



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**Recomendación CM/Rec (2012)11 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros
sobre el papel del Ministerio Público fuera del sistema de justicia penal**
(aprobada por el Consejo de Ministros el 19 de septiembre de 2012,
durante la 1151ª sesión de Delegados de Ministros)

Traducción: Ivonne-Paula Muñiz Miguel

El Consejo de Ministros, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Recordando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, con el fin de salvaguardar y de promover los ideales y principios que son su patrimonio común;

Recordando igualmente que cada miembro del Consejo de Europa ha aceptado el principio del Estado de Derecho y el principio según el cual toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción disfruta de los derechos humanos tal y como anuncia el Convenio Europeo para Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (STE nº5);

Conscientes de que un gran número de Estados Miembros, debido a sus tradiciones jurídicas, el Ministerio Fiscal juega igualmente un papel fuera del sistema de justicia penal y que este papel varía considerablemente de un sistema jurídico nacional a otro;

Observando, en particular, que este papel puede incluir en los distintos sistemas jurídicos nacionales la defensa del interés general o público, la asistencia jurídica a personas en la protección de sus derechos y libertades individuales, la representación del Estado ante los Tribunales, la supervisión de organismos públicos y otras entidades, y un papel consultivo ante los Tribunales, y que además la naturaleza de ese papel puede variar en el derecho público y privado;

Habida cuenta de la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular en el ámbito de los principios de un juicio justo;

Recordando su Recomendación Rec(2000)19 a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal;

Considerando la Opinión nº 3(2008) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) en “el papel de las fiscalías fuera del ámbito penal” y las conclusiones de las Conferencias de los Fiscales Generales de Europa en Budapest (29-31 mayo 2005) y de San Petersburgo (2-3 julio 2008);

Recordando los principios establecidos en dictamen conjunto del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y el CCPE sobre las relaciones entre jueces y fiscales en una sociedad democrática (“Declaración de Burdeos”) de 18 noviembre 2009 y en particular, los relativos al Ministerio Fiscal en el ejercicio de funciones fuera del ámbito penal;



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Tomando nota del informe de 2010 de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) sobre normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial (Parte II: El ministerio fiscal) y de sus diversas opiniones al respecto;

Constatando la ausencia de normas jurídicas internacionales comunes relativas a las tareas, función y organización de ministerios fiscales fuera del sistema de justicia penal;

Convencidos, por tanto, de la necesidad de establecer principios comunes para los Estados miembros acerca del papel del fiscal fuera del sistema de justicia penal;

Se recomienda que, cuando el fiscal juegue un papel fuera del sistema de justicia penal, los Estados miembros tomen todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que este papel sea desempeñado con una atención especial a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y en plena conformidad con el Estado de Derecho, en particular el derecho a un juicio justo, y a este fin, que tengan plenamente en cuenta los principios establecidos en el apéndice adjunto.

Apéndice a la Recomendación CM/Rec (2012)11

A. Ámbito de aplicación

1. Esta recomendación y los principios establecidos en el presente apéndice se aplican para todos los casos en los que el ordenamiento jurídico nacional confíe al Ministerio Público un papel fuera del sistema de justicia penal.

B. Misión de los Fiscales

2. Cuando el ordenamiento jurídico nacional confiera a los fiscales competencias y poderes fuera del sistema de justicia penal, su misión debería ser la de representar el interés general o público, proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la de respetar el Estado de Derecho.

C. Principios comunes

3. Las competencias y los poderes de los fiscales fuera del sistema de justicia penal deben ser establecidos en todos los casos por la ley y claramente definidos para evitar cualquier ambigüedad.

4. Como en el ámbito del derecho penal, los fiscales deberían ejercer sus competencias y poderes fuera del sistema de justicia penal en plena conformidad con los principios de legalidad, objetividad, equidad e imparcialidad.

5. La Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal se debería aplicar, *mutatis mutandis*, a los fiscales con competencias y poderes fuera del sistema de justicia penal en lo que se refiere a:

- garantías para ellos en el ejercicio de sus funciones;
- sus relaciones con el ejecutivo, el legislativo y el judicial; y
- sus deberes y responsabilidades hacia los individuos.

6. Los Ministerios Fiscales deberían adoptar un enfoque de trabajo tan transparente y abierto como sea posible, respetando su deber de confidencialidad.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

7. La conducta de los fiscales debería estar regida por códigos éticos adecuados.
8. Los Ministerios Fiscales deberían disponer de recursos financieros y humanos necesarios y beneficiar de una adecuada formación para cumplir plenamente sus competencias fuera del sistema de justicia penal.
9. Con el objeto de armonizar la política y la práctica en el seno de la jurisdicción nacional, los Ministerios Fiscales podrían considerar la difusión en cuestión de distribuir a los fiscales directrices e informaciones relativas a las mejores prácticas fuera del sistema de justicia penal.

D. Principios aplicables a las competencias y poderes específicos de los fiscales fuera del sistema de justicia penal.

Respecto al acceso de los ciudadanos (o acceso público) a la justicia y a los recursos jurídicos

10. El fiscal no debería tener competencias fuera del sistema de justicia penal que restrinjan el derecho de toda persona física o jurídica a iniciar un proceso o a actuar como defensor para defender sus intereses ante un tribunal independiente e imparcial, incluso en los casos en los que el Ministerio Fiscal actúe o tenga intención de actuar en calidad de parte.
11. Cuando el fiscal está facultado para tomar decisiones que afecten los derechos y obligaciones de personas físicas o jurídicas, dichos poderes deberían estar estrictamente limitados, definidos por la ley y no deberían perjudicar el derecho de las partes a apelar por cuestiones de hecho y de derecho ante un tribunal independiente e imparcial. El fiscal debería actuar independientemente de cualquier otro poder y sus decisiones deberían estar razonadas y comunicadas a las personas a las personas interesadas.

Respecto a procesos judiciales en los cuales el Ministerio Fiscal actúa en calidad de parte principal

12. Los poderes del fiscal para iniciar procesos judiciales o para actuar en calidad de defensor no deben comprometer el principio de igualdad de armas entre las partes en litigio.
13. El fiscal no debe denegar pruebas que guarden relación con los temas disputados.
14. El poder de realizar investigaciones pre-procesales debería estar establecido por la ley. Conviene ejercerlo de manera proporcionada y no otorgar ventajas excesivas al fiscal.
15. En los casos en los que los intereses de un individuo son representados por el Ministerio Fiscal, dicha persona debería estar facultada para ser parte de los procesos. Esto no debería impedir que el fiscal sea parte en los procesos cuando el interés general o público está en juego.
16. Los derechos del fiscal a presentar recurso o de revisar una decisión judicial por una jurisdicción de nivel superior no deberían ser distintas de aquellas de las otras partes de las diligencias y no deberían ejercerse en las mismas condiciones, incluyendo el plazo para interponer el recurso.

Respecto a las diligencias en las que el fiscal interviene o es parte de estas.

17. Las partes en el procedimiento deberían ser informadas, sea por del fiscal o por el tribunal acerca de la decisión del fiscal para intervenir o para unirse a las diligencias.
18. Cuando el fiscal presente una opinión escrita antes de la audiencia, esta opinión debería ponerse a disposición de todas las partes con suficiente tiempo para ser examinada. De otra manera la audiencia podrá ser aplazada.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

19. Las partes del procedimiento deberían tener la posibilidad de comentar la opinión del fiscal y de presentar contra-argumentos.

20. El fiscal no debería participar en las deliberaciones del tribunal ni dar la impresión de hacerlo.

21. Los principios enunciados en el párrafo 16 se aplican en este sub-apartado.

Respecto a los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada.

22. Para cumplir con los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, los motivos por los que el fiscal puede pedir la revisión de la decisión firme de un tribunal deberían estar limitados a casos excepcionales y llevar a cabo el proceso de revisión en un plazo razonable. Excepto en los casos en los que la decisión no afecte a los derechos y obligaciones de las partes, tal y como esté establecido en la decisión que se esté examinando, las partes del proceso inicial deberían estar informadas de este proceso de revisión y, si lo desearan, darles la oportunidad de unirse a este.

E. Papel del fiscal como órgano de control.

23. Cuando los fiscales tengan un papel de control de las autoridades nacionales, regionales o locales, así como de otras personas jurídicas, a fin de garantizar su correcto funcionamiento conforme a la ley, deberían ejercer sus poderes de forma independiente, transparente y respetando plenamente el Estado de Derecho.

24. Respecto a las entidades jurídicas privadas, el fiscal debería solo ejercer su papel de supervisor en los casos en los que existan motivos razonables y objetivos de creer que la entidad privada en cuestión esté violando sus obligaciones jurídicas, incluyendo aquellas que deriven de la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos.

25. Las autoridades u otras entidades jurídicas afectadas por cualquier acción llevada a cabo por el fiscal en conforme a los párrafos 23 y 24 deberían estar facultadas para presentar sus observaciones y cuestionar esta acción ante un tribunal.

F. Cooperación nacional e internacional.

26. Para cumplir con su misión, el Ministerio Fiscal debería establecer y, en su caso, desarrollar una cooperación o contactos con los defensores o instituciones similares, con otras autoridades nacionales, regionales o locales, y con representantes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales.

27. Conviene apoyar la cooperación internacional entre Ministerios Fiscales con competencias similares fuera del sistema de justicia penal y asistencia mutua de tipo práctico, tanto dentro como fuera del marco de los tratados internacionales pertinentes.