

Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Ref.: AL URY 4/2024

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

5 de noviembre de 2024

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 53/12 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con una serie de cambios legislativos en la estructura del sistema de justicia penal y en el rol de la Fiscalía, junto con alegaciones de ataques por parte de actores políticos, que en conjunto disminuyen la independencia de la Fiscalía y pueden afectar la confianza y credibilidad que el público tiene en las instituciones del Sistema de Justicia, en particular en la Fiscalía.

En noviembre de 2017, la República Oriental del Uruguay transitó de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio en el procedimiento penal con la adopción de la Ley 19.293, que introdujo el nuevo Código del Proceso Penal. Paralelamente, se promulgó la Ley 19.334, que estableció la Fiscalía General de la Nación como un "servicio descentralizado", reemplazando a la anterior Fiscalía de la Corte y Procuraduría General de la Nación. Esta reforma legislativa otorgaría a la Fiscalía General un rol central en el nuevo proceso penal, confiriéndole responsabilidades ampliadas y un papel más destacado en su administración.

Según la información recibida:

Modificaciones y esfuerzos por debilitar la arquitectura institucional y el funcionamiento independiente de la Fiscalía

En 2020, las autoridades introdujeron una ley que incluyó modificaciones al Código del Proceso Penal. La reforma supuestamente resultó en la eliminación de facultades discrecionales de los fiscales en las investigaciones penales, incluyendo la "suspensión condicional del proceso", que permitía a los fiscales suspender un juicio penal bajo ciertas condiciones; y limitó el alcance de los procedimientos abreviados y la aplicación del "Principio de Oportunidad".

La información indica además que desde 2021, Uruguay no habría designado un Fiscal General debido a la falta de mayorías requeridas en el Senado para su nombramiento. Según la información, esto limita las operaciones de la Fiscalía a actividades esenciales y afecta su capacidad para tomar decisiones a mediano y largo plazo. Los informes indican que actores políticos han propuesto reformas legislativas para convertir la Fiscalía General en una institución partidaria. Presuntamente, la reforma distribuiría los cargos de liderazgo de la Fiscalía entre los partidos políticos, con una proporción de dos para el partido gobernante y uno para la oposición.

En 2022, el Parlamento aprobó un aumento salarial para los jueces. A pesar de que los salarios de los fiscales están supuestamente alineados legalmente con los de los jueces, no se realizó tal ajuste para los miembros del Ministerio Público. La Asociación de Fiscales y la Fiscalía General expresaron su preocupación, lo que llevó a un reconocimiento explícito por parte del Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, en los registros parlamentarios del 17 de julio de 2023, de que se cometió un "error". Los informes indican que los esfuerzos para rectificar la disparidad no han sido exitosos hasta la fecha.

En 2023, la Fiscalía General presentó sus requerimientos presupuestarios a las autoridades, reflejando las responsabilidades ampliadas de la Fiscalía tras las modificaciones al sistema de justicia penal. Estos requerimientos incluían la creación de nuevas Fiscalías, cargos para Fiscales y personal administrativo, la integración de profesionales de diversos campos (como abogados, psicólogos, trabajadores sociales, especialistas en TI, contadores, etc.), asignación de fondos para inversión y gastos operativos, y la implementación de ajustes salariales. Estos ajustes buscaban garantizar una compensación equitativa para Fiscales Adjuntos y Fiscales Asistentes que desempeñan las mismas funciones, así como establecer la paridad entre jueces y fiscales. La solicitud presupuestaria fue de aproximadamente USD 16.000.000 (dieciséis millones de dólares estadounidenses), pero el presupuesto aprobado terminó siendo de solo USD 1.000.000 (un millón de dólares estadounidenses), lo que representa poco más del 5% de lo solicitado.

Desde la adopción del sistema procesal acusatorio en enero de 2017, la Fiscalía Nacional ha operado como un servicio descentralizado bajo la Ley N.º 19.483. Esta ley establecía sus principios generales, incluida la autonomía de órganos externos y el principio de unidad, que implica la emisión de Instrucciones Generales para establecer criterios generales de actuación de la Fiscalía.

De acuerdo con el artículo 19 de la ley, el Consejo Honorario de Instrucciones Generales, encargado de redactar dichas instrucciones, estaba compuesto por cinco miembros: un representante de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, un representante de la sociedad civil (generalmente del Colegio de Abogados), el Fiscal General, un representante del Poder Ejecutivo y un representante de la Asociación de Fiscales. La adopción de decisiones requería mayoría absoluta.

El 19 de diciembre de 2020, el artículo 746 de la Ley N.º 19.924 modificó el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Fiscalía (Ley N.º 19.483 de 5 de enero de 2017), estableciendo una nueva composición para el Consejo Honorario de Instrucciones Generales. El Consejo estaría integrado por el Fiscal General, dos representantes del Poder Ejecutivo, uno de los dos fiscales más antiguos de Montevideo, designado por el Poder Ejecutivo, y un representante de la Asociación de Fiscales del Uruguay.

La enmienda añadió que “El Consejo Honorario será presidido por el Fiscal General y se reunirá con un quórum de tres miembros. Las decisiones deberán

ser adoptadas por mayoría simple, que deberá incluir al menos un voto de los representantes del Poder Ejecutivo”.

Instituciones académicas como el Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República han criticado la redacción final de la ley, señalando que eliminó la presencia de miembros de la sociedad civil del Consejo, como representantes de la Facultad de Derecho y del Colegio de Abogados. Además, señalaron que “todos aquellos fundamentos expuestos y tomados en cuenta a favor de la integración abierta del Consejo de Instrucciones Generales cuando el mismo fue creado por ley, fueron en esta instancia descartados sin que se discutiera en las respectivas cámaras del Parlamento las razones del cambio”.

En abril de 2022, el Partido Político *Cabildo Abierto*, integrante de la coalición gobernante actualmente en el país, presentó en el Parlamento un proyecto de ley titulado “Delito de prevaricato cometido por funcionarios”. Las disposiciones clave incluyeron:

ART. 1º-PERSECUCIÓN PENAL ILÍCITA. El Fiscal que intencionalmente persiga penalmente a un no culpable o a persona a la cual no le corresponda sanción penal, será castigado con la pena de 18 meses de prisión a 7 años de penitenciaría multa de 60 UR a 12.000 UR e inhabilitación especial de 3 a 7 años.

ART. 2º-DELITO DE OCULTAMIENTO DE PRUEBAS. El Fiscal que ocultara medios probatorios de su investigación preliminar, a la defensa o a la víctima, será castigado con la pena de 18 meses de prisión a 7 años de penitenciaría multa de 60 UR a 12.000 UR e inhabilitación especial de 3 a 7 años.

ART. 3º-INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE INVESTIGAR. El Fiscal que conociendo hechos con apariencia delictiva no los investigue será castigado con pena de 12 meses de prisión a 5 años de penitenciaría multa de 30 UR a 10.000 UR e inhabilitación especial de 1 a 4 años.

El 20 de abril de 2022, la Federación Latinoamericana de Fiscales emitió un comunicado sobre esta propuesta legislativa, señalando “cuya redacción está conformada con términos muy amplios, ambiguos o generales, que atentan contra los principios primordiales del derecho penal, como son el de legalidad, de igualdad ante la ley y de un derecho penal mínimo”

La Federación Latinoamericana de Fiscales observó además que la propuesta legislativa para sancionar al “fiscal que intencionalmente persiga penalmente a un no culpable o a persona a la cual no le corresponda sanción penal”, constituía una amenaza y un debilitamiento concreto a la tarea investigativa del Ministerio Público, sobre todo en los delitos complejos o en los que interviene una organización criminal transnacional, « donde existe una cierta dificultad para la recolección de la evidencia, ya que en el caso de ser sobreseído o absuelto

alguno de los imputados, los magistrados intervinientes podrían quedar sometidos a un proceso penal para verificar su intencionalidad, corriendo el riesgo de ser víctimas de posibles arbitrariedades y abusos penales, por presiones de los sectores interesados ».

Los informes indican que el proyecto de ley aún está pendiente en el parlamento y que los legisladores a menudo amenazan con aprobarlo en respuesta a acciones de los fiscales que consideran insatisfactorias. Por ejemplo, actores políticos han declarado que « nosotros hemos presentado un proyecto de regular el delito de prevaricato para Fiscales, si aparece la voluntad política de solucionar este asunto podríamos tratarlo ».

Campaña de hostigamiento y desacreditación pública de la Fiscalía por parte de Funcionarios Electos

La información sugiere que estos cambios institucionales han ocurrido en un contexto en el cual la Fiscalía ha sido objeto de una campaña de hostigamiento y esfuerzos para desacreditar públicamente al servicio de la fiscalía por parte de actores políticos. Esta campaña consiste en declaraciones de funcionarios electos que parecen ir más allá de la crítica justa y adecuada esperada en una democracia, al incluir acusaciones aparentemente infundadas de comportamiento delictivo. La información sugiere que esta campaña podría estar afectando de manera significativa la opinión pública.

Según la información recibida, la reforma del sistema de justicia penal de 2017 otorgó a la Fiscalía General un rol central en el nuevo proceso penal. Con estos cambios, que dieron a la Fiscalía una nueva prominencia, ciertos actores políticos nacionales supuestamente comenzaron a emitir declaraciones públicas que parecían estar dirigidas a intimidar o influir en la Fiscalía. Estas declaraciones incluyeron:

En enero de 2022, un senador habría insinuado que los miembros de su partido político debían presionar a la Fiscalía para que asumiera ciertos casos.

En marzo de 2023, un consejero del departamento de Durazno habría declarado “los Fiscales son tan delincuentes, como los delincuentes, me hago cargo de lo que estoy diciendo y lo voy a decir la semana que viene en la Junta Departamental, voy a convocar a una conferencia de prensa, voy a convocar al pueblo para desenmascarar a los delincuentes que están dentro de la Fiscalía”.

En noviembre de 2023, un político de alto nivel habría insinuado en televisión que la Fiscalía había filtrado algunos audios para perjudicar a personas afiliadas al partido Cabildo Abierto. Los informes indican que esta declaración era infundada.

El 22 de febrero de 2024, un Fiscal especializado en Delitos Económicos enfrentó una reacción adversa en las redes sociales tras desestimar una denuncia contra un candidato presidencial por falta de méritos:

- Un senador prominente habría publicado en "X": « La @FiscaliaUruguay es una construcción de la izquierda para asegurar la IMPUNIDAD. Desmantelar este centro de poder se va a lograr pero lleva tiempo ».
- En respuesta a la situación, el presidente de la Asociación de Fiscales del Uruguay publicó en "X": “Está bien discrepar con el resultado del trabajo de la Fiscalía y explicitarlo públicamente también, lo que no está bien es lanzar acusaciones temerarias solo para desprestigiar a las instituciones; sobre todo si quienes lo hacen tienen cargos de responsabilidad. La semana que viene vamos a presentarnos ante la ONU y la CIDH denunciando la situación de hostigamiento y acoso que sufre nuestra institución y nuestros colegas de parte de actores políticos de relevancia”
- Una senadora influyente supuestamente respondió a eso: “Silencio. Usted debe entender que es un funcionario sujeto a jerarquía. Un gremio NO es lo mismo que un sindicato, más si es usted un fiscal”.

Intentos Directos de Actores Políticos para Ejercer Influencia Indebida sobre la Fiscalía

Los informes sugieren que la Fiscalía habría sido sometida directamente a presiones indebidas por parte de actores políticos. En julio de 2023, parlamentarios del partido gobernante habrían mantenido reuniones con el Fiscal General Adjunto en funciones, actualmente en licencia, para discutir y expresar preocupaciones sobre la aparente falta de avances o lentitud en el progreso de denuncias presentadas contra opositores políticos.

La cobertura mediática sugirió que estas reuniones buscaban ejercer presión sobre los fiscales, con informes que indicaban que “Senadores oficialistas intiman al Fiscal de Corte por demoras en el tratamiento del caso Carrera - senador opositor denunciado penalmente por parte del oficialismo” y que “Legisladora define como ‘tortugas’ a los fiscales que investigan el caso del senador frenteamplista y marca ‘distintos ritmos’ de actuación del ministerio público según el tipo de causas”.

El 23 de mayo de 2024, *Semanario Búsqueda* publicó un artículo revelando conversaciones de WhatsApp entre el presidente del partido gobernante y un exsenador acusado de 22 delitos sexuales, que supuestamente mostraban que el presidente del partido intentaba obligar a una fiscal a recusarse y presionar al Fiscal General interino para que renunciara.

El presidente se habría referido a la fiscal encargada de la Unidad de Delitos Sexuales, quien había sido asignada al caso, afirmando: “Esta es una gran HDP. Fue la que pidió el allanamiento a Azul (FM) por tema violación y está con tema (operación) Océano. Le tiré a matar hoy y se cagó. Entendió el msj. La que sigue es Ghione. Si hay una lógica se la tendrían que dar a ella”.

El presidente también supuestamente hizo comentarios sobre el Fiscal General interino, Dr. Juan Gómez, diciendo: “Gómez entendió clarito las referencias a

Fiscalía en las declaraciones mías. Es un gran cagón y sabe bien que Alicia es nuestra porque yo hablé mil veces con Jorge Díaz que la tenía sumergida. [...] Hay que presionarlo. Hay que empujarlo que se caga y se va”.

Sin intención de prejuzgar la veracidad de estas alegaciones, me gustaría expresar mi profunda preocupación respecto a la información recibida sobre las medidas adoptadas para debilitar la arquitectura institucional y el funcionamiento independiente de la Fiscalía, así como sobre una aparente campaña de hostigamiento y desacreditación pública de la Fiscalía por parte de funcionarios electos. De confirmarse, estos hechos podrían amenazar el funcionamiento independiente, autónomo, objetivo e imparcial de los servicios de la Fiscalía y constituir violaciones a los estándares internacionales.

Deseo llamar la atención del gobierno de Su Excelencia sobre las Directrices sobre la Función de los Fiscales, que subrayan la función esencial de los fiscales en la administración de justicia y estipulan que, para salvaguardar dicho rol “Los Estados garantizarán 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”.

A la luz de estos estándares, debo expresar mi seria preocupación por los informes que indican que el Servicio de la Fiscalía en Uruguay está experimentando una crítica pública sostenida por parte de actores políticos que hacen acusaciones infundadas como medio para ejercer una presión indebida sobre la institución y deslegitimarla ante los ojos del público. Dichas acciones pueden disuadir a los actuales y futuros operadores de justicia de llevar adelante casos que involucren a figuras políticas, fomentando así un clima de impunidad. Esta situación socava la independencia y eficacia de las funciones de la fiscalía, que son vitales para un sistema de justicia justo e imparcial.

Además, el etiquetado público por parte de funcionarios electos de los fiscales como “delincuentes” e insinuar que actúan con sesgo, sin una fundamentación suficiente y razonable, puede contravenir los hallazgos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de 2008 de *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, en el cual la Corte subrayó que, al emitir declaraciones sobre asuntos de interés público, las autoridades: “están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos. Del mismo modo, los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva

de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”.¹

Surgen preocupaciones adicionales en relación con la falta de recursos adecuados para el buen funcionamiento de los servicios de la fiscalía. Quisiera recordar que la Directriz 6 sobre la Función de los Fiscales requiere que los fiscales dispongan de condiciones razonables de servicio y una remuneración adecuada. Los anteriores titulares de mi mandato han subrayado la necesidad de que los fiscales puedan “disponer de infraestructuras y condiciones materiales de trabajo adecuadas, así como de los recursos humanos y técnicos necesarios para desempeñar sus tareas de modo efectivo. Esto incluye recibir una formación especializada y los recursos, el equipo de investigación y los conocimientos técnicos necesarios”, señalando que “la remuneración adecuada de los fiscales también implica el reconocimiento de su importante función y rol, y puede además reducir el riesgo de corrupción”. (A/HRC/20/19, párrafos 71, 72 y 117).

También me preocupa la prolongada falta de designación de un Fiscal General. El Fiscal General desempeña un papel fundamental como jefe de los servicios de la fiscalía, lo que permite su adecuado funcionamiento y, por ende, garantiza el debido proceso y el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal. Debido a su rol crucial, los anteriores titulares de este mandato han subrayado la importancia “que el método de selección goce de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas” (A/HRC/20/19, párrafo. 64).

Le expreso también mi inquietud ante las amenazas de aprobar un proyecto de ley que ampliaría el alcance del delito de "prevaricación" para los fiscales en términos excesivamente amplios estén siendo utilizadas como una herramienta de intimidación. De acuerdo con los estándares internacionales, los fiscales deben poder desempeñar sus funciones profesionales sin enfrentar intimidación, obstrucción, acoso, interferencia indebida o exposición injustificada a responsabilidades civiles, penales u otras. También deseo recordar que las faltas disciplinarias contra los fiscales deben basarse en leyes o reglamentos lícitos establecidos, y que los procedimientos disciplinarios que involucren a fiscales deben garantizar un proceso de evaluación y toma de decisiones objetivo.

En cuanto al Consejo Honorario de Instrucciones Generales y su composición modificada desde 2020, si bien se reconoce que el derecho internacional permite instrucciones de autoridades no fiscales, es importante destacar que, como ha señalado la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “instrucciones a los fiscales de fuentes externas son particularmente delicadas, ya que pueden dar lugar a abusos reales o percibidos e influencias indebidas. Se sugiere que las instrucciones dadas por el poder ejecutivo al servicio de la fiscalía estén guiadas por la Constitución o por la legislación. La legislación, las directrices y los procedimientos deben salvaguardar la independencia de los fiscales. Si las autoridades externas están legalmente facultadas para dar instrucciones generales (como dar prioridad a ciertos

¹ Corte I.D.H., Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

tipos de delitos), dichas instrucciones deben ser coherentes con la autoridad legal y dadas de manera transparente y responsable”.²

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido/a de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas anteriormente.
2. Explique qué medidas se han tomado para garantizar el funcionamiento independiente, autónomo, objetivo e imparcial de los servicios de la fiscalía, de conformidad con los estándares internacionales y regionales de derechos humanos aplicables.
3. Indique qué medidas se están tomando para acelerar el nombramiento inmediato de un Fiscal General, en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos y asegurando el pleno cumplimiento de estos.
4. Proporcione más información sobre el presupuesto asignado a los servicios de la fiscalía y aclare si es suficiente para permitir que estos lleven a cabo de manera efectiva sus funciones esenciales.

Agradecería recibir una repuesta en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para responder a las preocupaciones expresadas.

Podré expresar públicamente mis preocupaciones en un futuro cercano, ya que considero que las informaciones recibidas son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Además, considero que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las alegaciones arriba mencionadas. El comunicado de prensa indicará que he estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

² United Nations Office on Drugs and Crime, *The Status and Role of Prosecutors - A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*, December 2014, p.12.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Margaret Satterthwaite
Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, me gustaría llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre las normas fundamentales establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que Uruguay se adhirió el 1 de abril de 1970. Este artículo consagra el principio de igualdad ante la ley y el derecho de toda persona a acceder a un tribunal competente, independiente e imparcial.

El párrafo 1 del artículo 14 del PIDCP consagra los requisitos de independencia e imparcialidad del poder judicial. Como afirmó el Comité de Derechos Humanos, estos son derechos absolutos que no permiten ninguna limitación; ver el Comentario General No. 32, párr. 19. El Comité de Derechos Humanos también destacó que el artículo 14 garantiza el derecho a una audiencia pública con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley. La noción de un juicio justo incluye la garantía de una audiencia pública e imparcial. Un proceso justo implica la ausencia de cualquier influencia, presión, intimidación o interferencia directa o indirecta de cualquier parte o por cualquier motivo.

Asimismo, deseo llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre las Directrices sobre la Función de los Fiscales, adoptadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento de los Delincuentes, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Documento de la ONU A/CONF.144/28/Rev.1 p. 189 (1990).

Estas directrices reconocen la importancia del papel de los fiscales, declarando en su preámbulo “Los fiscales desempeñan un papel fundamental en la administración de justicia, y que las normas que rigen el desempeño de sus importantes funciones deben fomentar el respeto y el cumplimiento de los principios mencionados y contribuir de esa manera a un sistema penal justo y equitativo y a la protección eficaz de los ciudadanos contra la delincuencia”.

La Directriz 4 expresa explícitamente la obligación de los Estados de 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”. La Directriz 6 establece que “las leyes o las normas o reglamentaciones de conocimiento público se establecerán para condiciones razonables de servicio, una remuneración adecuada y, cuando corresponda, seguridad en el cargo, pensión y edad de jubilación”.

En cuanto a la libertad de expresión y asociación de los fiscales, la Directriz 8 establece que “los fiscales, al igual que los demás ciudadanos, gozarán de libertad de expresión, creencias, asociación y reunión. En particular, tendrán derecho a tomar parte en debates públicos sobre cuestiones relativas a las leyes, la administración de justicia y el fomento y la protección de los derechos humanos y a adherirse a organizaciones locales, nacionales o internacionales o constituir las y a asistir a sus reuniones, sin que sufran relegación profesional por razón de sus actividades lícitas o de su calidad de miembros de organizaciones lícitas. En el ejercicio de esos derechos, los fiscales procederán siempre de conformidad con las

leyes y los principios y normas éticas reconocidos en su profesión”, y la Directriz 9 “los fiscales podrán constituir asociaciones profesionales u otras organizaciones, o incorporarse a ellas, con el propósito de representar sus intereses, promover la capacitación profesional y proteger sus derechos”.

Los procedimientos disciplinarios y de otro tipo contra los fiscales deben llevarse a cabo en plena conformidad con las normas y estándares internacionales vigentes. La Directriz 21 establece que “las faltas de carácter disciplinario cometidas por los fiscales estarán previstas en la ley o en los reglamentos. Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente”. La Directriz 22 indica que “las actuaciones disciplinarias contra los fiscales garantizarán una evaluación y decisión objetivas. Se determinarán de conformidad con la ley, el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas establecidas y teniendo presentes estas Directrices”.

El Consejo de Derechos Humanos, en su cuadragésimo cuarta sesión celebrada entre el 30 de junio y el 17 de julio de 2020, hizo un llamado “a todos los Estados a que garanticen la independencia de los jueces y abogados y la objetividad e imparcialidad de los fiscales, y su capacidad para desempeñar debidamente su cometido, mediante, entre otras cosas, la adopción de medidas efectivas de orden legislativo, policial u otras medidas adecuadas que les permitan desempeñar sus funciones profesionales sin ningún tipo de injerencia, acoso, amenazas o intimidación”. (A/HRC/RES/44/9)

La ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Jueces y Abogados, Gabriela Knaul, destacó las normas internacionales y regionales relativas a los fiscales y los servicios de fiscalía en su informe anual presentado ante el Consejo de Derechos Humanos el 7 de junio de 2012 subrayó “al evaluar la independencia e imparcialidad de los fiscales, es importante examinar tanto la independencia estructural de las fiscalías como su independencia e imparcialidad de funcionamiento, o independencia funcional. La falta de autonomía y de independencia funcional puede minar la credibilidad de la autoridad fiscal y socavar la confianza pública en la administración de justicia”. (A/HRC/20/19 párrafo 26)

Ella añadió “numerosos elementos afectan la capacidad de los fiscales para desempeñar sus funciones de modo independiente e imparcial. Algunas cuestiones se refieren al modo en que está estructurada la fiscalía y está organizada la carrera de los fiscales, mientras que otras dependen de factores externos. La Relatora Especial se ha encontrado con frecuencia ejemplos de esas cuestiones en el ejercicio de su mandato: falta de recursos suficientes (por ejemplo, humanos, financieros y logísticos); falta de autonomía e independencia debido a presiones internas o externas; deficientes condiciones de servicio (por ejemplo, reducidos sueldos, carencia de infraestructuras y del equipo técnico necesario para realizar investigaciones eficaces); y preocupaciones relacionadas con la seguridad de los fiscales y sus familias”. (A/HRC/20/19 párrafo 58)

La ex Relatora Especial Gabriela Knaul también señaló que “una remuneración de los fiscales en consonancia con la importancia de la labor realizada constituye un elemento de independencia e imparcialidad que no debe ser pasado por alto. En diversas

ocasiones se ha comunicado a la Relatora Especial insatisfacción con respecto al monto de la remuneración recibida. La Relatora Especial observa que “una remuneración apropiada de los fiscales también entraña un reconocimiento de su importante función y a la vez puede reducir el riesgo de corrupción”, y que “la gestión autónoma de los recursos y del presupuesto de la fiscalía puede ser un aspecto importante de la autonomía y la independencia.”, y además recomendó que “los fiscales deben disponer de infraestructuras y condiciones materiales de trabajo adecuadas, así como de los recursos humanos y técnicos necesarios para desempeñar sus tareas de modo efectivo. Esto incluye recibir una formación especializada y los recursos, el equipo de investigación y los conocimientos técnicos necesarios.” (A/HRC/20/19 párrafos 71, 72 y 117)

Las Normas de Responsabilidad Profesional y Declaración de los Deberes y Derechos Esenciales de los Fiscales (en adelante, las Normas de responsabilidad profesional de la IAP), adoptadas por la Asociación Internacional de Fiscales (IAP) el 23 de abril de 1999, complementan las Directrices de las Naciones Unidas. El artículo 2.1 sobre la independencia de los fiscales establece que “la utilización del principio de oportunidad por parte de los fiscales, cuando fuese permitido en una jurisdicción deberá ejercerse en forma independiente y libre de injerencia política”, y el artículo 2.2 indica que “si autoridades distintas de los fiscales estuviesen facultadas a impartir instrucciones generales o específicas a los fiscales, dichas instrucciones deberán ser transparentes; ser compatibles con las normas legales vigentes; estar sujetas a las pautas establecidas para proteger la real independencia de los fiscales y para que así se perciba”.

El artículo 3 de las Normas de responsabilidad profesional de la IAP sobre la imparcialidad establece que “los fiscales desempeñarán sus funciones sin temores, favoritismos ni prejuicios. En particular los fiscales deberán: a) desempeñar sus funciones de manera imparcial; b) permanecer ajenos a los intereses individuales o sectoriales, como a las presiones del público o de los medios, y sólo deberán tener en cuenta el interés público”; y el artículo 6 añade que “a fin de asegurar que los fiscales puedan desarrollar sus responsabilidades profesionales en forma independiente y de acuerdo a estos “estándares”, deben ser protegidos contra la acción arbitraria de los gobiernos. En general deberán tener derecho y estar facultados a: a) desempeñar sus funciones profesionales sin intimidación, obstaculización, hostigamiento, injerencia indebida o injustificada exposición a responsabilidad civil, penal o de cualquier otro tipo; [...] c) condiciones de servicio razonables y remuneración adecuada, conforme a la importante función que desempeñan, y no permitir que sus salarios u otros beneficios sean arbitrariamente disminuidos”.

A nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda “en los Estados en donde la Fiscalía depende del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, adoptar medidas con el fin de garantizar su independencia institucional y mientras tanto asegurar su independencia funcional y en el manejo de su presupuesto”³

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las América*, 5 diciembre 2013, OEA/Ser.L/V/II., pp. 108-109.