipuladas en la Convención, y está contenida en el artículo más extenso y elaborado de este tratado internacional²⁸. Las “investigaciones, procesos y actuaciones” sobre delitos de corrupción son desglosados en una amplia enumeración²⁹. Las investigaciones conjuntas³⁰ son la otra obligación particularmente poderosa de la Convención. El centro del accionar, en la mayoría de las legislaciones internas es, precisamente, competencia del Ministerio Público y los fiscales.

38. La asistencia recíproca y la cooperación suponen, de suyo, un intercambio eficaz de información y de trabajo institucional. De acuerdo con los expertos que asistieron a la séptima reunión intergubernamental de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención, es de utilidad disponer de orientaciones, modelos e información para la facilitación de la formulación de solicitudes de cooperación internacional eficaces³¹.

39. Todo esto remite directamente a las Directrices sobre la función de los fiscales como marco orientador conceptual de la independencia e integridad de los fiscales, condiciones previas fundamentales establecidas en el artículo 11 de la Convención para la legitimidad interlocutoria de fiscales en la asistencia recíproca y las investigaciones conjuntas. El principal objetivo explicitado de las 24 directrices allí contenidas consiste, precisamente, en asistir a los Estados miembros a “garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal” (preámbulo). Las Directrices se complementan con las Normas de responsabilidad profesional y la Declaración de derechos

²⁷ “Artículo 11. Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público.

1. Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial.

2. Podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial, pero goce de independencia análoga.”

²⁸ Artículo 46.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Artículo 49.

³¹ CAC/COSP/EG.1/2018/4, Informe de la séptima reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Viena el 8 de junio de 2018, párr. 18.

y deberes fundamentales de los fiscales de la Asociación Internacional de Fiscales, con el apoyo de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, de las Naciones Unidas.

40. Lo anterior y el análisis contenido en el informe presentado por la Relatoría Especial en 2012³² constituyen las garantías y normas mínimas que deben ser observadas por las Fiscalías y respetadas por el resto de las instituciones como condiciones que garantizan su independencia e imparcialidad. Dentro de ello, las áreas relativas a los requisitos profesionales, de selección y capacitación; la situación y condiciones de servicio; la libertad de expresión y asociación; las funciones de los fiscales en el procedimiento penal; las facultades discrecionales; las alternativas del enjuiciamiento; las relaciones con otros organismos o instituciones gubernamentales y las actuaciones disciplinarias.

41. Entre los ámbitos de la cooperación destacan varios asuntos de naturaleza penal que en buena medida conciernen a los fiscales: la extradición; el traslado de personas condenadas a cumplir una pena; la asistencia judicial recíproca; la remisión de actuaciones penales; la cooperación en materia de cumplimiento de la ley y las investigaciones conjuntas.

42. Estos no son elementos accesorios o accidentales de la Convención, sino asuntos esenciales que, en mucho, se refieren a las atribuciones de los fiscales. En una evaluación realizada en 2017, la UNODC, tras estudiar los diferentes informes presentados por los países durante el primer ciclo del mecanismo de examen de la aplicación de la Convención³³, constató que, en cuestiones de cooperación internacional,

los países consideran que los marcos bilaterales y regionales por los que están obligados son bases jurídicas “prioritarias” para la extradición y la asistencia judicial recíproca sobre delitos relacionados con la corrupción³⁴.

43. Esta lógica normativa y conceptual requiere que las actuaciones de las Fiscalías se basen en la objetividad, la imparcialidad, la coherencia y el respeto a la ley, convergente ello con los estándares y normas internacionales en materia de derechos humanos, estableciendo así, los medios necesarios para garantizar que las funciones atribuidas se desarrollen de forma transparente y responsable para la viabilidad de la propia cooperación³⁵.

B. Desafíos de las Fiscalías en la cooperación internacional

44. Un tema recurrente abordado en los informes de las Fiscalías recibidos durante la preparación de este informe fue el de los retos para lograr una efectiva cooperación internacional, de acuerdo con los estándares establecidos en la Convención.

45. De las respuestas al cuestionario distribuido por la Relatoría Especial, se desprende que la mayoría de las Fiscalías reconocen a la cooperación internacional estipulada en la Convención como un medio que ha contribuido con resultados positivos en la integración de investigaciones. Sin embargo, de la lectura de los informes se aprecian diversas áreas que podrían ser reforzadas en la cooperación recíproca para hacer más eficiente y efectiva la persecución de la corrupción:

- a) Tiempos de los trámites;
- b) Facilidades para practicar diligencias en el exterior;

³² A/HRC/20/19. Véase también el informe de la 23ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Fiscales (Johannesburgo, Sudáfrica), el cual aborda temas particulares sobre la independencia de las Fiscalías, disponible en <https://www.iap-association.org/Conferences/Annual-Conferences/23rd-Annual-Conference>.

³³ El capítulo VII de la Convención regula los mecanismos de aplicación. El artículo 63, párrafo 1, establece la Conferencia de los Estados partes en la Convención con el fin de “promover y examinar” su aplicación.

³⁴ UNODC, *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional*, 2ª ed., 2017, pág. 211.

³⁵ A/72/140, párrs. 97 a 106.

- c) Más eficiente y ágil coordinación;
- d) Voluntad institucional para perseguir el delito;
- e) Investigaciones conjuntas;
- f) Lineamientos comunes para identificar el material probatorio.

46. En el aspecto específico de la investigación de la corrupción transnacional, las Fiscalías distinguieron diversos desafíos de carácter normativo, institucional y operacional particularmente en la fase de integración de carpetas de investigación.

47. En el ámbito normativo se destaca la necesidad de actualizar y modernizar la legislación penal, tanto de carácter sustantiva como procesal, para contar con reglas adecuadas que permitan una investigación eficaz que satisfagan, simultáneamente, el pleno respeto a los derechos humanos, y garantías de la víctima u ofendido y/o del presunto responsable. Así, las diferencias normativas, tales como la tipificación de los delitos de corrupción y la graduación de las penas, los plazos requeridos por los canales formales para los mecanismos de cooperación internacional, el respeto de los derechos humanos, el conocimiento limitado de herramientas multilaterales capaces de fomentar las prácticas de investigación y enjuiciamiento en todas las jurisdicciones, son algunos de los factores que limitan la capacidad de realizar investigaciones y procesamientos penales exitosos³⁶.

48. Un grupo considerable de Fiscalías también pusieron de manifiesto el uso indebido que se le ha dado a la figura del fuero o la inmunidad procesal como mecanismo que muchas veces obstaculiza o impide la investigación y posible sanción de servidores públicos de alto nivel por la comisión de conductas constitutivas del delito de corrupción.

49. Además, señalaron que la obstaculización en la investigación en esta materia se agrava cuando el país requerido no cumple con estándares mínimos de derechos humanos que protejan a las víctimas o a los denunciantes, lo cual ha impedido en múltiples ocasiones llevar a cabo una asistencia recíproca en materia penal.

50. Algunas Fiscalías manifestaron que, a pesar del reconocimiento de los Estados Miembros de su obligación internacional para facilitar la recuperación de activos, las Fiscalías aún siguen enfrentando dificultades en esta esfera, especialmente, debido a la falta de regulación de los procesos para la búsqueda, monitoreo y recuperación de las propiedades o recursos objeto de la investigación.

51. A nivel institucional uno de los retos que algunas Fiscalías aún enfrentan es el respeto institucional por las otras ramas de gobierno o poderes del Estado a su independencia y autonomía. Cobran especial relevancia los actos que puedan debilitar a las Fiscalías, la percepción pública sobre la imparcialidad de las investigaciones penales y la no injerencia del poder político o de los poderes fácticos en la tarea del Ministerio Fiscal. Asimismo, la falta de independencia financiera se ha traducido en la ausencia de recursos humanos, lo cual ha mermado la capacidad de las Fiscalías para poder iniciar y llevar a cabo investigaciones dentro de plazos razonables.

52. La falta de autonomía y de independencia funcional, además de minar la credibilidad de la autoridad fiscal y socavar la confianza pública en la administración de justicia, permite dar cobertura a posibles prácticas corruptas. La independencia, sin embargo, no puede ir contra la rendición de cuentas³⁷; estas cobran especial importancia en aquellos sistemas en el que el Ministerio Fiscal es totalmente independiente y no existe un control de su actuación por parte de los Poderes Ejecutivo o Legislativo³⁸.

53. Un fiscal, al igual que un juez, queda automáticamente deslegitimado para intervenir en un asunto en el que tenga, o pueda parecer que tiene, un interés personal o parcializado. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del

³⁶ Africa-Europe Prosecutors Conference on International Judicial Cooperation on Investigation and Prosecution of Human Trafficking and Migrant Smuggling, Sharm El-Sheikh (Egipto), 18 a 20 de septiembre de 2018, informe de la conferencia.

³⁷ A/HRC/17/30/Add.3, párr. 18.

³⁸ A/HRC/20/19, párr. 84.

Consejo de Europa considera que, dado su alto grado de responsabilidad, los fiscales pueden quedar sujetos a ciertas condiciones y restricciones encaminadas a garantizar la coherencia, imparcialidad e integridad en la toma de sus decisiones³⁹.

54. Una percepción pública sobre la posible parcialidad en su actuación es una señal que provoca escepticismo en las acciones contra la corrupción y socava la legitimidad de la administración de justicia y la eficacia de las instituciones públicas. De ahí que no sea suficiente que las Fiscalías actúen contra la corrupción, sino que además se conozca su accionar por la sociedad⁴⁰.

55. Organizaciones de la sociedad civil señalaron a la Relatoría Especial que en diversas jurisdicciones no existen mecanismos efectivos de rendición de cuentas por parte de las Fiscalías para informar a la sociedad de los avances o resultados de las investigaciones en materia de corrupción transnacional. Asimismo, identificaron la falta de acceso o la ausencia de publicación de informes periódicos para conocer el resultado de las investigaciones, así como estadística necesaria para determinar cuántos asuntos fueron puestos a disposición del sistema judicial, así como el sentido del fallo judicial, especialmente en aquellos casos donde exista un interés de carácter nacional.

56. La rendición de cuentas del Ministerio Fiscal no es algo que *per se* pueda ser entendido como sinónimo de afectación de su independencia y autonomía. Es, en general, una obligación la que cobra especial importancia en aquellos sistemas en el que el ministerio fiscal es totalmente independiente y no existe un control de su actuación por parte de los Poderes Ejecutivo o Legislativo⁴¹.

57. A nivel operativo las diferencias normativas, tales como la tipificación de los delitos de corrupción y las penas, los plazos requeridos por los canales formales para los mecanismos de cooperación internacional, el respeto al debido proceso y a los derechos humanos, el conocimiento limitado de herramientas multilaterales capaces de fomentar las prácticas de investigación y enjuiciamiento en todas las jurisdicciones, son algunos de los factores que limitan la capacidad de realizar investigaciones y enjuiciamientos exitosos⁴².

58. La formación especializada de fiscales, peritos, policías y demás servidores públicos relacionados particularmente con la investigación del delito y, en general, con la procuración de justicia dentro de un enfoque de derechos humanos, constituye un constante reto de las Fiscalías. Debido al carácter novedoso de las tareas que tienen por delante y las nuevas formas de corrupción, es necesario desarrollar programas de especialización con enfoque de derechos humanos que permitan a los fiscales y a sus operadores contar con el conocimiento necesario que les permita alcanzar altos estándares de calidad en los resultados investigativos, e incrementar el número de resultados procesales sustantivos e investigaciones sólidas y sustentadas con evidencia obtenida con respeto a los estándares de derechos humanos y el debido proceso.

59. Finalmente, debido a las nuevas tendencias en tecnologías de la información, es necesario poner en marcha programas orientados a fiscales y sus operadores. Es fundamental que se encuentren al día en el uso de tecnologías e instrumentos o herramientas tecnológicas al servicio de la investigación criminal, especialmente aquellas enfocadas a la obtención de evidencia científica por las áreas periciales de las Fiscalías.

³⁹ CDL-AD (2010)040, párr. 17.

⁴⁰ De ahí que sea relevante la creación de oficinas de comunicación en las Fiscalías de cara a comunicar a la opinión pública el resultado de su trabajo institucional.

⁴¹ A/HRC/20/19, párr. 84.

⁴² Africa-Europe Prosecutors Conference on International Judicial Cooperation on Investigation and Prosecution of Human Trafficking and Migrant Smuggling, Sharm El-Sheikh (Egipto), 18 a 20 de septiembre de 2018, informe de la conferencia.

V. Buenas prácticas y retos pendientes para los Ministerios Fiscales en materia de cooperación y lucha contra la corrupción

A. Casos emblemáticos en el ámbito de la cooperación internacional

60. Con base en la información recibida por la Relatoría Especial se ha tomado nota de acciones o políticas sostenibles que se han traducido en buenas prácticas y, eventualmente, en casos de éxito no solo durante la integración de investigaciones, sino en el eventual procesamiento y sanción penal de responsables.

61. El trabajo coordinado entre Ministerios Fiscales de diferentes países ha logrado en los últimos tiempos resultados significativos en el ámbito de la lucha contra la corrupción transnacional haciendo uso de la asistencia judicial recíproca y, en ocasiones, llevando a cabo investigaciones conjuntas. Son luces al fin de un túnel que tienen que perfilarse hacia la extensión y generalización de estas prácticas en ejercicio de las obligaciones y facultades estipuladas en la Convención que favorecen a la sociedad cuyos derechos hubiesen sido afectados.

62. La investigación llevada a cabo en el caso Lava Jato, por ejemplo, a partir de presuntos delitos producidos en América Latina y otras regiones por algunas empresas constructoras del Brasil, ha dado lugar a un ejemplo emblemático —y en pleno proceso— de cooperación judicial internacional eficaz entre jueces y fiscales de una variedad de Estados y territorios. El hecho de que se haya llevado a cabo una cooperación efectiva entre Fiscalías de variados países y territorios para investigar las prácticas de corrupción que operan en diferentes continentes supone un hito en sí mismo. No solo se han compartido investigaciones, sino que se han llevado a cabo iniciativas orientadas a concretar la delación premiada o colaboración eficaz en virtud de los progresos sustantivos derivados de esa cooperación.

63. A septiembre de 2019, la justicia del Brasil, por ejemplo, había dirigido 384 pedidos de cooperación a 61 países. En sentido inverso el Brasil y sus instituciones fiscales y judiciales habían recibido 497 pedidos de información y cooperación de 39 países o territorios, entre ellos 191 del Perú y 110 de Suiza. Los países a los que se dirigieron desde el Brasil la mayor cantidad de solicitudes fueron Suiza y los Estados Unidos de América, de los cuales se obtuvo valiosa información sobre movimientos financieros y bancarios de dinero mal habidos, es decir, en conjunto, sobre los distintos eslabones de los procesos de corrupción transnacional⁴³.

64. Algunas Fiscalías también mencionaron los efectos positivos en el proceso de asistencia en el combate a la corrupción, principalmente en el intercambio de información y coordinación de medidas administrativas durante el curso de investigaciones en otras regiones. Por ejemplo, debido a la cooperación internacional entre Omán y Suiza en 2019, Omán pudo recuperar —gracias a la cooperación brindada por la contraparte suiza—, activos incautados provenientes de sobornos y lavado de dinero⁴⁴.

65. La Relatoría Especial quisiera dejar constancia del relevante trabajo llevado a cabo hasta 2019 por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), instancia de cooperación investigativa estructurada entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala competente para investigar y colaborar, de conformidad con la legislación nacional, en el enjuiciamiento de diferentes delitos, entre los que se encontraban el de corrupción⁴⁵. La CICIG puede considerarse una de las iniciativas anticorrupción más

⁴³ Asesoría Jurídica de la Secretaría de Cooperación Internacional de la Procuraduría General del Brasil, septiembre de 2019.

⁴⁴ Cuestionario remitido a la Relatoría Especial por Omán en base a la solicitud realizada a los países para la realización del presente informe.

⁴⁵ CICIG, Informe final de cierre, *El legado de la justicia en Guatemala*, 2019, disponible en https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf.

relevantes implementada hasta el momento. Se trataba de una entidad internacional independiente en lo político, organizacional y financiero compuesta por jueces, fiscales y agentes de la ley de más de 20 países. En sus 12 años de existencia, esta institución desempeñó un papel fundamental en el descubrimiento y enjuiciamiento por corrupción de funcionarios, empresarios y narcotraficantes.

66. La Relatoría Especial quisiera también dejar constancia de la relevante aportación de la Misión en Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), que no solo se enfocó en casos relevantes que involucraron a redes de corrupción pública y privada con resultados exitosos, sino que además produjo aportes para reformar y fortalecer la institucionalidad para prevenir que el flagelo de la corrupción siguiera socavando la credibilidad de sus autoridades y el sistema político. La Relatoría Especial condena la decisión de enero de 2020 de no renovar su mandato⁴⁶.

67. En Europa también se han identificado avances considerables en el combate a la corrupción internacional. La Agencia Europea de Cooperación en Materia de Justicia Penal (Eurojust), promueve y mejora la coordinación de las investigaciones y los enjuiciamientos, así como la cooperación entre autoridades de los Estados miembros. La utilidad de Eurojust ha sido puesta en evidencia por las Fiscalías, particularmente en lo que respecta a conocimientos específicos que, normalmente, se requieren para el funcionamiento habitual de los casos investigados por las Fiscalías.

68. Entre sus cometidos está el de prestar asistencia a fiscales y otros investigadores de la Unión Europea en casos de delitos graves que puedan afectar a dos o más Estados miembros, o sean susceptibles de enjuiciamiento sobre la base de las operaciones realizadas y la información suministrada por las autoridades de los Estados miembros, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), la Fiscalía Europea y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

69. De acuerdo con el Parlamento Europeo⁴⁷, se espera que la Fiscalía Europea esté operativa a finales de 2020 o principios de 2021. Es una oficina independiente encargada de la investigación, el ejercicio de la acción penal y la administración de justicia para los delitos contra el presupuesto de la Unión, como el fraude, la corrupción o el fraude transfronterizo del impuesto sobre el valor añadido (IVA) por un valor superior a 10 millones de euros⁴⁸.

B. Integridad judicial y prevención de la corrupción de las Fiscalías

70. El artículo 11 de la Convención adquiere una importancia especial ya que esta disposición insta a los Estados a adoptar medidas tendentes a reforzar la integridad judicial y prevenir la corrupción en la judicatura, sin menoscabar su independencia. Además, en aquellos lugares donde las Fiscalías no formen parte del Poder Judicial, pero gocen de independencia análoga, la Convención habilita expresamente a los Estados para que adopten medidas similares.

71. La corrupción o la inacción impacta, en general, en el estado de derecho y, específicamente en espacios institucionales como las Fiscalías si su independencia está deteriorada debilitando los derechos fundamentales. Si el Ministerio Fiscal se ve influido, neutralizado o cooptado en el proceso de la toma de decisiones por circunstancias ajenas a las inherentes al ejercicio de su actividad profesional se da pie a una cultura de impunidad.

⁴⁶ Véase https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20.

⁴⁷ El Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea entró en vigor el 20 de noviembre de 2017. El Parlamento, mediante su resolución legislativa de 5 de octubre de 2017, concedió su aprobación al proyecto de Reglamento del Consejo.

⁴⁸ Parlamento Europeo, fichas temáticas sobre la Unión Europea, “La cooperación judicial en materia penal”, 2019.

72. No existe un sistema o modelo único de Ministerio Fiscal que permita blindarlo contra el impacto de prácticas corruptas⁴⁹. Si bien es cierto que este fenómeno tiende a ser prevalente en aquellos países donde el concepto de separación de poderes y de independencia e integridad de jueces y fiscales están menos arraigados, para la Relatoría Especial el margen de discrecionalidad de que dispone un fiscal a la hora de interpretar y resolver cuestiones sometidas a su competencia le convierte en un objetivo codiciado de la corrupción.

73. En algunos países, por ejemplo, existen unidades especializadas cuya función consiste en procesar las denuncias que se reciben y proponer, en su caso, el archivo o desistimiento⁵⁰. Estas unidades únicamente podrán llevar a cabo un trabajo eficaz si existe un protocolo de actuación y una supervisión adecuada de aquellos casos que se desestimen. De no ser así, su funcionamiento podría convertirse “en una excusa para generar incentivos perversos y espacios de corrupción en el interior de las fiscalías”⁵¹.

74. En este sentido, una persona dispuesta a que primen sus intereses personales, de grupo o partidistas sobre los que deben regir la correcta actuación del Ministerio Fiscal, se convierte en un peligro para el correcto funcionamiento de las fiscalías, y por ende para el estado de derecho y la garantía de los derechos humanos. Así pues, cuando el Ministerio Público está subordinado al Poder Ejecutivo, las garantías contra las presiones externas son más necesarias si caben con el fin de protegerlo de toda influencia política indebida⁵².

75. Varias Fiscalías informaron sobre la existencia de códigos o comisiones de ética y de buen gobierno para procurar la gestión íntegra, eficiente y transparente de la labor de los fiscales, así como pautas de comportamiento ético y sobre conflictos de interés para identificar, investigar y, en su caso, sancionar, casos no reportados de conflicto de interés, así como la violación a los principios de justicia, integridad, imparcialidad, no abuso, independencia, confidencialidad, y respeto a la ley. A pesar de los avances significativos, sin embargo, en un número importante de Fiscalías todavía se advierte la ausencia de comisiones o códigos de ética.

76. *Programas de prevención.* Se han diseñado y puesto en ejecución en varias instituciones de Ministerio Público estrategias para el diseño y ejecución de planes de control preventivo y disciplinario para identificar, investigar y sancionar posibles actos de corrupción dentro de las Fiscalías. En ese sentido, es importante destacar, como un ejemplo, la estrategia “bolsillos de cristal” utilizada en Colombia, que busca hacer transparentes las conductas de los funcionarios y cuya finalidad es desmantelar las prácticas de corrupción de alto impacto, incluyendo la de la administración de justicia que, por supuesto, abarca jueces, centros de servicios judiciales, Fiscalías y la policía judicial.

77. *Manuales de actuación.* Algunas Fiscalías también han elaborado manuales de investigación de delitos de corrupción, pautas de comportamiento ético y de conflictos de interés, así como buenas prácticas a las dinámicas del trabajo interno y el resguardo de información y sistemas de archivo. Entre los principios que orientan la actividad de los fiscales se encuentran, la justicia, integridad, imparcialidad, no abuso, independencia, confidencialidad y respeto a la ley.

78. *Declaración patrimonial y de interés.* En algunas jurisdicciones, en aras de cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 11 de la Convención, los fiscales están obligados a presentar su declaración patrimonial y de interés, de sus parejas, convivientes y el de sus hijos. Con el fin de apuntalar la confianza en el Ministerio Público, resulta

⁴⁹ Debido al carácter confidencial de la información recibida por la Relatoría Especial, el Relator Especial no está en condiciones de llevar a cabo una enumeración nominal.

⁵⁰ Existen, entre otras, las Unidades de Tratamiento de Causas de Menor Complejidad (TCMC) en Chile o las Unidades de Decisión Temprana (UDT) de Guatemala.

⁵¹ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Fundación para el Debido Proceso y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, México, 2017, pág. 38, disponible en http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf.

⁵² Comisión de Venecia, CDL-AD (2010)040, párr. 83.

necesario que los Estados Miembros adopten mayores compromisos en el ámbito de la transparencia patrimonial de los fiscales.

79. *Contralorías internas.* La creación de Fiscalías especializadas para investigar, perseguir y sancionar delitos relacionados con la corrupción, así como Fiscalías especializadas en asuntos internos para revisar la conducta de los servidores públicos en casos de posibles prácticas indebidas es fundamental en el combate de la corrupción.

VI. Conclusiones

80. Están comprobadas las consecuencias devastadoras de la corrupción en los derechos humanos y sobre las estructuras institucionales, en aspectos como la concentración de poder y la falta de transparencia de la administración pública. La corrupción, además, impacta directamente en la obligación de los Estados de proveer del máximo de recursos disponibles a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectando esto, de manera particular, a los sectores más pobres de la sociedad y a los niños.

81. En todas las tradiciones jurídicas, quienes integran el ministerio público —con la denominación de fiscales, procuradores u otras— ocupan una posición clave en el sistema de justicia penal y tienen una responsabilidad de la mayor relevancia en el enfrentamiento a la corrupción. No se puede hacer valer una efectiva procuración de justicia si los operadores no pueden actuar con independencia, integridad e imparcialidad, en condiciones de autonomía, objetividad y neutralidad para el desempeño de una función tan sensible y de la mayor responsabilidad. Contribuir a fortalecer su independencia, frente a propósitos de sometimiento, tanto desde el poder político, como de los poderes fácticos de la corrupción, es una tarea prioritaria en favor de la institucionalidad y de la protección de los derechos humanos.

82. La Convención es el instrumento jurídico e institucional universal esencial para enfrentar la corrupción y, con ello, contribuir a generar condiciones que favorezcan la vigencia de los derechos humanos. Luego de su adopción en 2003 se abrió un rico e irreversible proceso de convergencia y creciente interacción entre el enfrentamiento a la corrupción y la protección de los derechos humanos. En esencia, ante todo, porque una institucionalidad legítima y respetuosa de los derechos humanos, con sistemas judiciales independientes, es esencial para enfrentar la corrupción y sus distintas manifestaciones en la institucionalidad pública.

83. La independencia e integridad de jueces y Fiscalías es uno de los supuestos sustantivos y, a la vez, norma enfática y medular de la Convención. La viabilidad de normas fundamentales de la Convención en áreas cruciales como la asistencia judicial internacional y las investigaciones conjuntas se vería seriamente socavada de carecer las Fiscalías de que se trate de condiciones de independencia e integridad, aspectos esenciales para su legitimidad interna e internacional.

84. Una institucionalidad legítima y respetuosa de los derechos humanos, con sistemas judiciales independientes, es esencial para enfrentar la corrupción y sus distintas manifestaciones en la institucionalidad pública. En la dinámica convergente entre protección de los derechos humanos y enfrentamiento a la corrupción en las Naciones Unidas han sido parte activa y medular tanto la Comisión de Derechos Humanos, primero, como, posteriormente, el Consejo de Derechos Humanos⁵³.

VII. Recomendaciones

85. Es importante seguir impulsando y desarrollando la dinámica convergente entre derechos humanos y enfrentamiento a la corrupción en las Naciones Unidas teniendo en cuenta el impacto de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. La

⁵³ A/HRC/RES/21/13 y A/HRC/RES/35/25.

complementariedad de los marcos jurídicos internacionales de lucha contra la corrupción y derechos humanos debe continuar fortaleciéndose y dinamizándose.

86. Con independencia del modelo jurídico o institucional, el enfrentamiento a la corrupción debe erigirse en una de las grandes prioridades de todos los Ministerios Fiscales actuando con independencia y neutralidad, con perspectiva de derechos humanos y de protección a las víctimas y defensores de derechos humanos.

87. En cuanto a la responsabilidad de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar actos de corrupción, ella deriva tanto de la ley nacional como de los tratados internacionales, en particular la Convención. Concurren en esto la función de las autoridades judiciales y del ministerio público, espacios institucionales cruciales para investigar, juzgar y sancionar en respeto a las garantías del debido proceso. Para ello es esencial que se garantice el respeto a la independencia y autonomía institucional y financiera de las Fiscalías.

88. En la independencia funcional e institucional de las Fiscalías tienen particular importancia las Directrices sobre la función de los fiscales. Su aplicación y difusión sostenida es indispensable. Las Directrices se complementan con las Normas de responsabilidad profesional y la Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales.

89. La confianza de la ciudadanía en sus instituciones de procuración de justicia y judiciales debe continuar fortaleciéndose sobre la base de su capacidad efectiva de investigar y sancionar a los corruptos. Ello exige que las actuaciones de las Fiscalías se basen en la objetividad, la imparcialidad, la coherencia y el respeto a la ley, convergente ello con los estándares y normas internacionales en materia de derechos humanos, como las Directrices, estableciendo los medios para garantizar que las funciones atribuidas se desarrollen de forma transparente y responsable para la viabilidad de la propia cooperación.

90. Es indispensable que las estructuras organizativas de las Fiscalías se doten de unidades especializadas en materia de corrupción. Estas unidades deben gozar de la autonomía técnica y financiera necesarias que les permitan llevar a cabo investigaciones independientes y fiables.

91. En el ámbito normativo es necesario actualizar y modernizar la legislación penal, tanto de carácter sustantivo como procesal para contar con reglas adecuadas que, dentro del marco conceptual de la Convención, permitan una investigación eficaz que satisfagan, simultáneamente, el pleno respeto a los derechos humanos, garantías de la víctima u ofendido y/o del presunto responsable.

92. A nivel institucional debe fortalecerse el respeto institucional por las otras ramas de gobierno o poderes del Estado a su independencia y autonomía. Ello debe incluir los recursos presupuestarios adecuados para que esa independencia y autonomía no se vean afectadas. La independencia, sin embargo, no se contradice con la transparencia, rendición de cuentas, las declaraciones juradas, las leyes de acceso a la información pública y los controles externos.

93. Es prioritario desarrollar programas de especialización que refuercen a los fiscales y a sus operadores en su capacidad de contar con las herramientas necesarias para alcanzar altos estándares de calidad en los resultados investigativos, el manejo de tecnologías o herramientas modernas al servicio de la investigación criminal, sustentado todo ello con evidencia obtenida con respeto a los estándares de derechos humanos y el debido proceso.

94. A nivel operativo se debe avanzar en cerrar las brechas normativas en asuntos como la tipificación de los delitos de corrupción y las penas, los plazos requeridos por los canales formales para los mecanismos de cooperación internacional, el respeto al debido proceso y a los derechos humanos. Ello debe ir acompañado de la capacitación y formación especializada de fiscales, peritos, policías y demás servidores públicos relacionados particularmente en la investigación del delito, dentro de un enfoque de derechos humanos, lo que constituye un constante reto de las Fiscalías.

95. Se llama a los Estados que aún no cuenten con él, a adoptar códigos de ética específicos para el Ministerio Público, acorde con los principios y estándares internacionales que deben regir su comportamiento en el desempeño de sus funciones que

permitan identificar, prevenir y sancionar prácticas que amenacen la independencia e integridad de sus Fiscalías, así como proponer medidas preventivas destinadas a fortalecer esa autonomía e integridad.

96. Para fortalecer y hacer más efectiva la cooperación internacional entre Fiscalías estipulada en la Convención se deben afinar algunas áreas y procedimientos como las diferencias en los períodos de trámite; facilidades para practicar diligencias en el exterior; reforzar las investigaciones conjuntas para evitar duplicidad de diligencias y lineamientos comunes para identificar el material probatorio.

97. Las víctimas de la corrupción no son piezas ajenas y externas al problema. Deben ser escuchadas en los procesos de investigación y juzgamiento como ingrediente esencial de participación, transparencia y no discriminación, y ser destinatarias de medidas apropiadas de reparación.

98. Los defensores de derechos humanos suelen ser piezas importantes en el impulso a investigaciones sobre casos de corrupción. Por ello, muchas veces ello ha convertido a quienes desempeñan esas funciones en destinatarios de violencia. Particular atención y, en su caso, medidas de protección deben destinarse a estas personas para prevenir represalias por denuncias sobre actos de corrupción.

Anexo

Lista de Estados y entidades que respondieron al cuestionario

A. Estados

Armenia. Oficina del Fiscal General
Azerbaiyán. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Canadá. Servicio de Fiscalía Pública
Chile. Fiscalía
Colombia. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Costa Rica. Ministerio Público
Cuba. Fiscalía
Dinamarca. Fiscalía General Militar Danesa
Eslovaquia. Oficina del Fiscal General
España. Fiscalía General
Estonia. Oficina del Fiscal General
Hungría. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Irlanda. Director de la Fiscalía Pública
Italia. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional
Jordania. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Kirguistán. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Lituania. Oficina del Fiscal General
Luxemburgo. Procuraduría General
Macedonia del Norte. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Maldivas. Oficina del Fiscal General
Marruecos. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Mauricio. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
México. Fiscalía General de la República
Omán. Oficina del Procurador General
Panamá. Procuraduría General de la Nación
Polonia. Oficina Pública del Fiscal General
Portugal. Procuraduría General de la República
República de Moldova. Oficina del Fiscal General
Serbia. Misión Permanente ante las Naciones Unidas
Suiza. Ministerio Público de la Confederación
Turquía. Oficina del Fiscal General
Uruguay. Fiscalía General de la Nación
Yemen. Yemen Judges Club

B. Organizaciones internacionales, de la sociedad civil y académicas

Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos

Asociación Internacional de Fiscales

Centro para la Paz y los Derechos Humanos, Universidad Central de Venezuela

Comisión Internacional de Juristas

Stefan Voigt, Director, Instituto de Derecho y Economía, Universidad de Hamburgo
