

27° Conferencia Anual y Asamblea General de la IAP

Lunes 26 de Septiembre de 2022, 10 hs. - Sesión Especial: Independencia de los Ministerios Públicos

Presentación de Juan Bautista Mahiques

Mahiques en su último discurso como Vicepresidente de la IAP para la Región de América Latina puntualizó en las persecuciones que sufren los fiscales de Latinoamérica.

Buenos días para todos.

Es un placer estar aquí hoy junto a prestigiosos colegas de todo el mundo.

Antes de comenzar, quisiera aclarar que efectúo esta exposición desde el lugar que ocupo actualmente como Fiscal General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, y como vice-presidente de la IAP para la región de Latinoamérica, región que como relataré a continuación, es testigo de numerosos hechos vinculados con aspectos que hacen a la seguridad de los fiscales y, por ende, con la independencia de los Ministerios Públicos.

En **Guatemala**, el fiscal contra la impunidad Juan Francisco Sandoval intentó investigar al presidente Alejandro Giamattei y fue destituido, luego de lo cual debió abandonar el país para “salvaguardar su vida”.

En **El Salvador**, la Asamblea Legislativa con mayoría del oficialismo de Nayib Bukele destituyó al Fiscal General Raúl Melara así como a los magistrados de la

Sala en lo Constitucional de la Corte Suprema, en lo que Human Rights Watch llamó un golpe “total” al Estado de Derecho.

En **Colombia**, la fiscal Silvana Uribe investigó a los manifestantes de la llamada “Primera Línea” y luego recibió mensajes que le decían que si continuaba con su accionar la mandarían a “dormir con los angelitos”.

En **Ecuador**, la Fiscal General Diana Salazar notificó a noventa y tres legisladores del inicio de una investigación penal en su contra, luego de lo cual fue convocada a comparecer ante la Asamblea Nacional para rendir cuentas por sus actos, entre rumores de que se le iniciaría un juicio político.

En **Argentina**, la Procuradora General Adjunta y Fiscal Anticorrupción de la Provincia de Entre Ríos, Cecilia Goyenèche, investigó a sectores vinculados al oficialismo provincial del exgobernador y fue destituida por un Jurado de Enjuiciamiento constituido irregularmente con un órgano acusatorio *ad hoc*.

En **Haití**, el fiscal Bed-Ford Claude requirió que el primer ministro Ariel Henry sea investigado en relación con el magnicidio del presidente Jovenel Moïse y fue prontamente destituido por el mandatario, quien luego destituyó a Rockefeller Vincent, el ministro de justicia que salió a respaldarlo.

En **Chile**, la casa del fiscal Luis Morales fue incendiada en un posible acto de terrorismo por parte de sectores mapuches, al tiempo que la Asociación de Fiscales de ese país denunció que alrededor del treinta por ciento de los fiscales habían sido amenazados por ejercer sus funciones.

Finalmente, en **Paraguay**, el fiscal Marcelo Pecci, a cargo de una mega causa que investigaba redes de crimen organizado y de lavado de activos, fue asesinado de tres disparos por sicarios mientras vacacionaba en Colombia. También fueron

asesinados la fiscal Karen Gabriela Almendarez Herrera de **Honduras**; y los fiscales de **Ecuador**, Luz Marina Delgado y Federico Estrella, entre otros.

Los hechos que acabo de mencionar son **una muestra representativa de una problemática estructural con gravísimas consecuencias para toda la región de Latinoamérica**: hoy en día, los fiscales que investigan al poder político, a organizaciones criminales o graves hechos de corrupción son amedrantados, ellos y sus colegas, perseguidos y destituidos irregularmente o bien amenazados y, en el peor de los casos, asesinados.

La seriedad y extensión de esta situación ya ha reclamado la atención de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, al condenar al Estado peruano a haber destituido de forma irregular al fiscal Julio Casa Nina. En esa oportunidad, el tribunal regional señaló que *“las garantías a un adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a ser protegidos contra presiones externas deben amparar la labor de las y los fiscales”*.

Sin embargo, son precisamente todas estas garantías las que hoy vemos que son sistemáticamente pisoteadas a lo largo y a lo ancho de la región. Esto pone en jaque uno de los grandes pilares del sistema republicano de gobierno: la independencia judicial.

No se puede olvidar que la independencia judicial, además de ser indispensable para el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la justicia y debido proceso legal, es un baluarte del Estado democrático de Derecho. Así lo ha afirmado la **Comisión Interamericana** en el sentido de que *“la vigencia de los derechos y las libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalecen sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, y en el que exista un efectivo control de la legalidad y la*

constitucionalidad de los actos del poder público”. Asimismo, uno de los Criterios para la verificación del Estado de Derecho, formulados por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, tiene que ver precisamente con la independencia judicial. Esto significa que la judicatura se encuentre libre de presiones externas, y que no se encuentre sujeta a influencias políticas o manipulaciones de ningún tipo.

Pero para asegurar la vigencia de la independencia judicial **no alcanza con asegurar determinadas garantías de los jueces y fiscales sino que es preciso cuidar por la salud de la totalidad del sistema de administración de justicia.** Esto implica **proteger y capacitar** a los distintos operadores de la justicia y, en especial, a los representantes del Ministerio Público Fiscal, quienes, según disponen las directrices de Naciones Unidas, son “miembros esenciales de la administración de justicia”.

Ahora bien, para asegurar el correcto funcionamiento de los organismos fiscales, es preciso destacar una **doble dimensión en términos de políticas de prevención y punición.**

Por un lado, resulta indispensable **la formación**, la escuela judicial, para asegurar que la actuación –tanto hacia el exterior como hacia el interior del Ministerio Público– se ajuste a los estándares internacionales y a las buenas prácticas ya consolidadas, especialmente en materia de conducción de investigaciones, del respeto a los derechos de las víctimas y de las personas investigadas en los procesos.

En este sentido, no puede olvidarse que, tanto a nivel regional como internacional, **un gran número de las responsabilidades de los Estados en materia de derechos humanos ocurren precisamente por la vulneración de las**

garantías judiciales y por el accionar deficiente de los operadores de la justicia.

Así, pueden destacarse toda una serie de pronunciamientos del tribunal interamericano que ordenaron –a modo de garantía de no repetición– la implementación de cursos y capacitaciones en derechos humanos para fiscales. Entre muchos otros quisiera destacar, por su actualidad, la formación en las nuevas tecnologías, en tanto el mundo en el que vivimos hace ya un tiempo de la nueva revolución industrial ha modificado no solo el modo de relacionarnos sino la complejidad de los delitos que se cometen, tema que ya ha sido tratado en otro panel de este mismo encuentro.

Cabe por tanto acá la máxima que indica que la vocación sin formación es un sueño irrealizable pero la sola formación sin vocación es el destino de los burócratas.

Por otro lado, es indispensable que la función de los fiscales esté rodeada de las **garantías necesarias para asegurar su independencia e imparcialidad**. Sobre este punto, el **Consejo Consultivo de Jueces Europeos**, en la “Declaración de Burdeos”, destacó que “[e]l fiscal no puede desempeñar su papel sino cuando toma decisiones independientemente de los poderes ejecutivo y legislativo”.

De manera similar, la **Corte Interamericana**, en el fallo “Casa Nina” que comentaba anteriormente, dijo que “*las autoridades a cargo de la investigación deben gozar de independencia de jure y de facto, lo que requiere no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real*”.

En consecuencia, entonces, **se necesitan dos cosas**:

En primer lugar, que exista un marco jurídico e institucional diseñado para defender la autonomía funcional de los fiscales. Entre otras cosas, esto exige,

como resaltó la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que se prevean requisitos estrictos para su nombramiento basados en criterios objetivos y, particularmente, para su destitución, que no deben socavar la posibilidad de que actúen de manera independiente e imparcial. Debe existir por tanto, un marco para tratar los asuntos disciplinarios internos y las denuncias contra los fiscales. Esto se relaciona también con los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, especialmente en cuanto allí se prevé que “todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas” .

Por esta razón, **resulta absolutamente escandaloso un caso como tantos de los mencionados con anterioridad**, en donde se trató de argumentar que la destitución del fiscal para la impunidad resultaba una potestad libre del poder político y se invocaron causales vagas como “el fortalecimiento institucional” o la supuesta “falta de confianza” en el funcionario removido.

Por esas razones, **no alcanza con la existencia de normas que prevean causales estrictas de destitución y de sanción, sino que también requiere el compromiso de parte de las autoridades públicas de que la ley no se aplicará de manera caprichosa o arbitraria, para perseguir a los fiscales cuando investigan**. En esta línea, **la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, en su informe sobre corrupción resaltó que “[l]os sistemas sancionatorios de jueces y fiscales deben cumplir con criterios mínimos en materia de competencia, independencia, imparcialidad de la autoridad disciplinaria”. También en este sentido, la Recomendación 19 del Consejo de Ministros de Europa afirmó la necesidad de que “*la ley prevea un procedimiento disciplinario [...] que garantice*

una valoración y decisiones justas y objetivas y susceptibles de un control independiente e imparcial”.

En definitiva, los procedimientos sancionatorios tienen que cumplir con estándares mínimos en materia de debido proceso legal, lo que exige –por ejemplo– la independencia e imparcialidad de los organismos sancionatorios, el respeto de la garantía del juez natural y también que se garantice el derecho de defensa de los fiscales. Pero esto es justamente lo que se incumple en la mayoría de los casos mencionados al principio de esta exposición: fiscales investigados y destituidos por órganos *ad hoc*.

Pero además de estas garantías de tipo institucional y jurídico se precisa que, de hecho, los fiscales sean defendidos contra injerencias indebidas en su actividad y sus funciones. Esto, como resalté anteriormente al analizar los casos de Colombia, Paraguay y Chile, se incumple en todas aquellas situaciones en las que los fiscales son amedrentados, coaccionados e incluso agredidos –a veces, tristemente, con consecuencias fatales– debido al ejercicio de sus funciones legítimas. En este punto, es necesario que los Estados provean de medios materiales para asegurar la integridad psicofísica de los agentes fiscales, cuando reciben amenazas en contra de sus personas y de sus familias, ya que lo contrario deriva en que se coarte su libertad de actuar. En esta línea, el **Relator Especial para la Independencia Judicial de Naciones Unidas** publicó recientemente –en abril de 2022– un informe temático refiriéndose a la necesidad de proteger a los operadores jurídicos en general contra injerencias indebidas en el desempeño de sus labores profesionales. Estas recomendaciones, obviamente, son aplicables plenamente a los fiscales.

Todo esto que vengo contándoles también **guarda una estrecha relación con la responsabilidad internacional de los Estados en materia de derechos humanos**: no solo por la vulneración a los derechos de los propios fiscales sino porque también, al afectar su funcionamiento y su autonomía, se ve gravemente vulnerada la capacidad de conducir investigaciones serias, objetivas e imparciales sobre asuntos con impacto en los derechos de la sociedad en general.

En definitiva, entonces, pueden verse estas **dos grandes áreas en que es preciso proteger a los integrantes del Ministerio Público Fiscal: frente a persecuciones bajo un ropaje de legalidad**, como los procesos de destituciones, sanciones y remociones; y **frente a amenazas y agresiones**, en especial cuando provienen de grandes organizaciones criminales. Como se ha visto, en la región son estas dos grandes áreas en donde los ordenamientos jurídicos precisamente fracasan con una frecuencia preocupante: procedimientos sancionatorios ilegítimos, remociones infundadas, amenazas y hasta asesinatos.

Hoy en día, ser fiscal en Latinoamérica es peligroso. Y este peligro, obviamente, incide en la autonomía y en el desempeño de los agentes fiscales, quien por desempeñar fielmente sus funciones se ven expuestos a temer por sus empleos y no con poca frecuencia por sus vidas.

Por su parte, para que puedan llevar adelante sus funciones con independencia, se requiere además de una organización del sistema de justicia con los más altos estándares en gestión judicial, que permitan llevar adelante investigaciones de modo eficiente y eficaz. Aquí quiero destacar también la **necesidad de establecer alianzas estratégicas con organismos internacionales, asociaciones locales, sociedad civil y academia**, generar a partir de ello un verdadero

concierto internacional para terminar con la impunidad como modo fundamental de garantizar una verdadera vida digna a cada uno de los ciudadanos de nuestras sociedades, víctimas directas de los delitos e indirectas en muchos otros casos, como en los graves hechos de corrupción por la afectación que éstos tienen para los derechos humanos del conjunto de la sociedad.

Vivimos tiempos difíciles, la reciente **pandemia global del Covid-19** dejó al descubierto las desigualdades e injusticias que aquejan a todo el planeta, en especial a los más vulnerables y marginados de nuestra sociedad, y ha quedado evidenciado particularmente las problemáticas estructurales que afectan el acceso a la justicia.

Ese contexto, a su vez, se ve agravado por el avance de gobiernos autoritarios que avasallan la democracia y el estado de derecho, junto con el crimen organizado y la gran corrupción. **Es aquí en donde los fiscales tienen una misión imprescindible que cumplir como garantes de la justicia. Para eso hacen falta fiscales independientes designados por su idoneidad y transparencia y a los cuales debemos proteger.** El manual de derechos humanos para fiscales publicado por la IAP ya lo ha afirmado con precisión: los fiscales no operan en representación de sí mismos ni de cualquier autoridad política, sino en nombre de la sociedad, y deben, consecuentemente, observar dos requisitos esenciales: por un lado, los derechos de la persona individual y, por el otro, la eficacia necesaria del sistema de justicia, del cual el fiscal es en parte responsable como garante de la paz social.

Muchas gracias.



IAP
INTERNATIONAL
ASSOCIATION OF
PROSECUTORS