



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



ACCESO A LA JUSTICIA
La fiscalía

Manual de instrucciones
para la evaluación
de la justicia penal

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

ACCESO A LA JUSTICIA

La fiscalía

Manual de instrucciones para la evaluación
de la justicia penal



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2010

© Naciones Unidas, diciembre de 2010. Reservados todos los derechos.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La presente publicación no ha sido revisada a fondo por los servicios de edición.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	SINOPSIS.....	3
2.1	DATOS ESTADÍSTICOS.....	3
3.	MARCO JURÍDICO Y DELEGACIÓN DE PODERES.....	5
3.1	MARCO JURÍDICO.....	5
3.2	DELEGACIÓN DE PODERES DE LA FISCALÍA.....	5
3.3	FUNCIÓN DEL FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES.....	7
4.	AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTROL FISCAL.....	12
4.1	AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.....	12
4.2	CONTROL FISCAL.....	12
5.	GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	14
5.1	GESTIÓN.....	14
5.2	ORGANIZACIÓN.....	15
5.3	GESTIÓN DEL VOLUMEN DE ASUNTOS.....	16
5.4	SERVICIOS A LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS.....	18
5.5	IDONEIDAD DE LOS MEDIOS A DISPOSICIÓN DE LA FISCALÍA.....	19
6.	PERSONAL DE LA FISCALÍA.....	20
6.1	PERSONAL GENERAL.....	20
6.2	FISCALES.....	21
7.	RESPONSABILIDAD ANTE LA SOCIEDAD.....	26
8.	COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN.....	27
8.1	COORDINACIÓN DEL SISTEMA.....	27
8.2	COORDINACIÓN DE LOS DONANTES.....	27
	ANEXO A. DOCUMENTOS BÁSICOS.....	29
	ANEXO B. GUÍA O LISTA DE VERIFICACIÓN DEL EVALUADOR.....	31

1. INTRODUCCIÓN

Quizás ninguna otra función del sistema de justicia penal varíe tanto entre países como la fiscalía y, al proceder a la evaluación de la fiscalía de un Estado, el evaluador deberá tener en cuenta el sistema global en el que opera. A modo de ejemplo, las estructuras y servicios en materia de procesamiento e instrucción pueden variar considerablemente entre los Estados que antes aplicaban un sistema de *common law* o de derecho romano, si bien es posible que sus sistemas se rijan actualmente por marcos jurídicos que integran múltiples tradiciones jurídicas y otras influencias culturales. De ese modo, determinar si un Estado aplica un sistema de *common law*, de derecho romano, de derecho consuetudinario o un sistema mixto o paralelo no es más que un primer paso¹. Por ello, en lugar de hacer hipótesis sobre un sistema en función de una clasificación, sería más útil conocer los orígenes de las estructuras del sistema de justicia penal que hayan podido influir en su estado actual. En cada uno de esos sistemas, los Estados aplican criterios únicos que pueden reflejar su historia local, un sistema colonial u otro tipo de sistema importado en el pasado o la aplicación de reformas recientes.

Habida cuenta de la gran diversidad de estructuras y métodos de procesamiento, no es fácil tratar todos los problemas potenciales de cada sistema en un solo módulo de evaluación. Al evaluar los servicios de la fiscalía en el sistema de justicia penal, el evaluador deberá utilizar el presente módulo junto con los demás del sector de **Acceso a la Justicia**, así como con el titulado **Policía: Investigación de delitos**. El presente módulo, **La fiscalía**, tomando en consideración las posibles diferencias que puedan existir entre los sistemas, orienta la evaluación del sistema de procesamiento público de los delitos penales, con especial hincapié en el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, incluidas las víctimas, los testigos y los acusados.

Los fiscales desempeñan una función única en los asuntos penales en tanto en cuanto actúan en nombre del Estado como representantes de la ciudadanía en general y no de una víctima individual, lo que difiere necesariamente de la función de los letrados de la defensa, cuya obligación es representar al acusado con el mayor celo posible de conformidad con la ley. Los fiscales tienen como obligación más general la defensa del estado de derecho velando, desde el punto de vista ético y profesional, por que el acusado reciba un juicio equitativo. El hecho de no cumplir estas obligaciones se traduce en injusticias (enjuiciamientos abusivos, condenas injustas, etc.), lo que daña la integridad del sistema judicial y vulnera la confianza ciudadana.

En 1990, en el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) se aprobaron las **Directrices sobre la función de los fiscales**. Esas **Directrices** ayudan a los Estados Miembros a garantizar que la fiscalía respete determinados valores y derechos humanos fundamentales promoviendo la eficacia, la imparcialidad y la equidad de los fiscales en los procedimientos penales. En la Directriz 12 de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se dispone que “Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”. Asimismo, en las directrices se tratan las cuestiones de la selección, la formación y la condición de los fiscales, las funciones y la conducta que de ellos se esperan, los medios de mejorar su contribución al buen funcionamiento del sistema de justicia penal, la orientación de su cooperación con la policía, el alcance de sus facultades discrecionales y su papel en el procedimiento penal. Por ende, las **Directrices** ofrecen un marco de normas internacionales que permite evaluar el ministerio fiscal de un Estado.

Además de las mencionadas **Directrices**, también resultan relevantes en este contexto las **Normas de responsabilidad profesional y la Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales** (las “Normas”) aprobadas por la Asociación Internacional de Fiscales. Ese instrumento establece las normas mínimas que deben imperar en las fiscalías de todo el mundo en cuanto a la

¹ Para obtener más información, véase el ANEXO 1, SISTEMAS JURÍDICOS COMPARADOS.

conducta profesional, la independencia, la imparcialidad, la función en los procedimientos penales, la cooperación y las facultades.

El presente módulo orientará al evaluador durante su evaluación de la función, la capacidad y los recursos de la fiscalía, de su grado de independencia, del uso que hace de sus poderes discrecionales, del modo de hacer frente a las malas conductas y de su responsabilidad ante los ciudadanos a los que presta servicio. Además, permitirá evaluar la relación entre la fiscalía y otros servicios, como los sistemas alternativos de solución de controversias, la coordinación de iniciativas de justicia penal o la cooperación internacional. Asimismo, ayudará al evaluador a analizar en qué medida las políticas y prácticas del ministerio fiscal facilitan el acceso a la justicia de víctimas, testigos y acusados, y fomentan la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia penal.

Además de conocer el pro y el contra de determinado sistema, el evaluador debería ser capaz de determinar las posibilidades de reforma y desarrollo. La asistencia técnica en el ámbito de la fiscalía y el sistema de justicia penal en un marco estratégico más amplio puede incluir iniciativas que refuercen los aspectos siguientes:

- Reformas legislativas para garantizar y reforzar la independencia y discrecionalidad de la fiscalía;
- Desarrollo de la capacidad de la fiscalía para planificar, aplicar y gestionar los cambios;
- Apoyo de los procesos que aseguren el funcionamiento pertinente de la fiscalía, mediante una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos y materiales;
- Mejora de la asignación de recursos mediante una gestión presupuestaria y financiera adecuada;
- Apoyo operativo al personal del ministerio fiscal;
- Incremento de la capacidad operativa mejorando el análisis de cada caso y la gestión de la carga de trabajo;
- Desarrollo de las competencias profesionales y administrativas necesarias para responder a las exigencias de asuntos penales cada vez más complejos, especialmente en los países signatarios de convenciones internacionales que exigen dar una respuesta elaborada a determinados tipos de delitos, así como la capacidad de cooperación en materia de asistencia jurídica;
- Mejora de la capacidad para desarrollar y gestionar una planificación estratégica, incluida la elaboración de indicadores de volumen de trabajo bien fundados;
- Mejora de la capacidad de los recursos tanto humanos como técnicos en lo que respecta a la informatización de la gestión del volumen de trabajo;
- Mejora de la coordinación de las respuestas dadas a los problemas existentes en el sistema de justicia penal, como el hacinamiento de las prisiones y la duración excesiva de la prisión preventiva;
- Mejora de los servicios a disposición de las víctimas y testigos vulnerables;
- Mayor responsabilidad de la fiscalía en el ejercicio de sus funciones y mejora del conocimiento ciudadano sobre el ministerio público;
- Mejora del acceso a la justicia.

2. SINOPSIS

2.1 DATOS ESTADÍSTICOS

Para obtener orientación sobre cómo reunir los datos estadísticos fundamentales relativos a la justicia penal que permitan elaborar una visión general del volumen de casos pendientes, la carga de trabajo y la capacidad del sistema de justicia penal, véase el módulo **Cuestiones intersectoriales: Información sobre la justicia penal**. A continuación se enumeran varios otros indicadores específicos de este módulo. Es posible que algunos países no dispongan de esta información inmediatamente, por lo que se recomienda solicitarla con antelación. En ocasiones, los funcionarios pueden mostrarse reticentes a compartir la información existente. Si es posible, el evaluador debería dejar constancia del tipo de información disponible y quién tiene acceso a ella, aunque esos datos no se hayan comunicado a la misión.

Al analizar los datos estadísticos, será importante comprender qué se entiende por proceso penal y si dichos procesos reflejan cargos individuales por un solo delito o un conjunto de cargos presentados contra una persona o grupo acusados de uno o varios delitos penales. Del mismo modo, es importante entender el significado de los diversos descriptores de “caso”, “resolución” o “sentencia”, dado que puede variar incluso entre las diferentes instituciones y organismos que elaboran informes estadísticos en un mismo sistema de justicia penal.

Entre las fuentes de información escrita que pueden aportar datos estadísticos cabe destacar:

- Informes anuales de los fiscales
- Informes del ministerio de justicia
- Informes del ministerio del interior, informes de la policía nacional sobre la delincuencia e informes del sistema penal
- Informes de organizaciones no gubernamentales sobre el sistema de justicia penal

Los organismos que probablemente aportarán información pertinente son:

- El ministerio de justicia
- La fiscalía superior
- El personal de categoría superior del ministerio fiscal
- Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la justicia penal
- Las organizaciones donantes que trabajan en el ámbito de la justicia penal

En algunos casos, puede que la fiscalía no elabore ningún tipo de estadísticas. Si la fiscalía no tiene capacidad para recopilar datos sobre el volumen de casos pendientes y la carga de trabajo, podría resultar pertinente llevar a cabo intervenciones de asistencia técnica para desarrollar esas capacidades.

- A. ¿Cuáles son las tendencias generales y los problemas de la justicia penal en el país objeto de evaluación?
- B. ¿Cuáles son las tasas de delincuencia correspondientes a delitos graves (asesinato, violación, robo con violencia, secuestro)? ¿Cuántas personas por cada 100.000 habitantes son acusadas en cada categoría de delitos anualmente?
- C. En las jurisdicciones en que la policía es la que presenta originalmente los escritos de acusación, ¿A cuántos casos penales debe dar curso la fiscalía cada año? En las jurisdicciones en que el fiscal es el responsable de presentar cargos ante los tribunales, ¿cuántos casos son incoados de ese modo cada año? ¿Esas cifras incluyen únicamente las actuaciones iniciales o también incluyen los recursos de apelación, las impugnaciones, etc.? ¿Cuántos casos penales resuelve la fiscalía cada año? ¿Mediante procesos? ¿Mediante declaraciones de culpabilidad? De ellos, ¿cuántos correspondieron a sentencias negociadas, de existir esa posibilidad? ¿Cuántos casos concluyeron con una condena por al menos uno de los cargos imputados? ¿Cuántos casos son retirados o desestimados? De estos, ¿cuántos son remitidos a programas alternativos? ¿A qué tipo de alternativas del enjuiciamiento?
- D. ¿Cabe la posibilidad de desglosar esos datos en función de los siguientes criterios?:
 - Gravedad del delito, (es decir, graves o leves, con violencia o sin violencia, delitos graves o leves, delitos procesales o faltas)
 - Categoría del delito
 - Resultado (por ejemplo, proceso, declaración judicial del acusado con respecto a la acusación, sobreseimiento, veredicto)
 - Sexo del acusado o la víctima

- Raza u origen étnico del acusado o la víctima
 - Jurisdicción geográfica o política en que se cometió el delito
- E. ¿Se pueden desglosar esas estadísticas por fiscal?
- F. ¿Cuál es el volumen anual de casos asignados a cada fiscal? De existir varios niveles de fiscales o fiscales adscritos a diferentes categorías de tribunales o tribunales especializados, ¿se puede determinar el número de casos asignado a cada fiscal en cada categoría de tribunales o tribunal especializado? Si no se puede determinar el número efectivo de casos asignados anualmente, ¿se puede calcular una media aproximada por fiscal?
- G. ¿Cuál es la media anual de casos resueltos por fiscal? De existir varios niveles de fiscales o fiscales adscritos a diferentes categorías de tribunales o tribunales especializados, ¿se puede determinar el número de casos resueltos por cada fiscal anualmente en cada categoría de tribunales o tribunal especializado? Si no se puede determinar el número efectivo de casos resueltos anualmente, ¿se puede calcular una media aproximada por fiscal?
- H. ¿Se pueden determinar cuántos casos puede estar tratando un fiscal en un determinado momento? ¿Sin necesidad de acudir al despacho del fiscal para contar los expedientes? ¿Se puede calcular una media de casos pendientes por fiscal?
- I. ¿Se puede determinar cuánto tiempo ha permanecido un caso asignado a un fiscal a la espera de ser examinado?
- J. ¿Se puede saber cuánto tiempo permanecen a la espera todos los casos pendientes por fiscal? ¿Se producen retrasos? ¿Con determinados tipos de casos?
- K. ¿Esas estadísticas son de dominio público? ¿Solo en parte? ¿Cómo se puede acceder a esas estadísticas? ¿Previa solicitud, mediante informes anuales o de otra índole?
- L. De no serlo, ¿quién tiene acceso a ellas? ¿Los funcionarios del sistema de justicia penal, al menos los de categoría superior?
- M. De NO estar disponible esa información, ¿cuál es la razón? (¿Responde a una política concreta o a una deficiencia, o a ambas?) ¿Qué haría falta para que la fiscalía reuniera los datos estadísticos antes mencionados?

3. MARCO JURÍDICO Y DELEGACIÓN DE PODERES

3.1 MARCO JURÍDICO

Con toda probabilidad, los documentos citados a continuación aportarán información acerca del marco jurídico y reglamentario por el que se rigen los procedimientos penales, incluida la delegación de los poderes de procesamiento e instrucción [Véase el **ANEXO 2, DERECHO PENAL Y PROCEDIMIENTO PENAL** para obtener más información sobre los marcos jurídicos por los que se rigen las reglas y normas internacionales].

La Constitución, en la que normalmente figuran disposiciones que definen la estructura general del órgano responsable de practicar las diligencias pertinentes en las causas penales, en qué poder del Estado descansa esa autoridad, los poderes y obligaciones de la fiscalía, así como las instituciones conexas, como la judicatura, los tribunales y los ministerios asociados a la administración de la justicia. El evaluador también debería tomar en consideración otras disposiciones constitucionales relativas a los derechos de los delincuentes y las víctimas, ya que inciden en la función de la fiscalía y en la asignación de recursos a esta.

Leyes y disposiciones conexas. Entre las leyes que pueden contener información sobre la cuestión que nos ocupa cabría mencionar las leyes relativas a la administración de la justicia, los códigos penales y las leyes de procedimiento penal. Cabe la posibilidad de que algunos países dispongan de leyes específicas relativas al ministerio fiscal, incluido un código de ética.

Normas procesales: Con frecuencia existen diferentes conjuntos de normas procesales para las diferentes categorías de tribunales, incluso respecto de los recursos de apelación. Esas normas pueden servir para determinar cómo prevé que se desarrollen los procedimientos penales en los tribunales en teoría, desde los tipos de pruebas que pueden presentarse hasta los plazos para la presentación de peticiones y notificaciones de emplazamientos u órdenes judiciales de comparecencia. Conviene comprender cómo se elaboran esas normas, es decir, quién las elabora, quién posee la autoridad para aprobarlas en última instancia, y si los órganos que elaboran las normas cuentan con la colaboración del estamento jurídico, incluida la fiscalía, o de la comunidad en general. Cabe la posibilidad de que las normas incluyan un código de ética o un código de responsabilidad profesional en el que figuren disposiciones específicas relacionadas con los fiscales.

Las normativas y directrices, los reglamentos, las circulares, etc. publicados por el ministerio fiscal (o el gobierno) a menudo contienen disposiciones por las que se rige el funcionamiento de la fiscalía y de otras instituciones conexas como la policía.

Asimismo, el evaluador debería determinar las demás funciones atribuidas a la fiscalía por el Estado y los recursos que esas obligaciones reclaman frente al proceso penal. Entre esas funciones cabría mencionar el asesoramiento jurídico al gobierno, la representación del gobierno en casos y apelaciones no penales y la función supervisora propia de los sistemas de la antigua Unión Soviética, en los que el fiscal general, investido de gran poder, velaba por que los demás poderes del Estado cumplieran sus cometidos. Esa función despierta dudas al menos con respecto a la separación de poderes. Si bien la mayoría de los Estados de la antigua Unión Soviética han aprobado textos legislativos que limitan o eliminan esa función, la subordinación histórica de otras entidades en el sistema de justicia penal, por ejemplo, la judicatura y la defensa, persiste y puede obstaculizar el desarrollo de una defensa sólida y de una judicatura independiente, ambos elementos fundamentales para que exista un sistema de justicia penal justo, imparcial y eficaz.

La otra manera fundamental de conocer cuál es el marco jurídico y reglamentario por el que ha de regirse el funcionamiento de la fiscalía es analizar su funcionamiento efectivo. Además de analizar los informes de los departamentos o ministerios gubernamentales pertinentes sobre el ejercicio de la fiscalía, informes independientes elaborados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y trabajos de investigación del ámbito académico, es importante realizar visitas sobre el terreno a un número representativo de fiscalías (en caso de que exista más de una) y observar los procedimientos judiciales. Esto adquiere especial relevancia en los países donde la función de la fiscalía se ha descentralizado. En esos casos sería preciso realizar visitas a fiscalías y tribunales en zonas rurales y urbanas, en regiones con muchos y pocos recursos. En los países en los que existen fiscalías especializadas, esas visitas permitirán comparar y contrastar sus prácticas con las de las fiscalías de índole general.

3.2 DELEGACIÓN DE PODERES DE LA FISCALÍA

- A. Con arreglo a la ley y a los procedimientos del sistema de justicia penal en cuestión, ¿cómo desarrolla un caso penal entre la denuncia o sospecha de delito, la instrucción, la acusación formal, la sentencia y la resolución?
- B. Determínese de dónde emana el poder de la fiscalía en los sistemas de justicia penal evaluados. ¿Forma parte de la judicatura? ¿El poder de la fiscalía recae en el fiscal, el juez instructor, o en ambos?

Para obtener mayor orientación acerca de la integridad e independencia judicial asociadas a los jueces de instrucción, véase el módulo **Acceso a la justicia: La judicatura**.

- C. ¿Qué dispone la Constitución sobre los poderes y deberes del ministerio público? ¿Existe una ley específica o una sección o capítulo de una ley que estipule esos poderes y deberes y cualesquiera inmunidades (por ejemplo, protección en materia de responsabilidad civil en el ejercicio de funciones oficiales)? ¿Se confiere al ministerio público otras funciones además de la acción penal como, por ejemplo, el asesoramiento jurídico al gobierno, la representación del gobierno en procedimientos jurídicos civiles o procesos de apelación? ¿En qué medida afectan esos otros mandatos y obligaciones la capacidad de la fiscalía para tratar los asuntos penales?
- D. ¿El fiscal principal es elegido mediante un proceso de nombramiento? De ser así, ¿quién es el encargado de nombrarlo? ¿Su nombramiento se somete a votación? ¿Cuál es la duración de su mandato? ¿Cuál es el proceso aplicable a su destitución? ¿Se ha dado esta circunstancia en los últimos cinco años? De ser así, ¿cuáles han sido las razones? ¿La destitución del fiscal se realizó de conformidad con la ley?
- E. ¿El ministerio público ejerce una función de supervisión sobre otros poderes del Estado? ¿Sobre otros ministerios? ¿Cómo ejerce la fiscalía esa función de supervisión?
- F. ¿El sistema incluye a jueces de instrucción? ¿Qué función desempeñan? ¿Cuántos han sido nombrados? ¿A qué nivel del sistema judicial desempeñan sus funciones?
- G. Si el ministerio público comprende una fiscalía aparte, ¿se adscribe esta al poder ejecutivo o al poder judicial? Si se adscribe al poder judicial, ¿en qué medida la función de la fiscalía goza de autonomía con respecto a la judicatura? ¿Cómo se consigue esa autonomía? ¿Se trata de una autonomía efectiva? Si se adscribe al poder ejecutivo, ¿en qué medida la función de la fiscalía goza de autonomía con respecto a otros organismos dependientes de este poder?
Véase la **Directriz 10 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales**.
- H. Además de los derechos de los acusados, ¿la Constitución recoge los derechos de las víctimas de los delitos? ¿Cuáles son las obligaciones que la ley impone al ministerio público para con las víctimas de delitos o los testigos en las causas penales? ¿Qué incidencia tienen esas obligaciones en cuanto a asignación de recursos? ¿Cómo afectan esas obligaciones las prácticas y procedimientos?
- I. ¿La ley prevé un sistema de indemnizaciones para las personas absueltas o condenadas injustamente? ¿Esas personas pueden querellarse por lo civil contra la fiscalía o la policía en caso de no estar protegidas por una inmunidad jurídica que les exima de responsabilidad? ¿Pueden emprender acciones judiciales contra el gobierno del Estado?
- J. ¿Existe una autoridad competente encargada de investigar o procesar a funcionarios públicos acusados de corrupción o abuso de poder?
- K. ¿La ley contempla las acusaciones particulares? ¿Cómo se desarrollan las acusaciones particulares con respecto a las acusaciones públicas? ¿En qué circunstancias se recurre a las acusaciones particulares? ¿Las acusaciones particulares pueden constituirse en cualquier momento o sólo después de que la fiscalía decida que va a desistir de un pleito? ¿Existe un mecanismo de índole procesal en virtud del cual el Estado o la fiscalía pueden asumir la responsabilidad de una acusación particular? ¿Atendiendo a qué criterios?
- L. ¿Las normas o leyes contienen un código de ética para los fiscales? ¿Sus obligaciones se ajustan a las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales**? De no existir un código de ética específico para los fiscales, ¿las normas o leyes contienen un código de ética para los abogados?

Conviene destacar que no todos los sistemas exigen que los fiscales sean abogados. Véase la **SECCIÓN 6.1, CUALIFICACIONES**.

3.2.1 Tribunales tradicionales y consuetudinarios, y foros alternativos de solución de controversias

- A. ¿La Constitución o el código de procedimiento penal otorgan a los tribunales consuetudinarios o tradicionales o a los foros alternativos de solución de controversias el derecho a dirimir delitos de toda índole? ¿Los tipos de sanciones o penas que pueden imponer están sujetos a limitaciones?
- B. ¿Cómo interactúa ese sistema con el sistema de justicia penal formal? ¿Esos sistemas remiten casos a la fiscalía? ¿La ley permite a la fiscalía remitir casos a esos sistemas como forma de remisión para sustraerlos del sistema judicial?
- C. En los países en que esos sistemas alternativos no gozan de reconocimiento legal, ¿la fiscalía estudia si el sistema en cuestión ha practicado sus propias actuaciones o resuelto el caso para determinar si debe iniciar diligencias por el delito cometido?
- D. ¿En qué medida la población recurre a esos sistemas para resolver asuntos de índole penal? ¿A qué se debe (proximidad, bajo costo, tradición, confesión religiosa, dificultades para acceder al sistema formal, presión familiar o del entorno social)? ¿Las personas con pocos recursos económicos o de las zonas rurales, las minorías étnicas o los miembros de determinadas confesiones religiosas son más proclives a recurrir a esos sistemas alternativos?
- E. ¿Esos sistemas despiertan dudas en lo concerniente al respeto de los derechos humanos o a las debidas garantías procesales? ¿Cómo resuelve la fiscalía esos problemas?

3.3 FUNCIÓN DEL FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES

En numerosos países con legado de derecho romano, la responsabilidad del procesamiento de los delitos puede recaer en una autoridad específica que puede ser un fiscal o un juez de instrucción, si bien algunos sistemas contemplan ambas opciones. En algunos Estados, el juez de instrucción garantiza la supervisión judicial de todo el proceso de instrucción y enjuiciamiento. En los lugares en que el juez de instrucción dirige la fase de práctica de pruebas durante el procedimiento penal, la policía judicial puede aportar los recursos de investigación necesarios para ejecutar las órdenes y directivas del juez de instrucción.

Los países con legado de *common law* a menudo hacen una clara distinción entre el proceso de instrucción y el enjuiciamiento. Normalmente, la policía es la que dirige la investigación y el fiscal es el que debe valorar objetivamente si existen suficientes elementos de prueba para la acción judicial. (Ese modelo también se aplica en ocasiones en algunos países con sistemas de derecho romano). En la práctica, esa distinción no se respeta de manera estricta y en algunos sistemas el fiscal participa directamente en el proceso de instrucción, bien proporcionando asesoramiento jurídico, bien interviniendo de otro modo. En esos sistemas, es preciso recurrir a la judicatura por separado a fin de obtener determinados tipos de pruebas, normalmente para solicitar la emisión de una orden judicial. La legalidad del procedimiento utilizado al practicar las pruebas se pone en tela de juicio, ya sea antes o durante el juicio. La fiscalía debe demostrar que las pruebas se obtuvieron de conformidad con la ley y que no se vulneraron los derechos del imputado. El juez competente debe decidir sobre la admisibilidad de las pruebas; si el procedimiento aplicado para obtener las pruebas ha violado la ley, las pruebas quedarán descartadas y no podrán utilizarse para determinar la culpabilidad.

Si bien numerosos sistemas exigen que el fiscal revele toda prueba potencialmente exculpatória (pruebas que puedan demostrar que el encausado no fue el autor del delito o que el delito fue cometido por otra persona) obtenida durante la instrucción, en el **artículo 34 del Código Modelo de Procedimiento Penal (BORRADOR, 30 de mayo de 2006)** se exige al fiscal que investigue las circunstancias inculpatórias y exculpatórias por igual. El **Código Modelo de Procedimiento Penal** no prevé la figura del juez de instrucción, sino que se inspira en un nuevo modelo que combina sistemas diferentes. En virtud de ese modelo, el fiscal debe investigar tanto las pruebas exculpatórias como las inculpatórias, lo que resultará especialmente necesario en los países que salen de situaciones de conflicto, habida cuenta de la posible carencia de suficientes abogados defensores facultados para realizar investigaciones en nombre de sus clientes. La función del fiscal brinda un modelo que garantiza la equidad del proceso, dado que existen pocos sistemas en los que la defensa tenga acceso a recursos equivalentes a los de la fiscalía.

- A. ¿Con arreglo al código de procedimiento penal o su equivalente quién es el responsable de la investigación del delito antes del proceso? ¿Los fiscales realizan o supervisan las investigaciones? ¿Se trata de una supervisión directa o simplemente se mantienen informados de los avances y problemas y ofrecen asesoramiento sobre la

manera de proceder? ¿En qué momento de la investigación intervienen en todo caso los fiscales?

- B. ¿Para qué tipo de pruebas se requiere una orden judicial emitida por un juez? ¿La policía o los fiscales solicitan órdenes judiciales? ¿Los fiscales asesoran a la policía sobre cuándo deben solicitar una orden judicial y sobre si la base probatoria de su solicitud es suficiente?
- C. ¿Los fiscales están vinculados legalmente a los resultados de la investigación policial? ¿Cuál es la naturaleza de su relación con la policía? ¿Y con los investigadores? ¿Cuál es su relación con el ministerio de justicia o el ministerio del interior, en caso de que existan?
- D. ¿El fiscal goza de autoridad jurídica para ordenar la permanencia en prisión de un sospechoso?
Normalmente se trata de una función de supervisión judicial que provoca inquietudes en materia de derechos humanos cuando se delega a una fiscalía que puede estar directamente vinculada a la instrucción del delito y que tendría a su cargo el posible procesamiento.
- E. ¿Los fiscales tienen potestad para iniciar acciones judiciales? ¿De qué manera?
- F. ¿Cuál es el procedimiento utilizado para la presentación de una acusación formal? ¿Es preciso presentar un escrito de acusación formal que deba ser sometido a aprobación o examen? ¿Ante qué organismo o miembro de la judicatura? ¿Por qué criterios se rige su examen o aprobación?
- G. En los sistemas en que existe un juez de instrucción, ¿en qué momento asume dicho juez la responsabilidad de la preparación de la causa penal, o de la instrucción o la práctica de pruebas en una causa penal? ¿Qué función desempeña la policía judicial con respecto al juez de instrucción? ¿Quién es legalmente responsable de cumplir las instrucciones y órdenes del juez de instrucción en lo que respecta a la práctica de pruebas?
- H. En los sistemas donde tanto el fiscal como el juez de instrucción tienen autoridad en una causa penal, ¿en qué momento interviene cada uno en la instrucción? ¿Esto varía a medida que avanza el procedimiento penal? De ser así, ¿de qué modo?
- I. Cuando se lleva un caso penal a los tribunales, ¿qué función desempeñan los fiscales? ¿En el momento de dictar sentencia? ¿En el momento del recurso de apelación?
En un sistema contencioso de *common law*, la función del fiscal será fundamental durante la presentación de pruebas y argumentos jurídicos. En un sistema de derecho romano, la función del fiscal durante el juicio propiamente dicho será mínima o nula, dado que será el juez de instrucción el que presentará las pruebas y conclusiones ante el juez competente.
- J. ¿La fiscalía puede recurrir un veredicto en lo penal? ¿Y una sentencia dictada por un tribunal? ¿Con qué frecuencia se dan esas circunstancias?

3.3.1 Poder discrecional de los fiscales

El poder discrecional de los fiscales varía de un sistema a otro. En algunos sistemas de derecho romano, la decisión de procesar la toma el juez de instrucción tras una investigación preliminar, mientras que en otros, es el fiscal el que decide si deberían iniciarse o no acciones judiciales. En determinados países de derecho romano impera la política de exigir el procesamiento de todos los casos en que existan pruebas suficientes que lo justifiquen. Esto se conoce como el principio de legalidad o el principio de enjuiciamiento obligatorio, en virtud del cual sólo la falta de pruebas suficientes puede justificar que no se dé curso a un caso, y el cual, a su vez, parte del principio de igualdad ante la ley, es decir, que toda persona tiene derecho a recibir el mismo trato ante la sospecha de haber cometido un delito. En otros sistemas de derecho romano, el fiscal goza de poder discrecional para enjuiciar, para resolver un caso una vez que el acusado haya cumplido determinadas condiciones como el pago de una indemnización o multa, la prestación de servicio a la comunidad, el sometimiento a un tratamiento o a un programa, etc., o para no proceder. En algunos sistemas ese poder discrecional está sujeto a limitaciones, por ejemplo, en el caso de los delitos con penas de prisión inferiores a un año, mientras que en otros sistemas se otorga ese poder, si no de manera incondicional, sí sujeto al interés público. En algunos sistemas de derecho romano, el poder discrecional de remitir casos recae en un agente judicial, y no en el fiscal.

En casi todos los sistemas de *common law*, el poder discrecional para decidir si se inicia o no un proceso constituye una función fundamental de la fiscalía, si bien la medida en que ese poder se delega a los fiscales o

se concentra en el fiscal principal varía entre los diferentes sistemas. Este amplio poder para decidir lo que es equitativo y justo en función de las circunstancias ha sido denominado principio de oportunidad o conveniencia. El ejercicio del poder discrecional puede depender de diversos factores además de la idoneidad de las pruebas. Existen otras decisiones tomadas por los fiscales que también requieren el ejercicio de ese poder discrecional; entre ellas cabe destacar las siguientes: si recomienda la libertad bajo fianza de un sospechoso, si ofrece una sentencia de conformidad reduciendo los cargos iniciales o si permite la remisión de una persona a un programa particular (en algunos países estas dos últimas cuestiones requieren aprobación judicial).

En las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se reconocen tanto los beneficios potenciales del ejercicio del poder discrecional como las posibles injusticias a las que puede dar lugar de aplicarse de manera incoherente e indebida. En la **directriz 17** se prevé que en las normas o reglamentos se proporcionen directrices para promover la equidad y coherencia durante el ejercicio del poder discrecional. En las **directrices 18 y 19** se destaca el valor del poder discrecional para resolver determinados asuntos, incluidos los relacionados con menores, recurriendo a alternativas del enjuiciamiento formal. Por consiguiente, el poder discrecional constituye un mecanismo muy útil para resolver diversas cuestiones, como aliviar la carga excesiva de los sistemas penitenciarios y evitar la estigmatización y los costos sociales innecesarios que significan los procedimientos penales y las condenas para los adultos y, en particular, los niños en conflicto con la ley. Por consiguiente, la mejora de la capacidad para ejercer el poder discrecional de manera adecuada puede constituir un ámbito amplio para la asistencia técnica.

- A. En los casos en que un juez de instrucción ha dirigido la indagación o investigación preliminar, ¿con qué frecuencia ello da lugar al archivo del caso?
- B. ¿El fiscal está investido de poder discrecional para emprender acciones? ¿En función de qué criterios? ¿Con qué frecuencia el fiscal decide archivar un caso? ¿Qué ocurre con el caso? ¿Con qué frecuencia el fiscal solicita la ampliación de la instrucción del sumario en lugar de sobreseerlo?
En algunos países, esta práctica ha llevado a la policía a obtener confesiones por coacción.
- C. ¿Cuando un fiscal decide archivar un caso o retirar los cargos está en la obligación de fundamentar su decisión? ¿se divulga públicamente esa fundamentación? ¿Sucede así en la práctica? ¿Hasta qué fase del proceso está el fiscal autorizado para archivar un caso o retirar los cargos? ¿A partir de qué fase del proceso el juez es el único que puede sobreseer una causa penal?
- D. ¿La decisión de emprender acciones judiciales, archivar un caso, retirar los cargos o desestimar una causa puede ser revocada por algún miembro del poder ejecutivo? ¿Por algún miembro de la judicatura? ¿Por algún ministro? ¿Con qué frecuencia sucede así en la práctica?
- E. ¿El fiscal está autorizado para desestimar un caso de manera condicional? ¿En qué fases del proceso? ¿En relación con qué tipo de delitos? ¿Respecto de qué tipo de delincuentes? ¿La ley o los reglamentos regulan esa práctica? ¿Y las políticas o los procedimientos internos? ¿Es preciso que un juez refrende esa decisión? ¿Cómo se consigna esa decisión? ¿Quién verifica el cumplimiento de las condiciones pertinentes?
- F. ¿El fiscal está facultado legalmente para remitir casos a procedimientos alternativos del enjuiciamiento como la mediación, el tratamiento o el servicio a la comunidad? (¿Existen esas alternativas?) De ser así, ¿requiere aprobación judicial? ¿En todas las fases? ¿Esas alternativas se limitan a los menores, a los delitos relacionados con drogas, a los delincuentes con trastornos mentales, a los casos de violencia doméstica, etc.?
- G. ¿El fiscal puede negociar una sentencia acordada, cuando proceda legalmente? ¿En qué medida existe un marco reglamentario que controle el poder discrecional de los fiscales para negociar sentencias acordadas? ¿A qué limitaciones está sujeto ese marco? ¿El fiscal está obligado a ofrecer una sentencia acordada? ¿El fiscal está obligado legalmente a consultar o informar a la víctima sobre la oferta de sentencia acordada? ¿Se prevé y se practica la revelación de pruebas para facilitar la aceptación de la oferta de sentencia acordada antes del juicio? ¿La sentencia acordada requiere aprobación o aceptación judicial?

3.3.2 Alternativas del enjuiciamiento

En la **directriz 18** de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se establece que los fiscales considerarán debidamente la posibilidad de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente, o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima.

La remisión consiste en sustraer determinados casos del sistema de justicia penal, normalmente cuando reúnen determinadas condiciones. En los sistemas de *common law*, los fiscales pueden por lo general recurrir a esta medida en virtud de su facultad discrecional, pero en los sistemas de derecho romano puede ser un agente judicial el encargado de tomar la decisión de remitir un caso. La remisión de un caso puede producirse durante la fase de presentación de cargos o durante la fase anterior al enjuiciamiento, y puede estar sujeta al reconocimiento de la autoría de los hechos y al compromiso de resarcir los daños causados por el delito, habitualmente realizando trabajos de servicio a la comunidad o indemnizando a la víctima. En ocasiones el delincuente es remitido a un curso o programa en que se trate un problema específico (por ejemplo, toxicomanías, delitos de índole sexual, regulación de la agresividad, autoestima). En algunos sistemas, la remisión consiste en un proceso de mediación en que se organiza un encuentro cara a cara entre la víctima y el delincuente (y, en algunos sistemas, otros miembros de la comunidad) para planificar cómo el delincuente puede resarcir los daños causados. Este tipo de interacción entre víctimas y testigos constituye la base de la justicia restaurativa, un método que ha ido ganando popularidad en muchos sistemas de todo el mundo durante los últimos decenios.

La remisión puede tener lugar en diferentes etapas, en diferentes sistemas y respecto de diferentes tipos de delinquentes. En su versión clásica, ocurre con anterioridad al juicio, lo que permite evitarlo. En algunos sistemas, una causa remitida permanece completamente ajena a los tribunales, pero en otros, el tribunal supervisa el cumplimiento de las condiciones de la remisión.

El proceso de remisión entraña numerosas ventajas. En el caso del delincuente, le permitirá evitar el antecedente penal y sus consecuencias negativas, aprenderá de programas que le ayudarán a no reincidir en el futuro, resarcir los daños causados a la víctima y adquirir un sentido de empatía y de responsabilidad social. En los procesos de justicia restaurativa, las víctimas a menudo muestran un alto nivel de satisfacción. La remisión también puede favorecer la participación de la sociedad y propiciar los procesos tradicionales de solución de controversias. La remisión también redundará en beneficio de la fiscalía y los tribunales dado que les permite destinar más recursos a otras causas más graves y complejas. Asimismo, cuando los programas de remisión son eficaces, se reduce la probabilidad de reincidencia.

- A. ¿En la práctica se recurre a la remisión (a programas de tratamiento u otros programas como los de servicio a la comunidad)? ¿La remisión requiere la aprobación del juez o del fiscal? ¿En relación con qué tipo de delitos? ¿Respecto de qué tipo de delinquentes? ¿Existen protocolos establecidos al respecto? ¿Quién ha elaborado esos protocolos? ¿Qué ámbitos cubren esos protocolos?
- B. ¿Ese procedimiento se aplica en el caso de menores infractores? De no existir un sistema de enjuiciamiento específico para los niños en conflicto con la ley, ¿qué instancia tiene el mandato de velar por que se tengan en cuenta sus necesidades especiales de rehabilitación y orientación?
Véase la **Directriz 19** de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales**.
- C. Si en la práctica no se recurre a la remisión, ¿a qué factores responde esto? Por ejemplo, ¿no se permite a los fiscales retirar los cargos? ¿No existen los programas pertinentes? ¿Se consideran ineficaces los programas existentes? ¿Existen tribunales especiales para casos susceptibles de otras remisiones como, por ejemplo, tribunales especializados en casos de drogas, de enfermos mentales o de violencia doméstica?
- D. ¿Existen servicios de mediación a los que puedan ser remitidas las partes en un proceso? ¿Existe algún mecanismo o protocolo que establezca cuándo la mediación resulta procedente?
Los casos de violencia doméstica o sexual no se consideran adecuados para la mediación habida cuenta del desequilibrio de fuerzas debido al uso de la violencia por una de las partes.
- E. ¿Existen sistemas tradicionales o consuetudinarios de solución de controversias? Véase la **Sección 3.2.1**. En los casos en que los fiscales están facultados para remitir casos a esos foros, ¿lo hacen en la práctica? De no ser así, ¿a qué se debe?

- F. ¿La restitución en determinados casos influye en la decisión del fiscal de archivar el caso? ¿Existen otras garantías que velen por que esta práctica no se traduzca en ventajas indebidas para las personas con recursos?
- G. ¿La fiscalía se muestra partidaria de las alternativas del enjuiciamiento? De no ser así, ¿a qué se debe?

4. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTROL FISCAL

4.1 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

- A. ¿Existe una política oficial acerca de la fiscalía? ¿Quién es el encargado de elaborar esa política? ¿Quién contribuye a su elaboración? ¿Esa política prevé la separación de la función de la fiscalía de las funciones judiciales?

Véase la **Directriz 10** de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales**.

- B. ¿En qué medida el ministerio de justicia o la judicatura intervienen en la gestión de la fiscalía? ¿Y en la supervisión de los fiscales? ¿La ley contempla la posibilidad de que puedan dar instrucciones en determinados casos?
- C. ¿En qué medida la dirección del ministerio público puede determinar la manera de proceder de la fiscalía para alcanzar sus objetivos? ¿En qué medida puede definir las prioridades, políticas y estrategias de la fiscalía? ¿Ante quién debe responder el fiscal principal, en caso de que deba hacerlo?

- D. ¿Se ha producido recientemente alguna reestructuración en la fiscalía? ¿Está previsto realizar alguna reestructuración en ese ámbito? ¿Qué razones motivan esa reestructuración?

La reestructuración de la fiscalía puede responder a razones políticas, principalmente en países que acaban de salir de un conflicto. También puede estar motivada por el deseo de aumentar la eficiencia del sistema, modernizar criterios de enjuiciamiento o mejorar la cooperación internacional. Véase, a modo de ejemplo, el **Manual de las Naciones Unidas sobre las medidas prácticas de lucha contra la corrupción para uso de fiscales e investigadores**

- E. ¿La fiscalía dispone de un plan estratégico? ¿Quién elabora ese plan? ¿Quién contribuye a su elaboración? ¿Cuál es la vigencia del plan estratégico? ¿Qué estrategias se aplicarán para mejorar los siguientes aspectos?:

- El acceso a la justicia
- El funcionamiento cotidiano de la fiscalía
- La gestión de casos, incluido el establecimiento de mecanismos y protocolos en materia de remisión.
- La resolución de los casos en los plazos previstos
- La reducción de los retrasos que puedan existir
- La capacidad de la fiscalía para conocer de delitos especializados y complejos, incluso los delitos de corrupción
- La eficacia de la fiscalía para responder a los casos de violencia doméstica
- Servicios y apoyo brindados a las víctimas
- La responsabilidad de la fiscalía ante los ciudadanos

- F. Si no existe ningún plan estratégico, ¿a qué se debe? ¿La fiscalía está dotada de los medios necesarios para elaborar planes estratégicos? ¿Carece de los datos necesarios para ello? ¿La fiscalía se encuentra abrumada por las tareas administrativas diarias?

4.2 CONTROL FISCAL

- A. ¿La función de la fiscalía en el ámbito de lo penal está centralizada o descentralizada? ¿Quién o qué organismos determinan la distribución de los recursos de la fiscalía a escala nacional? ¿Y a escala regional? ¿Qué proporción de los recursos del ministerio público, es decir, personal y presupuesto, se destina a causas penales en comparación con otras funciones o cometidos? ¿La legislación autoriza un número específico de fiscales? ¿Dónde están ubicadas las fiscalías regionales o rurales, en caso de que existan? ¿De qué nivel de recursos disponen en comparación con las fiscalías centrales o urbanas?

- B. ¿Cómo se financia el ministerio público? ¿Cuál es el proceso presupuestario previsto en la ley? ¿El ministerio público dispone de un presupuesto específico? ¿Quién

participa en la planificación del presupuesto inicial? ¿Quién prepara y presenta el presupuesto operativo? ¿Quién es el encargado de gestionar el presupuesto en virtud de la ley? Si el ministerio público forma parte de la judicatura, ¿la judicatura supervisa sus gastos? ¿El presupuesto de la fiscalía resulta suficiente para poder desempeñar las funciones que le han sido encomendadas?

- C. ¿La fiscalía recibe efectivamente los fondos asignados a su presupuesto? ¿Se producen retrasos o existen restricciones fiscales u otros obstáculos que impidan la obtención de los fondos? ¿Dónde están depositados esos fondos? ¿Quién autoriza el pago de estos?
- D. ¿El presupuesto resulta suficiente para poder llevar a cabo instrucciones o procedimientos de larga duración? ¿De qué mecanismos está dotada la fiscalía para obtener más recursos cuando un procedimiento concreto lo requiera?
- E. ¿La fiscalía gestiona satisfactoriamente los costos asociados a los procedimientos, es decir, análisis forenses, testigos periciales, gastos de viaje de los testigos, etc.?
- F. ¿La fiscalía controla los recursos disponibles para las medidas de protección de testigos? De no ser así, ¿cómo obtiene esos fondos cuando esas medidas resultan pertinentes?
- G. ¿Cómo la fiscalía rinde cuenta de sus gastos? ¿Esas cuentas gozan de difusión pública?

5. GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO

5.1 GESTIÓN

- A. ¿Cómo está estructurada la dirección o gestión de la fiscalía? ¿Cómo el fiscal superior delega o ejerce sus atribuciones decisorias?
- B. ¿Cómo elaboran las políticas el fiscal superior y su personal directivo? ¿Qué datos utilizan? ¿Las políticas se basan en estudios o en prácticas avaladas por datos objetivos?
- C. ¿Cómo se aplican las políticas? ¿La fiscalía dispone de políticas o procedimientos escritos? (De no disponer de políticas por escrito, ¿cómo se divulgan?) ¿En un manual para el personal? ¿Son de acceso público? ¿Se pueden consultar si se solicita?
- D. ¿Cómo orienta el fiscal superior el ejercicio del poder discrecional entre sus subordinados? ¿Cuál es el sistema de delegación de poderes en vigor? ¿Se delegan poderes discrecionales en cada uno de los fiscales?
Por ejemplo, ¿un fiscal adscrito a los tribunales inferiores puede retirar un cargo sin la autorización de un fiscal superior?
¿Un fiscal adscrito a los tribunales inferiores puede aceptar una declaración de culpabilidad a cambio de la sustitución del delito imputado por otro menos grave sin la autorización de un fiscal superior?
¿Un fiscal superior puede ordenar a un fiscal de rango inferior el archivo de una causa? ¿Esas instrucciones deben quedar consignadas por escrito, junto con las razones que han motivado esa decisión?
- E. ¿Por qué política se rige la fiscalía al emprender diligencias judiciales? ¿Debe la fiscalía emprender acciones judiciales siempre que una investigación imparcial demuestre que la acusación es fundada (o presunción de prueba)? ¿Existen directrices acerca de cuándo la remisión de un caso se considera apropiada o preferible?
- F. ¿Cómo procede la fiscalía cuando una investigación imparcial demuestra que la acusación es infundada?
En la **directriz 14** de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se indica proclama que los fiscales no iniciarán, ni continuarán un procedimiento, o harán todo lo posible por interrumpirlo, cuando una investigación imparcial demuestre que la acusación es infundada. De conformidad con el código de ética, las obligaciones éticas normalmente también exigen que el fiscal impida la continuación de un procedimiento infundado en aras de proteger los derechos del encausado y la integridad del proceso de justicia penal.
- G. ¿Cuál es la política de la fiscalía en materia de prisión preventiva? ¿La fiscalía solicita la prisión preventiva en todos los casos en que sea posible o existen protocolos que permiten valorar el riesgo potencial de fuga del acusado y el peligro que este entraña para la sociedad antes del juicio? ¿Se utiliza la prisión preventiva prolongada para conseguir declaraciones de culpabilidad?
- H. ¿Por qué política se rige la fiscalía con respecto a las pruebas obtenidas de manera ilegal? Si los fiscales descubren que las pruebas aportadas por la policía o por otros organismos han sido obtenidas por medios ilícitos, ¿cuáles son sus obligaciones éticas, jurídicas y políticas? ¿Deben informar a la defensa? ¿Al tribunal? ¿Cómo deben proceder con respecto a los investigadores que han obtenido las pruebas por medios ilícitos? ¿Se hace una diferencia cualitativa entre el investigador que actuó de buena fe pero incurrió en un error de procedimiento y el investigador que actuó de manera ilícita con conocimiento de causa? ¿Quién de ellos incurrió en un delito durante la obtención de las pruebas?

En la **directriz 16** de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se exige a los fiscales que rechacen la utilización de pruebas que fueron obtenidas por métodos ilícitos Y que constituyan una violación grave de los derechos humanos del sospechoso, y adopten todas las medidas necesarias para asegurar que los responsables de la utilización de dichos métodos comparezcan ante la justicia. Una vez más, las obligaciones éticas exigen que el fiscal renuncie a procesar sobre la base de pruebas obtenidas de manera indebida, incluso

cuando las pruebas no hayan sido obtenidas incurriendo en una violación grave de los derechos humanos como la tortura.

- I. ¿Qué política aplica la fiscalía en materia de revelación de pruebas a la defensa? ¿Obliga a revelarlas en el momento oportuno a fin de que la defensa disponga del tiempo necesario para prepararse o para la negociación de una sentencia acordada? ¿La fiscalía solo permite el acceso a las pruebas que exige la ley o permite el acceso a todas las pruebas en su poder? De suceder lo segundo, ¿qué proporción de la carga de trabajo de la fiscalía está relacionada con las solicitudes de la defensa para acceder a las pruebas? ¿La manera de proceder de los fiscales en la práctica es coherente con la política relativa a la revelación de pruebas? ¿Qué obligaciones impone la política o la práctica de la fiscalía a los investigadores penales? ¿Se exige a los investigadores certificar que han comunicado a la fiscalía todas las pruebas que obran en su poder? ¿Así ocurre en la práctica?
- J. ¿Cuál es la política de la fiscalía sobre la función del fiscal con relación a los grupos vulnerables? (En ausencia de políticas por escrito, ¿el personal es capaz de expresar con palabras lo que creen que es la política aplicable?)
- Sobre la prestación de servicios especiales a las víctimas de delitos sexuales y a las víctimas de violencia doméstica
 - Sobre la prestación de servicios a las víctimas, incluidas las personas con pocos recursos y las personas de edad avanzada
 - Sobre el tratamiento de menores, tanto los que son víctimas como los que están en conflicto con la ley, incluida la remisión del sistema de justicia penal de adultos
 - Sobre la reducción de molestias causadas a los testigos y la protección de estos
- K. ¿La fiscalía participa en algún tribunal especializado (en casos de drogas, de violencia doméstica o de enfermos mentales)? ¿Cómo define la fiscalía la función de los fiscales en ese marco?
- L. ¿Cuáles son las políticas y procedimientos establecidos para examinar las quejas de denegación de justicia (condenas injustas, abuso de poder por parte de la fiscalía o abuso de sus facultades discrecionales, etc.)? ¿Se puede recurrir, por ejemplo, a una prueba de ADN para determinar, con un grado adecuado de certeza estadística, si el material genético del delincuente presentado como elemento de prueba por la acusación es genéticamente compatible con el ADN del condenado? ¿Se conservan las pruebas físicas reunidas en esos casos? ¿Qué medidas se adoptan para garantizar la conservación de ese tipo de pruebas? De no estar disponibles, ¿qué medidas adopta la fiscalía para investigar ese tipo de quejas?
- M. ¿La fiscalía ha participado en la elaboración de normas en algún programa de amnistía? De no ser así, ¿cuál fue su posición respecto de la concesión de amnistía? ¿Respecto de qué tipo de delitos? ¿Cuáles fueron las razones que motivaron la concesión de la amnistía?

5.2 ORGANIZACIÓN

- A. ¿Cómo se organiza el ministerio público? ¿Existe un organigrama en que figure la jerarquía de los puestos y la adscripción de fiscales, investigadores (tanto si están contratados por la fiscalía como si están adscritos a ella de manera permanente) y personal auxiliar, incluido el personal de apoyo a las víctimas y testigos, si existe?
- B. ¿Se asignan fiscales y personal auxiliar a equipos de la acusación que trabajan en casos en diferentes categorías de tribunales? ¿A unidades especializadas en determinados tipos de delitos? ¿Por regiones geográficas? ¿Una combinación de lo anterior? ¿La fiscalía se rige por un enfoque comunitario o por un modelo más autoritario? ¿Cómo reflejan las tareas de los equipos la filosofía profesada? ¿La filosofía de la fiscalía es coherente con el enfoque aplicado por la policía?

5.2.1 Unidades especializadas

- A. ¿La fiscalía dispone de unidades especializadas en procedimientos relativos a delitos en que haya víctimas vulnerables involucradas? ¿Violencia doméstica? ¿Delitos sexuales, en los que estén involucradas víctimas menores de edad?

Para más información, véase **Cuestiones intersectoriales: Víctimas y testigos**, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de 1985** y las **Directrices de las Naciones Unidas sobre los niños víctimas y testigos de delitos de 2005**

- B. ¿La fiscalía dispone de una unidad independiente que se ocupe de los menores delincuentes (menores en conflicto con la ley)? ¿Cuáles son los criterios aplicables a la selección de fiscales para esa unidad?

Véase el módulo **Cuestiones intersectoriales: Justicia de menores** para obtener más orientación sobre los problemas y necesidades vinculados a las sentencias relacionadas con niños en conflicto con la ley.

- C. ¿La fiscalía puede establecer un equipo multidisciplinar para tratar causas complejas? ¿Qué criterios se aplican para seleccionar a los fiscales que formarán parte de esos equipos? ¿Qué otras personas pueden integrar esos equipos? ¿De qué recursos o mecanismos se dispone para las investigaciones complejas o de larga duración? ¿La fiscalía ha emprendido acciones judiciales en casos de particular interés? ¿La fiscalía establece unidades específicas que se ocupen de esos casos? (De no ser así, ¿cómo se procede en esos casos?):

- Delitos financieros, incluidos incendios intencionados, con fines de lucro, robo de programas informáticos o de otros tipos de propiedad intelectual.
- Delincuencia organizada, incluida la distribución de drogas
- Corrupción de funcionarios públicos
- Conducta indebida de funcionarios, incluidos abogados y agentes de policía
- Obstrucción de la justicia
- Delitos de violación de derechos humanos y crímenes de guerra

- D. ¿A lo largo de los últimos cinco años o bajo el gobierno actual la fiscalía ha investigado o enjuiciado a funcionarios públicos por corrupción o abuso de poder? ¿Cabe la posibilidad de que suceda?

- E. ¿La fiscalía dispone de una unidad encargada específicamente de solicitar asistencia y responder a las solicitudes de asistencia para la obtención de pruebas de conformidad con los acuerdos y convenios de cooperación internacionales? ¿Tiene de otro modo la capacidad de hacer uso de esos mecanismos y cumplir obligaciones de reciprocidad?

5.3 GESTIÓN DEL VOLUMEN DE ASUNTOS

- A. ¿Qué mecanismos emplea la fiscalía para gestionar el volumen de asuntos presentados? ¿Cada caso se asigna a un fiscal desde el momento de su recepción? ¿Por tipo de delito o categoría de tribunal? ¿Qué tipos de casos se asignan de manera vertical, es decir, todos los aspectos del caso, desde la investigación hasta la presentación formal de los cargos, el juicio y la sentencia, son tramitados por un único fiscal?

El procedimiento vertical requiere una gran cantidad de recursos y normalmente se reserva para los casos más graves o complejos. Si se generaliza el uso de este procedimiento, la programación de los casos puede dificultarse y provocar retrasos.

- B. ¿Los delitos menos graves se inscriben automáticamente en la lista de casos y a cada fiscal se asigna la totalidad de los casos de una lista completa? ¿Esas listas contienen un número de casos razonable, es decir, todos los casos inscritos en la lista pueden tramitarse en el tiempo estipulado?

- C. ¿La fiscalía aplica un proceso de clasificación que permita evaluar los casos incluso antes de su asignación? ¿Qué tipo de personal se encarga de clasificar los casos? ¿Se

han redactado protocolos que sirvan de orientación para la clasificación de los casos, en particular en cuanto a los antecedentes penales (en caso de que existan), el delito instantáneo (con o sin violencia), la calidad y suficiencia de las pruebas, las declaraciones de la víctima, los problemas de salud mental y de drogodependencia, etc.? ¿Esos protocolos incluyen la clasificación de casos susceptibles de ser remitidos o resueltos mediante mecanismos alternativos? ¿Las recomendaciones emitidas por el personal encargado de la clasificación son vinculantes para el fiscal que llevará el caso al tribunal?

- D. ¿La fiscalía ha aplicado iniciativas para agilizar la resolución de determinados tipos de asuntos? ¿Cuáles son esas iniciativas? ¿Han resultado eficaces? ¿Se trata de iniciativas de corto plazo adoptadas en situaciones de crisis (como la saturación de las listas de casos de los tribunales, cárceles o centros de detención próximos a desbordarse, es decir, cuando la población diaria alcanza niveles tan altos que obliga la puesta en libertad de reclusos) o se trata de iniciativas institucionalizadas?
- E. ¿Qué estadísticas elabora la fiscalía? Véase la **Sección 2.1, Datos estadísticos**, para obtener más información acerca de los tipos de estadísticas que podrían ser útiles para la gestión del volumen de asuntos y la carga de trabajo. ¿Esas estadísticas se elaboran de manera manual, automática o de ambas maneras? ¿Se consignan en informes? ¿Los informes reflejan el volumen de asuntos, la carga de trabajo o ambos? ¿Para qué fines se utilizan esas estadísticas? ¿Para los informes anuales? ¿El proceso presupuestario? ¿La asignación de recursos? ¿La planificación estratégica? ¿La identificación de retrasos? ¿Las estadísticas recopiladas resultan relevantes para la administración? ¿La administración obtiene los informes que necesita? ¿Considera esos informes fiables?
- F. ¿La fiscalía ha definido indicadores de ejecución? De ser así, ¿cuáles son esos indicadores? ¿Cómo se han elaborado esos indicadores? ¿Han sido impuestos desde fuera (por una autoridad presupuestaria, por ejemplo) o se elaboraron internamente? ¿Esos indicadores se rigen por criterios de cantidad o de calidad?
- En algunos países, la fiscalía utiliza indicadores de ejecución nuevos y menos convencionales que se acercan más a la medición de resultados importantes. En los sistemas de *common law* esos indicadores suelen utilizarse para mejorar las prácticas en materia de prisión preventiva, reduce la parcialidad en el uso del poder discrecional, y mejorar los servicios prestados a las víctimas. Esto puede requerir la realización de encuestas para conocer la opinión que tienen los usuarios de los tribunales acerca de los servicios de fiscalía.
- G. ¿Cómo supervisa la fiscalía el número de casos y la carga de trabajo de cada uno de los fiscales y de los equipos de la acusación? ¿Utiliza informes estadísticos? ¿Qué datos figuran en esos informes? ¿Tipo de resolución? ¿Medios empleados para la resolución, por ejemplo, mediante juicio (con jurado o sin él) o sentencia acordada? ¿Duración del procedimiento? Si se ha decidido desistir del caso, ¿qué ha motivado esa decisión (pruebas insuficientes, cumplimiento de determinadas condiciones, ausencia de testigos, etc.)?
- H. ¿Cómo se recopilan los datos? ¿Los datos resultan completos? ¿Precisos? ¿Oportunos? Si los datos se introducen en un sistema automatizado, ¿quién es el responsable de introducirlos? ¿Qué mecanismos de control de calidad se aplican para verificar su precisión? ¿Alguien revisa los datos?

5.3.1 Gestión de casos

Para responder a estas preguntas de manera satisfactoria será preciso realizar visitas sobre el terreno. La automatización de la gestión de casos puede constituir un ámbito propicio para la asistencia técnica. No obstante, deberá evaluarse detenidamente la capacidad para mantener un sistema de esa índole. Si esa capacidad no existe o es limitada, toda intervención de asistencia técnica deberá comprender como poco el fomento de una capacidad sostenible en materia de automatización.

- A. ¿Qué instrumentos emplea la fiscalía para facilitar la gestión de cada caso? ¿La fiscalía usa un sistema manual en que se utiliza papel, automatizado o ambos? ¿Qué asistencia presta el personal de apoyo en la gestión de los casos?

- B. ¿Existe un sistema automatizado que permita realizar un seguimiento de cada caso? ¿Ese sistema automatizado está integrado en el sistema que supervisa el volumen de asuntos? ¿Forma parte de un sistema integrado más amplio, el cual podría incluir, entre otros, información de la policía, calendarios de los tribunales e información acerca de la detención? De ser así, ¿cuáles son los datos que se comparten y cuáles no? ¿En qué medida están protegidos los datos confidenciales de los casos? ¿Son confidenciales esos datos incluso para el fiscal?
- C. ¿Cómo está organizado el archivo de los expedientes? ¿De manera coherente y lógica? ¿Resulta fácil consultar el contenido, el calendario y la situación de un expediente? ¿Qué información debería figurar en un expediente? ¿Los expedientes son por lo general completos?
- D. ¿Cómo realizan los fiscales el seguimiento de sus expedientes? ¿Cómo organizan las pruebas que presentarán al tribunal? ¿El sistema automatizado, en caso de que exista, permite hacer remisiones entre los elementos de cada imputación y las pruebas y testigos correspondientes? De no ser así, ¿los fiscales se encargan de hacerlas manualmente?
- E. ¿Los fiscales encargados de procesar casos complejos pueden gestionar y organizar un gran volumen de pruebas? ¿Los problemas de gestión dificultan el trabajo de la fiscalía en ese tipo de casos?
- F. ¿Cómo se coordinan las comparecencias de los testigos?

5.4 SERVICIOS A LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS

En la **directriz 13 d)** de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de fiscales** se exige a los fiscales que consideren las opiniones e inquietudes de las víctimas cuando se vean afectados sus intereses personales y que aseguren que se informe a las víctimas de sus derechos con arreglo a la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Para obtener más información, véanse también **Cuestiones intersectoriales: Víctimas y testigos**, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de 1985** y las **Directrices de las Naciones Unidas sobre los niños víctimas y testigos de delitos de 2005**.

- A. ¿Cómo atiende la fiscalía las necesidades específicas de las personas vulnerables (mujeres, niños, víctimas de abusos sexuales o de violencia doméstica, personas con discapacidades físicas, psíquicas o emocionales)? ¿Los fiscales y el personal que trabaja con víctimas vulnerables son conscientes de las necesidades y sensibilidad especiales de esas víctimas? ¿Tienen los conocimientos necesarios a esos efectos?
- B. ¿Existe un personal cuya función principal sea trabajar con víctimas y testigos? ¿Qué formación se le exige? ¿El personal de la fiscalía encargado de tratar con personas vulnerables recibe capacitación o servicios de apoyo especiales? ¿Qué servicios presta ese personal?
- C. ¿Ese personal o los fiscales orientan a las víctimas vulnerables a lo largo del proceso de justicia penal? ¿Se encargan, por ejemplo, de que un niño víctima pueda sentarse en el estrado de testigos de la sala del tribunal antes del juicio?
- D. Durante un proceso o vista, ¿se exige a las víctimas y testigos que acudan todos los días al tribunal hasta que sean llamados a declarar? ¿El personal de la fiscalía trabaja con las víctimas y testigos para minimizar las molestias causadas por múltiples comparecencias, muchas de las cuales son consecuencia de la prolongación de los procesos? ¿Existe, por ejemplo, un sistema de guardia en virtud del cual las víctimas y testigos puedan llevar su vida cotidiana y al mismo tiempo estar en condiciones de comparecer ante el tribunal en determinado plazo (por ejemplo, una hora) una vez que se les cite?

- E. ¿El personal de la fiscalía organiza el transporte de las víctimas y testigos que no dispongan de los medios necesarios para acudir por su cuenta al tribunal?
- F. ¿El personal de la fiscalía informa a las víctimas y testigos sobre los servicios de que disponen y las medidas de protección que pueden solicitar? ¿De qué manera?
- G. ¿Con arreglo a la ley, las víctimas tienen derecho a restitución o indemnización por daños y perjuicios sufridos en una causa penal? ¿La fiscalía suele reclamar ese tipo de reparación? ¿Qué asistencia brinda la fiscalía en tales circunstancias?
- H. Si la ley contempla la presentación de declaraciones de las víctimas sobre los efectos sufridos, ¿la fiscalía tiene la práctica de informar a las víctimas de ese derecho y las alienta a que presenten tales declaraciones?
- I. ¿Cómo informa la fiscalía a las víctimas y testigos sobre la evolución de los casos, incluidos las veredictos y sentencias? ¿El personal de la fiscalía informa a las víctimas y testigos sobre las vistas programadas o los cambios de fechas y horarios?
- J. ¿En qué medida la fiscalía toma en consideración los deseos de las víctimas al decidir cómo proceder en un caso? ¿Cómo procede la fiscalía en los casos de víctimas que deseen retirarse del caso o, dada la presión a la que puedan estar sometidas, solicitar al fiscal que retire los cargos?
- K. ¿El personal de la fiscalía acompaña al tribunal a las víctimas y testigos vulnerables? ¿Existen salas de espera separadas donde puedan permanecer sin necesidad de encontrarse con el acusado?
- L. ¿Los testigos o las víctimas pueden solicitar medidas de protección o el anonimato cuando exista un riesgo grave para su persona o sus familiares cercanos? A modo de ejemplo, ¿los testigos que se encuentran en peligro tienen la posibilidad de testificar protegiendo su identidad? ¿Con qué frecuencia recurren los tribunales a esas medidas de protección (todos los años, nunca)? ¿Qué otras medidas se han adoptado para proteger a las víctimas y testigos en casos específicos (por ejemplo, testimonio por televisión en circuito cerrado, detrás de una pantalla o grabado previamente)?
- M. ¿Existen disposiciones jurídicas que contemplen un programa de protección de testigos del que pueda hacer uso la fiscalía? ¿Ese programa se aplica en la práctica? De ser así, ¿desde cuándo funciona? ¿El programa tiene carácter general o está destinado a determinadas categorías de casos, como, de delincuencia organizada o de corrupción? ¿El programa contempla la reubicación de los testigos o víctimas? ¿Con qué frecuencia se utiliza el programa? ¿Cuántas víctimas y testigos se han acogido al programa? ¿Cuántas personas pueden beneficiarse del programa al mismo tiempo?
- N. ¿En los casos penales los testigos tienen derecho a una indemnización en concepto de pérdidas salariales u otro tipo de gastos derivados de su comparecencia ante los tribunales? De ser así, ¿la fiscalía es quién concede esa indemnización? ¿La fiscalía es la responsable de administrar y abonar esa indemnización? ¿Esos fondos están sujetos a auditorías periódicas? ¿Esos gastos incluyen los relativos a los testigos periciales? ¿Cómo se retribuye a los testigos periciales y quién se encarga de hacerlo?

5.5 IDONEIDAD DE LOS MEDIOS A DISPOSICIÓN DE LA FISCALÍA

- A. ¿Los despachos de los fiscales tienen las dimensiones que su trabajo requiere? ¿Cuentan con teléfonos y equipo informático? ¿Se encuentran a una distancia razonable del tribunal? ¿Disponen de medidas de seguridad adecuadas?
- B. ¿Los despachos de los fiscales disponen de cajas fuertes o existe un depósito de pruebas para mantener en condiciones de seguridad las pruebas en poder de la fiscalía?

- C. ¿Los fiscales disponen de ejemplares del código penal, el código de procedimiento penal y demás normas? ¿Son las vigentes?
- D. ¿La fiscalía dispone de una biblioteca en general o de una biblioteca especializada en derecho a la que puedan acudir los fiscales para hacer investigaciones jurídicas? ¿Pueden utilizar bases de datos electrónicas en sus investigaciones?
- E. ¿Los fiscales pueden contar con los servicios de intérpretes en plantilla o externos para entrevistar a testigos cuyo idioma materno no sea el idioma oficial del tribunal?

6. PERSONAL DE LA FISCALÍA

6.1 PERSONAL GENERAL

- A. ¿Cuántos fiscales de plantilla tiene la fiscalía actualmente? ¿Cuántos investigadores? ¿Personal auxiliar? ¿Resulta suficiente la plantilla según el volumen de asuntos y la carga de trabajo? ¿A todos los niveles? ¿En las provincias, en las zonas rurales y en las zonas empobrecidas?
- B. ¿La fiscalía se encarga de contratar, ascender, sancionar y despedir a su propio personal? De ser así:
 - ¿Cómo se contrata al personal de la fiscalía, incluidos los fiscales? ¿Qué proceso de selección emplea la fiscalía?
 - ¿Se anuncian los puestos vacantes? ¿Dónde?
 - ¿Se exigen cualificaciones mínimas para cada puesto?
 - ¿Se entrevista a todos los candidatos que reúnan las condiciones? De no ser así, ¿por qué?
 - ¿El proceso de contratación es transparente e incluye preguntas tipo durante la fase de las entrevistas, planillas de calificación, etc.?
 - ¿Existe una política en materia de nepotismo? ¿Existe una política que establece que se contratará al candidato mejor preparado? ¿Se aplican esas políticas en la práctica?
 - ¿Existe una política en materia de igualdad de oportunidades y de no discriminación? ¿Se divulga dicha política? ¿Se lleva a la práctica?
- C. ¿De qué tipo de personal auxiliar dispone la fiscalía? ¿Personal administrativo, secretariado, auxiliares jurídicos, personal de apoyo a las víctimas y testigos? ¿Cómo se supervisa la labor de ese personal? ¿A quién rinde cuentas?
- D. ¿Cómo se evalúa al personal auxiliar de la fiscalía? ¿Qué procedimientos se aplican para su ascenso, sanción, descenso de categoría y despido? ¿Se ha establecido por escrito un procedimiento para cada uno de esos casos? E. ¿El personal de la fiscalía goza del estatuto de funcionarios públicos o se beneficia de otro tipo de protecciones? ¿El personal se mantiene a disposición del fiscal superior?

6.1.1 Investigadores

En el caso de los sistemas en que la fiscalía realiza investigaciones.

- A. ¿La fiscalía dispone de sus propios investigadores? De ser así, ¿cuál es su formación? ¿Antiguos agentes/investigadores de la policía? ¿Se trata de fiscales de rango inferior en período de formación? ¿La fiscalía dispone de investigadores adscritos a ella procedentes de otros organismos? ¿De qué organismos se trata? ¿Ante quién deben responder esos investigadores? ¿Se asignan esos investigadores a equipos o dependencias específicas? ¿Crea esto problemas cuando los agentes o investigadores de policía procedentes de esos organismos son objeto de investigación o procesos? ¿Cómo se resuelve ese posible conflicto?

- B. ¿Qué criterios se aplican para la investigación de antecedentes de los candidatos a investigador? ¿Se verifica su trayectoria profesional? ¿Qué es lo que excluye a un candidato de la posibilidad de ser seleccionado o admitido al proceso de selección?
- C. ¿Al ser nombrados fiscales, los investigadores deben hacer un juramento o comprometerse solemnemente a cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley? ¿La fiscalía exige a los investigadores una declaración o compromiso firmado en el momento de su nombramiento?
- D. ¿Reciben los investigadores alguna capacitación inicial? ¿En qué consiste? Está estipulada en la ley, los reglamentos o las normativas? ¿Quién o qué organismo se encarga de la formación de los investigadores? ¿Cuál es la duración del período de capacitación inicial? ¿Se asigna un tutor o instructor a los investigadores para su capacitación en el puesto de trabajo? ¿De qué temas consta esa capacitación? ¿La capacitación aborda las obligaciones éticas específicas que atañen a la fiscalía, así como sus fundamentos? ¿Trata la cuestión de la protección de los derechos de los sospechosos y las víctimas prevista en la Constitución y la legislación? ¿Abarca los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional?
- E. ¿Los investigadores reciben capacitación continua? ¿Con qué frecuencia? ¿Sobre qué temas?
- F. ¿Los investigadores están obligados a presentar declaraciones sobre su situación financiera? ¿Independientemente de su categoría o antigüedad? ¿Se presentan esas declaraciones en la realidad? ¿Se someten a auditoría? ¿Quién se encarga de realizar esta? ¿Esa auditoría ha desvelado algún caso de corrupción entre los investigadores? ¿Qué medidas se han adoptado en esos casos?

6.2 FISCALES

6.2.1 Cualificaciones, selección y capacitación

En la **directriz 1** de las **Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se establece que los fiscales sean personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas y en la **directriz 2** se dispone que el proceso de selección de los fiscales contenga salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios. Además, los fiscales deberán ser conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección que las leyes brindan a los derechos del sospechoso y de la víctima, y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

- A. ¿Quién ocupa el cargo de fiscal? ¿Los fiscales deben ser graduados en derecho? ¿Debe permitírseles ejercer la abogacía? ¿Antiguos agentes de policía pueden ejercer el cargo de fiscal? ¿Están obligados a recibir algún tipo de capacitación sobre los requisitos jurídicos, éticos y funcionales del cargo de fiscal? ¿Reciben esa capacitación en la práctica?
El empleo de agentes de policía sin la capacitación y las cualificaciones pertinentes en lugar de fiscales puede ser una práctica común en algunos sistemas, principalmente en zonas distantes y en los tribunales inferiores. Los procesos, con las repercusiones que entrañan para el acusado, a menudo tienen lugar sin la decisiva evaluación de la suficiencia y legalidad de las pruebas obtenidas.
- B. ¿Cuáles son los criterios que se aplican a la selección de los fiscales? ¿Son criterios objetivos? ¿Se centran en la competencia y la integridad? Véase la **Sección 6.1, pregunta B** sobre las políticas y prácticas de selección y contratación. ¿Se aplican esos criterios en la práctica? ¿La composición demográfica del cuerpo de fiscales refleja la composición de la población general? ¿Se refleja en los niveles superiores? ¿Existe algún grupo con presencia predominante o insuficientemente representado? ¿La dirección de la fiscalía está adoptando medidas para contratar a candidatos que den mayor representatividad al personal? ¿Se contrata a fiscales bilingües o multilingües que hablen los idiomas de

las minorías étnicas? De no ser así, ¿por qué?

- C. ¿Qué criterios se aplican para la investigación de antecedentes de los candidatos a fiscal? ¿Se verifica su trayectoria profesional? ¿Los candidatos están obligados a presentar declaraciones sobre su situación financiera? ¿Qué es lo que excluye a un candidato de la posibilidad de ser seleccionado o admitido al proceso de selección?
- D. ¿Al ser nombrados, los fiscales deben hacer un juramento o comprometerse solemnemente a cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley? ¿La fiscalía exige a los fiscales una declaración o compromiso firmado en el momento de su nombramiento? De ser así ¿esa declaración o compromiso refleja o es coherente con las siguientes obligaciones?:
- Desempeñar sus funciones de manera imparcial y evitar todo tipo de discriminación política, social, religiosa, racial, cultural, sexual o de otra índole
Directriz 13 a) de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales.
 - Proteger el interés público, actuar con objetividad, tener debidamente en cuenta la situación del sospechoso y de la víctima, y prestar atención a todas las circunstancias pertinentes, prescindiendo de que sean ventajosas o desventajosas para el sospechoso
Directriz 13 b) de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales.
- E. ¿Reciben los fiscales alguna capacitación? ¿En qué consiste? ¿Está estipulada por la ley, los reglamentos o las normativas? ¿Quién o qué organismo se encarga de la formación de los fiscales? ¿Cuál es la duración del período de formación? ¿Se asigna a los fiscales un tutor o instructor para la capacitación en el puesto de trabajo? ¿De qué temas consta esa capacitación? ¿La capacitación aborda las obligaciones éticas específicas que atañen a los fiscales, así como sus fundamentos? ¿Trata la cuestión de la protección de los derechos de los sospechosos y las víctimas prevista en la Constitución y la legislación? ¿Abarca los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional?
- F. ¿Qué tipo de capacitación continua está a disposición de los fiscales en cuanto a técnicas de enjuiciamiento y de investigación, políticas, profesionalidad, ética, pruebas forenses, cambios en la legislación y procedimientos? ¿Existe un presupuesto destinado a la capacitación? De ser así, ¿qué porcentaje del presupuesto general de la fiscalía representa? ¿Con qué frecuencia los fiscales participan en actividades de capacitación? ¿En reuniones semanales, mensuales o anuales? ¿Los fiscales tienen la posibilidad de asistir a seminarios y cursos de capacitación externos? ¿Quién ha asistido y de qué tipo de capacitación se trataba?
- G. ¿Los fiscales que trabajan en unidades especializadas reciben la capacitación específica que requieren sus funciones? Por ejemplo, ¿los fiscales que conocen de delitos sexuales reciben capacitación sobre el trabajo con ese tipo de víctimas? ¿Y con niños víctimas? ¿Han recibido capacitación en la realización de entrevistas con técnicas que minimicen el trauma y eviten preguntas capciosas? ¿Los fiscales que trabajan en causas relacionadas con violencia doméstica han recibido capacitación acerca de la dinámica de la violencia doméstica y las respuestas eficaces de aplicación de la ley frente a ese tipo de situaciones? ¿Los fiscales especializados en delitos financieros reciben capacitación en materia de contabilidad forense? Si los fiscales de las unidades especializadas no reciben capacitación, ¿cómo adquieren los conocimientos necesarios?

6.2.2 Situación y condiciones de servicio

La directriz 3 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales

impone a los fiscales, en su “calidad de miembros esenciales de la administración de justicia”, la obligación de mantener en todo momento el honor y la dignidad de su profesión. En las directrices 4 a 6 se exponen las condiciones necesarias para que los fiscales puedan ejercer sus funciones, desde una remuneración y prestaciones adecuadas, protección física y la no injerencia.

- A. ¿Cómo se determinan las condiciones de servicio, la remuneración, etc. de los fiscales? ¿Por ley o por reglamento? ¿Cuál es la escala de sueldos de los fiscales? ¿Se hace efectivo el pago de los salarios? ¿La remuneración tiene proporción con las funciones desempeñadas? ¿Se trata de sueldos razonables si se comparan con el costo de la vida y el nivel de vida? ¿Reciben otros beneficios, aparte del sueldo, como parte de la remuneración (vivienda, por ejemplo)?

La comparación de su remuneración (prestaciones incluidas) con el salario medio del país puede constituir un indicador revelador de la situación de los funcionarios del ámbito de la justicia y de las presiones económicas que pueden dar lugar a prácticas corruptas.

- B. ¿Los fiscales pueden desempeñar sus funciones sin injerencias o intimidación por parte de otros poderes del Estado? ¿Los recursos o la legislación en virtud de la cual se autoriza o restringe la financiación o la remuneración han sido objeto de retrasos o han sido aprobados con carácter retroactivo con la intención de presionar a la fiscalía?

Véase también la **pregunta D de la sección 3.3.1, Poder discrecional de los fiscales**, en la que se evalúa en qué medida el marco jurídico permite a otros poderes del Estado restringir o revocar el poder discrecional de los fiscales.

- C. ¿Los fiscales (o sus familias) han sido objeto de amenazas o agresiones como consecuencia del ejercicio de sus funciones? ¿Cuáles han sido las medidas adoptadas para garantizar la seguridad de los fiscales en el lugar de trabajo? ¿En los tribunales? ¿En sus lugares de residencia? ¿Se trata de medidas de aplicación general o que solo se aplican en caso de amenaza? ¿Resultan adecuadas? ¿Cómo se financian? ¿Existe en los fiscales una sensación de relativa seguridad o de riesgo? En los casos en que los agentes de policía puedan ser la fuente de amenazas, ¿qué medidas de protección se han previsto?

- D. ¿Los fiscales pueden ser demandados por acciones derivadas del ejercicio de sus funciones?

Véase la **pregunta C de la sección 3.2, Delegación del poder de la fiscalía, con respecto a la inmunidad**, cuyo objetivo es proteger a los fiscales de la intimidación en el desempeño de sus funciones.

- E. ¿La posible responsabilidad se limita a los actos de negligencia grave o fines ilegítimos? Si un fiscal actúa de buena fe y respeta los procedimientos jurídicos, pero comete un error (acusa a la persona equivocada, por ejemplo), ¿queda exento de toda responsabilidad?

Con respecto a la responsabilidad civil o penal, conviene hacer una diferencia entre el fiscal y el ministerio público. Si bien un fiscal estará generalmente exento de toda responsabilidad, el ministerio público, por el contrario, puede verse obligado a responder por los daños que hayan podido causar los errores o las negligencias cometidas por el personal a su cargo.

6.2.3 Libertad de expresión y de asociación

En las **directrices 8 y 9 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se afirma que los fiscales, al igual que los demás ciudadanos, gozarán de libertad de expresión, creencias, asociación y reunión. Los fiscales tendrán derecho a tomar parte en debates públicos y a adherirse a organizaciones locales, nacionales o internacionales o constituir las y a asistir a sus reuniones, sin sufrir ningún tipo de relegación profesional por ese motivo. No obstante, en las directrices se hace hincapié en que 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. Asimismo, 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.

- A. ¿Existen restricciones jurídicas a la libertad de expresión o de asociación de los fiscales?

- B. ¿La fiscalía permite a los fiscales participar en debates públicos que versen sobre las leyes, la administración de la justicia o la promoción y protección de los derechos humanos? De no ser así, ¿a qué se debe? ¿La fiscalía impone la obligación a los

fiscales de dejar claro si participan en calidad de representantes de la fiscalía o a título no oficial o privado? ¿Los fiscales tienen derecho a constituir cualquier tipo de organización, o a adherirse a ella, y a asistir a sus reuniones? De no ser así, ¿por qué?

- C. ¿La fiscalía permite a los fiscales 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? De no ser así, ¿a qué se debe? ¿La fiscalía fomenta la adhesión a ese tipo de asociaciones u organizaciones? ¿La fiscalía asume los gastos de las cuotas o sufraga los costes de las actividades de capacitación profesional que ofrecen esas asociaciones o autoriza a los fiscales a tomar licencia con sueldo para asistir a esas actividades?

6.2.4 Integridad, ética y desempeño profesional

- A. Además de cualquier código de ética que pueda figurar en la legislación o los reglamentos, ¿la fiscalía ha elaborado un código de ética o de conducta interno? ¿Forma parte de la normativa y del manual de procedimientos? ¿Qué ámbitos cubre ese código? ¿Exige dar parte de las violaciones de ética? ¿Se considera el incumplimiento del deber de dar parte una violación en sí misma?
- B. ¿Están obligados los fiscales a presentar declaraciones sobre su situación financiera? ¿Independientemente de su categoría o antigüedad? ¿Se presentan estos informes en la realidad? ¿Se someten a una auditoría? ¿Quién se encarga de realizar esta auditoría? ¿Estas auditorías han desvelado algún caso de corrupción entre los fiscales? ¿Qué medidas se han adoptado en estos casos?
- C. ¿Se alienta a los fiscales a consultar en materia de ética a sus superiores o al oficial de cuestiones éticas? Véanse también las **preguntas E y F de la sección 6.2.1** con respecto a la capacitación sobre ética.
- D. ¿Los fiscales están obligados a mantener el carácter confidencial de los asuntos en su poder, salvo que el cumplimiento de su deber o las necesidades de la justicia exijan otra cosa?
- Directriz 13 d) de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales.**
- E. ¿La fiscalía y su dirección dan prioridad a las conductas éticas y a la integridad de los fiscales? ¿La conducta ética es un factor que se tiene en cuenta en las evaluaciones del desempeño profesional y en las decisiones sobre ascensos?
- F. ¿Cómo se evalúa el desempeño profesional de los fiscales? ¿Existe un proceso de evaluación formal? ¿Los fiscales reciben evaluaciones escritas? ¿Con qué frecuencia? ¿Cómo se define el desempeño profesional de los fiscales? ¿Se rige por resultados como el número de condenas? ¿Por el número de casos resueltos? ¿Qué tipo de evaluación cualitativa se realiza? ¿Se evalúan sus técnicas procesales? ¿Su comprensión y respeto del código de ética? ¿Su coherencia e imparcialidad al aplicar las políticas en la gestión del volumen de asuntos? ¿El equilibrio entre la exhaustividad y el análisis de las investigaciones y la capacidad de tomar de decisiones oportunas? ¿La eficacia y sensibilidad en el trato con las víctimas, especialmente en el caso de víctimas vulnerables? ¿La capacidad para mantener una relación laboral productiva con la policía, los jueces, los letrados de la defensa y el público en general preservando al mismo tiempo la integridad e independencia que su labor requiere? ¿El uso adecuado del poder discrecional? ¿El uso adecuado de las alternativas del enjuiciamiento?
- G. ¿La evaluación del desempeño profesional permite a los fiscales usar su creatividad con respecto a la aplicación de medidas sustitutivas? Por ejemplo, ¿la remisión se considera como un mero retiro de la causa, lo que influye negativamente en las estadísticas, cuyo cálculo se rige por los procesos concluidos o las condenas dictadas?
- H. ¿Los resultados de las evaluaciones se toman en consideración al decidir ascensos? ¿O al decidir la asignación a equipos especializados? De no ser así, ¿por qué?

- I. ¿Existe una normativa escrita que rijan los ascensos de los fiscales? ¿Existe un sistema de ascensos basado en factores objetivos como las cualificaciones profesionales, la capacidad, la probidad y la experiencia? **Directriz 7 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales.** De no ser así, ¿qué criterios se aplican en los ascensos? ¿El ascenso a cargos superiores o de dirección se realiza por concurso (candidatura, entrevistas, etc.)?
- J. ¿Cómo se procede ante las quejas presentadas contra fiscales? ¿Cómo se procede ante las denuncias de conducta poco ética? ¿Cómo se actúa ante las denuncias de corrupción? ¿Existe un sistema disciplinario formal? ¿Se rige por la ley o los reglamentos? ¿Se trata de un sistema externo o interno de la fiscalía? ¿Quién administra ese sistema? ¿Cómo está estructurado? ¿Quién integra la junta de disciplina, en caso de que exista? ¿Qué relación existe entre los procedimientos disciplinarios internos y órganos disciplinarios externos como, por ejemplo, el procedimiento de presentación de reclamaciones contra abogados? ¿Los ciudadanos saben de la existencia de un sistema de presentación de quejas? ¿Hacen uso del mismo? ¿Con qué frecuencia? ¿Se informa al denunciante de los resultados de la queja presentada? ¿El órgano disciplinario publica sus conclusiones? ¿Cómo se protege a los fiscales de falsas acusaciones? **Directrices 21 y 22 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales.**
- K. ¿Se sanciona o amonesta a los fiscales de manera oficiosa? ¿Cómo? ¿Las sanciones consisten en traslados? ¿Los fiscales disponen de los medios para impugnar una orden de traslado punitivo?
- L. Si un acusado expresa su inconformidad con la presencia o el comportamiento de un fiscal en concreto en un caso, ¿en qué circunstancias se sacaría del caso a ese fiscal? ¿Se investigarían las denuncias? ¿Qué procedimiento se aplica mientras se investiga una denuncia? ¿El fiscal puede quedar fuera del caso con carácter temporal? ¿Se pasa el caso a un fiscal superior? ¿Se han dado estas circunstancias en la práctica? ¿Cuáles fueron los resultados? ¿Cómo influyó esa situación en los casos?

7. RESPONSABILIDAD ANTE LA SOCIEDAD

- A. ¿Qué opina la población sobre el sistema de justicia penal? ¿Se le considera imparcial? ¿Eficaz? ¿Eficiente? De no ser así, ¿por qué? ¿Cuáles se consideran que son los principales problemas del sistema de justicia penal?
- B. ¿Qué opina la población acerca de la fiscalía? ¿Se le considera imparcial? ¿Eficaz? ¿Eficiente? ¿Competente? De no ser así, ¿por qué? ¿Se le considera una fuente de integridad o de reforma del sistema penal? ¿Se considera que la fiscalía combate la corrupción pública eficazmente?
- C. ¿Qué opinión tienen los ciudadanos del fiscal medio? ¿Se le considera justo? ¿Competente? ¿Diligente?
- D. ¿Qué hace la fiscalía para dar a conocer a la sociedad las funciones que desempeña y la calidad con que las desempeña? ¿La fiscalía realiza actividades de divulgación pública? ¿Se esfuerza por involucrar a la sociedad en la atención de las prioridades de la justicia penal? ¿De qué manera? ¿Emplea el mismo nivel de esfuerzo para acercarse a las comunidades étnicas, religiosas y minoritarias?
- E. ¿La fiscalía facilita o restringe el acceso del público a la información relativa a los procesos en curso? ¿Existe un servicio de información pública para mantener informados a la prensa y los ciudadanos sobre los diferentes casos? ¿Qué relación mantiene la fiscalía con la prensa?
- F. ¿Ha designado la fiscalía a un fiscal u otro miembro de su personal para que responda a las preguntas que los ciudadanos puedan tener en materia de derecho penal?

8. COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

8.1 COORDINACIÓN DEL SISTEMA

En la **directriz 20 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales** se exhorta a los fiscales a hacer todo lo posible por cooperar con el resto de las partes interesadas en el sistema de justicia penal a fin de garantizar la equidad y eficacia del procedimiento.

- A. ¿La coordinación de las actividades de los órganos de la justicia penal se produce a escala nacional, regional o local? ¿Qué formas adquiere esa coordinación (grupos de trabajo especiales, comisiones oficiales, etc.)? ¿El trabajo conjunto de los diferentes órganos se desarrolla de manera fluida? ¿Han sido eficaces en la solución de problemas? ¿Existe un historial o al menos algún antecedente de participación de las partes interesadas en la aplicación de iniciativas destinadas a resolver los problemas existentes en el sistema de justicia penal? ¿Cuáles son las principales entidades que han colaborado ya y cuáles habría que incorporar en el futuro?
- B. ¿La fiscalía participa en iniciativas de colaboración para resolver los problemas que aquejan al sistema de justicia penal? ¿Asume una función rectora en esas iniciativas?
- C. ¿En qué medida la fiscalía reconoce su papel en la mitigación de problemas sistémicos como la prolongación excesiva de la prisión preventiva o el hacinamiento de las prisiones?
- D. ¿Qué ejemplos de cooperación existen con otros organismos o instituciones estatales? Por ejemplo, la policía, los tribunales, el colegio de abogados de la defensa, los programas de procedimientos alternativos de solución de controversias, los programas de tratamiento, la libertad condicional y el sistema penal.
- E. Los fiscales trabajan con organizaciones no gubernamentales como, por ejemplo, las que trabajan en el ámbito de la violencia doméstica o de los delitos sexuales, las asociaciones de apoyo a las víctimas, las organizaciones de defensa de los derechos del niño, etc.
- F. ¿Qué colaboración se ha forjado con la comunidad (por ejemplo, en cuanto al apoyo a las víctimas y la remisión desde o hacia tribunales tradicionales)?
- G. ¿Algunas organizaciones de la sociedad civil brindan servicios o programas alternativos utilizados por la fiscalía? ¿Cuáles son esos servicios o programas? Especifique el tipo de actividad a que se refieren como, por ejemplo, programas de remisión de menores infractores o de apoyo a las víctimas de abusos sexuales o violencia doméstica.
- H. ¿Otras organizaciones de la sociedad civil supervisan el trabajo de la fiscalía?
- I. ¿Cuál ha sido la calidad de los resultados de las iniciativas de cooperación? ¿Esas iniciativas se han institucionalizado? Si arrojaron malos resultados, ¿qué razones se aducen? ¿Qué conclusiones se pueden extraer al respecto?
- J. ¿La fiscalía ha participado o colaborado en el establecimiento de programas, centros de capacitación, servicios e intercambio de conocimientos en el ámbito forense? ¿Se trata de un empeño permanente? ¿Sostenible?

8.2 COORDINACIÓN DE LOS DONANTES

Para poder recomendar intervenciones de asistencia técnica es indispensable conocer la labor actual, pasada (con éxito o sin él) y prevista de los donantes.

- A. ¿Qué donantes o asociados para el desarrollo se ocupan de la justicia penal o de cuestiones relacionadas con la fiscalía (investigaciones, diligencias judiciales, entre otras)?

- B. ¿El enfoque aplicado al trabajo con los donantes se centra en la fiscalía en particular y se asignan aspectos a los distintos donantes, o se trabaja con ellos a nivel de todo el sector (por ejemplo, la reforma de la justicia penal en su conjunto)?
- C. ¿Se trata esta cuestión (la fiscalía o las investigaciones y el enjuiciamiento de casos penales) en los planes de acción o documentos de estrategia de cada país donante?
- D. Determine cuáles son los documentos de estrategia de los donantes para el sector judicial y el monto de los fondos previstos al respecto.
- E. En los casos en que se destina un presupuesto directo, identifíquense ¿cuánto se asigna al sector judicial?
- F. En los casos en que existe un marco de gastos de mediano plazo, ¿cuánto se destina a la justicia en general y cuánto a la fiscalía en particular?
- G. ¿Qué proyectos han contado con el apoyo de donantes? ¿Qué proyectos se ejecutan en la actualidad? ¿Qué enseñanzas se pueden extraer de dichos proyectos? ¿En qué ámbitos se requiere mayor coordinación?

ANEXO A. DOCUMENTOS BÁSICOS

NACIONES UNIDAS

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003 (véase especialmente el artículo 11)
- Directrices sobre la función de los fiscales, 1990
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, 1985
- Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, 2005
- Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, 1979
- Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia reformativa en materia penal, 2002
- Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (Resolución de la Asamblea General 51/59)
- Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, 1985
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, 1990
- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, 1988
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, 1955
- Manual de las Naciones Unidas sobre las medidas prácticas contra la corrupción para uso de fiscales e investigadores, 2004

ASOCIACIONES INTERNACIONALES

- Normas de responsabilidad profesional y Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales de la Asociación Internacional de Fiscales, www.iap.nl.com

EN PREPARACIÓN

- Código Modelo de Procedimiento Penal

***ADVERTENCIA:** el Código Modelo de Procedimiento Penal se cita como ejemplo de código en que se incorporan plenamente las reglas y normas internacionales. En el momento de publicarse el presente Manual, ese modelo se hallaba todavía en fase preparatoria. Los evaluadores que deseen citar el Código Modelo de Procedimiento Penal con exactitud deberían remitirse a los siguientes sitios web para determinar si el Código ya se ha publicado en su versión definitiva y obtener el texto correspondiente, pues los artículos mencionados pueden haber sido suprimidos o modificados, o haber cambiado de lugar como resultado de su reordenamiento o la adición de otros artículos:*

<http://www.usip.org/ruleoflaw/index.html>

o

http://www.nuigalway.ie/human_rights/Projects/model_codes.html.

Una vez publicado el Código en su versión definitiva se actualizará la versión electrónica del presente Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal.

Fuentes regionales

- Carta africana de derechos humanos y de los pueblos, 1986
- Protocolo de la Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos relativo al establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
- Resolución de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativa al derecho a una audiencia justa
- Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, 1990
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1950

Situaciones posteriores a los conflictos

- Estatuto de Roma, Corte Penal Internacional, 1998
- Tribunal Penal Internacional para Rwanda, Estatuto del Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos, 1994
- Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, Estatuto del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, 1993

Fuentes nacionales

- Constitución
- Leyes parlamentarias y reglamentos conexos
- Reglamentos procesales
- Normativas y manuales de procedimiento de la fiscalía, códigos de conducta, códigos de ética, otros manuales, circulares, informes anuales
- Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales
- Informes, documentos de estrategia gubernamentales
- Documentos contables y presupuestarios
- Informes de organizaciones no gubernamentales
- Informes de donantes

Otras fuentes útiles

- Measuring Progress towards Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators Across the Justice Sector (Instituto de Justicia de Vera, Nueva York, 2003)

ANEXO B. GUÍA O LISTA DE VERIFICACIÓN DEL EVALUADOR

El cuadro siguiente está destinado a ayudar al evaluador a mantener un control de los temas tratados, con qué fuentes y con quién.

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
2.1	DATOS ESTADÍSTICOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes anuales de la fiscalía ▪ Informes del ministerio de justicia ▪ Informes del ministerio del interior ▪ Informes sobre delincuencia de la policía nacional ▪ Informes del sistema penal ▪ Informes de ONG: sistema de justicia penal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ Ministerio de justicia ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	
3.1	MARCO JURÍDICO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución ▪ Leyes parlamentarias y reglamentos conexos ▪ Reglamentos ▪ Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales ▪ Informes independientes de ONG ▪ Textos jurídicos o documentos académicos de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficinas legislativas ▪ Ministerio de justicia ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	
3.2	DELEGACIÓN DE PODERES	<i>Véase supra</i>	<i>Véase supra</i>	
3.2.1	TRIBUNALES TRADICIONALES Y CONSUETUDINARIOS	<i>Véase supra</i>	Además: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Líderes de comunidades étnicas, tribales o religiosas 	
3.3	FUNCIÓN DEL FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES	<i>Véase supra</i>	<i>Véase supra</i>	
3.3.1	PODER DISCRECIONAL DE LOS FISCALES	Constitución Leyes parlamentarias y reglamentos conexos Reglamentos procesales Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales Normativas y manuales de procedimiento de la fiscalía	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficinas legislativas ▪ Ministerio de justicia ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	
3.3.2	ALTERNATIVAS DEL ENJUICIAMIENTO	<i>Véase supra</i>	Además: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociaciones de abogados o grupos de abogados ▪ Asistencia jurídica ▪ Representantes de programas de procedimientos alternativos 	

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
4.1	AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución ▪ Leyes parlamentarias y reglamentos conexos ▪ Reglamentos procesales ▪ Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales ▪ Informes independientes de ONG ▪ Textos jurídicos o documentos académicos de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficinas legislativas ▪ Ministerio de justicia ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	
4.2	CONTROL FISCAL	<p style="text-align: center;"><i>Véase supra</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Además: Documentos e informes presupuestarios 	<i>Véase supra</i>	
5.1	ADMINISTRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leyes parlamentarias y reglamentos conexos ▪ Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales ▪ Normativas, manuales de procedimiento, otros manuales, circulares de la fiscalía ▪ VISITAS SOBRE EL TERRENO 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ Fiscales de línea ▪ Personal auxiliar ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal ▪ Asociaciones de abogados o grupos de abogados ▪ Programas de asistencia jurídica ▪ ONG (<i>véase supra</i>) ▪ Organizaciones donantes (<i>véase supra</i>) 	
5.2	ORGANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales ▪ Normativas, manuales de procedimiento, otros manuales, circulares de la fiscalía ▪ Organigrama 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ Fiscales de línea ▪ Personal auxiliar ▪ ONG (<i>véase supra</i>) ▪ Organizaciones donantes (<i>véase supra</i>) 	
5.2.1	UNIDADES ESPECIALIZADAS	<i>Véase supra</i>	<i>Véase supra</i>	
5.3	GESTIÓN DEL VOLUMEN DE ASUNTOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes anuales de la fiscalía ▪ Documentos presupuestarios ▪ Informes estadísticos internos ▪ Informes de la dirección sobre el volumen de asuntos ▪ Carga de trabajo <p>VISITAS SOBRE EL TERRENO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficinas legislativas ▪ Ministerio de justicia ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
5.3.1	GESTIÓN DE CASOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expedientes ▪ Documentación del sistema de gestión de casos <p>VISITAS SOBRE EL TERRENO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ Fiscales de línea ▪ Personal auxiliar ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	
5.4	SERVICIOS A LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución ▪ Leyes parlamentarias y reglamentos conexos ▪ Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales ▪ Normativas, manuales de procedimiento, otros manuales, circulares de la fiscalía ▪ Declaraciones de las víctimas sobre los efectos sufridos <p>VISITAS SOBRE EL TERRENO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ Fiscales de línea ▪ Personal auxiliar, especialmente el personal adscrito a los servicios de asistencia a las víctimas y testigos ▪ Víctimas y testigos ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	
5.5	IDONEIDAD DE LOS MEDIOS A DISPOSICIÓN DE LA FISCALÍA	<p>VISITAS SOBRE EL TERRENO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ Fiscales ▪ Personal auxiliar ▪ ONG ▪ Organizaciones donantes 	
6.1	PERSONAL GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales ▪ Normativas, manuales de procedimiento, otros manuales, circulares de la fiscalía ▪ Código de ética ▪ Muestras de las preguntas utilizadas en los procesos de contratación, de recursos humanos y de entrevista; material de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ Fiscales ▪ Personal auxiliar ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Organizaciones donantes que se ocupan del sector de la justicia penal 	
6.1.1	INVESTIGADORES	<i>Véase supra</i>		
6.2	FISCALES	<i>Véase supra</i>		
6.2.1	CUALIFICACIONES, SELECCIÓN Y CAPACITACIÓN	<i>Véase supra</i>		
6.2.2	SITUACIÓN Y CONDICIONES DE SERVICIO	<i>Véase supra</i>		
6.2.3	LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE ASOCIACIÓN	<i>Véase supra</i>		
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Además: ASOCIACIÓN PROFESIONAL 	

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
6.2.4	INTEGRIDAD, ÉTICA Y DESEMPEÑO PROFESIONAL	Véase <i>supra</i>	<p style="text-align: center;"><i>Véase supra</i></p> Además: Órgano disciplinario <ul style="list-style-type: none"> ▪ Representante de la asociación de abogados ▪ Colegio de abogados defensores 	
7.0	RESPONSABILIDAD ANTE LA SOCIEDAD	Véase <i>supra</i>	<p style="text-align: center;"><i>Véase supra</i></p> Además: Medios de difusión <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciudadanos ▪ Incluidos antiguas víctimas, testigos, acusados ▪ Medios de difusión 	
8.1	COORDINACIÓN DEL SISTEMA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leyes parlamentarias y reglamentos conexos ▪ Normas ▪ Normativas, manuales de procedimiento, otros manuales, circulares de la fiscalía ▪ Documentos normativos, reglamentos y circulares gubernamentales ▪ Informes o actas de las reuniones de coordinación ▪ Informes o actas de las reuniones de grupos de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de justicia ▪ Fiscal superior ▪ Jefes de otras entidades de justicia penal: ▪ Juez decano ▪ Director del sistema penal ▪ Jefe de policía ▪ Fiscal superior ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Asociaciones de abogados o colegios de abogados ▪ Programas de asistencia jurídica ▪ Organismo encargado de proporcionar abogados de la defensa de oficio, en caso de que exista ▪ Escuelas de derecho ▪ Organizaciones donantes 	
8.2	COORDINACIÓN DE LOS DONANTES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos de estrategia de los donantes ▪ Informes de las organizaciones donantes sobre la marcha de sus actividades ▪ Estudios independientes realizados por universidades y ONG 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones donantes ▪ Ministerio de justicia ▪ Fiscal superior ▪ Jefes de otras entidades de justicia penal: ▪ Juez decano ▪ Director del sistema penal ▪ Jefe de policía ▪ Dirección de la fiscalía ▪ Administrador de la fiscalía ▪ ONG del ámbito de la justicia penal ▪ Asociaciones de abogados o colegios de abogados ▪ Programas de asistencia jurídica ▪ Organismo encargado de proporcionar abogados de la defensa de oficio, en caso de que exista ▪ Escuelas de derecho 	



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Dependencia de Reforma de la Justicia Penal
Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org
E-mail: criminal.justice@unodc.org