



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

SECCION CUARTA

**CASO KÖVESI Vs. RUMANIA**

*(Solicitud nº 3594/19)*

JUICIO

Art 6 (civil) • Acceso a la corte • Incapacidad del fiscal jefe para impugnar efectivamente la terminación prematura del mandato • Ambas condiciones del *Eskelinen* prueba no cumplida • Ausencia de control judicial de la legalidad de la decisión de expulsión que no es de interés para el Estado • Revisión judicial limitada a revisión formal insuficiente en las circunstancias • Esencia del derecho de acceso a la corte impedido  
Art 10 • Libertad de expresión • Terminación prematura del mandato del fiscal jefe tras la crítica pública a las reformas legislativas • Medida impugnada que no persigue un fin legítimo • Crítica en el contexto de debate de interés público, que no contenga ataques contra el poder judicial • Declaraciones que piden un alto grado de protección • Efecto paralizador de la medida que anula el propósito mismo de mantener la independencia del poder judicial • Interferencia no acompañada de salvaguardias efectivas y adecuadas contra el abuso

ESTRASBURGO

5 de mayo de 2020

**FINAL**

**08/05/2020**

*Esta sentencia se ha convertido en definitiva en virtud del artículo 44 § 2 del Convenio. Puede estar sujeto a revisión editorial.*



LPDERECHO.PE



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

### **En el caso Kövesi c. Rumanía,**

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Cuarta), reunido en una Sala compuesta por:

Jon Fridrik Kjølbro, *Presidente*,  
Faris Vehabović,  
Iulia Antoanella Motoc,  
Branko Lubarda,  
Stéphanie Mourou-Vikström,  
Georges Ravarani,  
Péter Paczolay, *jueces*,

y Andrea Tamietti, *Registrador de Sección*,

En referencia a:

la demanda anterior contra Rumanía presentada ante el Tribunal en virtud del artículo 34 del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales ("el Convenio") por una nacional rumana, la Sra. Laura-Codruța Kövesi ("la demandante"), el 28 de diciembre 2018,

las observaciones presentadas por el Gobierno demandado y las observaciones en respuesta presentadas por el solicitante,

los comentarios presentados por Open Society Justice Initiative, el Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados y la Fundación de Helsinki para los Derechos Humanos, a quienes el Presidente de la Sección concedió permiso para intervenir,

Observando que el 30 de enero de 2019 se notificó al Gobierno de la solicitud y que se le concedió prioridad en virtud de la Regla 41 del Reglamento de la Corte,

Habiendo deliberado en privado el 24 de marzo de 2020,

Emite la siguiente Sentencia, que fue adoptada en esa fecha:

## INTRODUCCIÓN

La demandante se quejó de que se le había negado el acceso a un tribunal para impugnar la terminación prematura de su mandato como fiscal jefe de la Dirección Nacional Anticorrupción. También se quejó de que su mandato había sido terminado como resultado de las opiniones y posiciones que había expresado públicamente en su capacidad profesional con respecto a las reformas legislativas que afectan al poder judicial. Se basó en los artículos 6 § 1, 10 y 13 del Convenio.

## LOS HECHOS

1. El demandante nació en 1973 y vive en Bucarest. Ella estaba representada por la Sra. NT Popescu, abogada que ejerce en Bucarest.

2. El Gobierno de Rumania ("el Gobierno") estuvo representado por su Agente, el Sr. V. Mocanu del Ministerio de Relaciones Exteriores.



## I. NOMBRAMIENTO DEL SOLICITANTE COMO FISCAL JEFE DE LA DIRECCIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

3. El 15 de mayo de 2013, tras diecisiete años de servicio como fiscal: incluidos seis años como Fiscal General de la oficina del fiscal adjunta al Tribunal Superior de Casación y Justicia; el demandante fue designado por el presidente de Rumanía, mediante el Decreto núm. 483/2013, como fiscal jefe de la Dirección Nacional Anticorrupción (*Direcția Națională Anticorupție* -en adelante "el ADN") por un período de tres años, hasta el 16 de mayo de 2016.

4. En tal calidad, el solicitante llevó a cabo tareas de gestión y coordinó toda la actividad de la DNA, departamento de la Fiscalía adscrito al Tribunal Superior de Casación y Justicia especializado en la investigación de delitos de corrupción de nivel medio y alto.

5. El 12 de noviembre de 2015 la sección de fiscales de la Consejo Superior de la Judicatura (*Consiliul Superior al Magistraturii* -en adelante, "el CSM"), el organismo responsable de la gestión y los asuntos disciplinarios dentro del poder judicial, elaboró un informe de evaluación profesional de la actividad del demandante desde el 1 de enero de 2005 hasta el 2 de octubre de 2006 como fiscal jefe del Departamento de Investigación de Organizados del Condado de Sibiu. Crimen y Terrorismo, y del 16 de mayo de 2013 al 14 de agosto de 2014 como fiscal jefe de la DNA. El informe mencionó que la demandante había logrado aumentar la eficiencia de los departamentos bajo su supervisión y que había cumplido sus tareas de gestión con prontitud y dentro de los plazos establecidos. También mencionó que había movilizado y motivado al personal bajo su supervisión a través de la comunicación constante y el ejemplo personal, fomentando el buen desempeño de ellos. Además, había respetado los estándares profesionales de honor y dignidad y había demostrado imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de sus funciones. El informe concluyó que la solicitante había alcanzado el nivel máximo en todos los parámetros y su evaluación final había sido "Muy buena".

6. A principios de 2016, el Ministro de Justicia presentó para Aprobación por el CSM de una propuesta para reelegir al solicitante al cargo de fiscal jefe de la DNA por un nuevo mandato de tres años. En apoyo de su propuesta, la Ministra mencionó que la demandante había organizado la institución que dirigía con la máxima eficacia y había abordado la corrupción al más alto nivel, hechos reconocidos tanto a nivel nacional como internacional. Sus esfuerzos también se han orientado al cumplimiento de las obligaciones asumidas por Rumania en el Mecanismo de Cooperación y Verificación de la Comisión Europea en materia de reforma del sistema judicial.

7. El 28 de marzo de 2016 la sección de fiscales del CSM otorgó un dictamen favorable a la propuesta del Ministro de Justicia. Para tomar su decisión, el CSM había examinado la propuesta del Ministro, un informe elaborado por el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia, el



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

curriculum vitae de la demandante y sus declaraciones de interés y no afiliación a los servicios secretos antes de 1990. Además, la demandante fue entrevistada por la sección de fiscales del CSM. El CSM observó que en 2015 el número de acusaciones había sido mayor que en 2012, mientras que el número de personas en altos cargos enviados a juicio había aumentado en comparación con 2012. El número de casos resueltos en 2015 también había aumentado en comparación con 2014. El CSM concluyó que la actividad del demandante como fiscal jefe del ADN había sido notable, con resultados apreciados también a nivel internacional. El panel apoyó por unanimidad la propuesta del Ministro.

8. El 7 de abril de 2016, el Presidente de Rumanía, sobre la base del propuesta del Ministro de Justicia (véase el párrafo 6 anterior) y el respaldo del CSM (véase el párrafo 7 anterior), volvió a nombrar al solicitante como fiscal jefe de la DNA por un nuevo mandato de tres años, del 16 de mayo de 2016 al 16 de mayo de 2019 .

## II. ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2016 Y ACONTECIMIENTOS POSTERIORES

9. Después de las elecciones parlamentarias que tuvieron lugar el 11 de diciembre 2016 se formó una nueva mayoría parlamentaria y se estableció un nuevo gobierno en enero de 2017.

10. El 31 de enero de 2017, el gobierno recién formado adoptó una ordenanza de emergencia que modificó determinadas disposiciones del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal (Ordenanza de emergencia del gobierno núm. 13/2017). Las principales enmiendas introducidas por la Ordenanza se referían a la despenalización del abuso de poder cometido con ocasión de la aprobación o adopción de todo tipo de legislación cuando el daño era inferior a 200.000 lei rumanos (LOD - aproximadamente 44.000 euros (EUR)) y un menor sanción por dicho delito cuando el daño supere el umbral de 200.000 ROL. La Ordenanza también preveía la despenalización de todos los actos de complicidad cometidos por familiares hasta el segundo grado.

11. La adopción de la ordenanza anterior generó demostraciones de protesta en todo el país e internacionalmente.

12. En este contexto, el 2 de febrero de 2017 la DNA emitió un comunicado de prensa informar al público de que se había presentado una denuncia sobre la forma en que se habían adoptado determinadas disposiciones legislativas y que se estaban realizando controles al respecto.

13. El 27 de febrero de 2017 en otro comunicado de prensa, la DNA informó a la público que, tras analizar las circunstancias que dieron lugar a la denuncia mencionada, no se habían revelado incidentes de corrupción. No obstante, se había decidido remitir el expediente a la Fiscalía adscrita al Tribunal Superior de Casación y Justicia, autoridad competente.



Continuar la investigación de posibles delitos consistentes en la presentación intencional de datos engañosos al Parlamento o al Presidente sobre la actividad del Gobierno o de un ministerio con el fin de encubrir la comisión de actos contra los intereses del Estado, sustracción o destrucción de documentos, sustracción o destrucción de pruebas y falsificaciones. El comunicado de prensa pasó a resumir los hechos en los que se basó la decisión anterior según lo revelado por la investigación. Mencionó que la Ordenanza núm. 13/2017 (ver párrafo 10 supra) habían sido adoptados por el Gobierno sin ser incluidos en el orden del día de su reunión y sin dar el tiempo necesario para el respaldo de las instituciones competentes. Es más,

14. El 3 de julio de 2017, a solicitud del Ministro de Justicia, el El CSM ordenó la realización de una inspección en la DNA con el objetivo de determinar la eficiencia de su gestión y el cumplimiento por parte de la dirección de sus funciones previstas por la ley y la normativa interna, y si el personal respetó las normas procesales y la normativa interna. La inspección se refería al período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2017. Las conclusiones de la inspección se incluyeron en un informe de 509 páginas redactado el 15 de septiembre de 2017 por el Departamento de Inspección Judicial para Fiscales del CSM. El acta de inspección señaló que la demandante había cumplido con todos los requisitos de su cargo al crear un equipo armonioso capaz de alcanzar un buen nivel de desempeño en la investigación de delitos de corrupción. Ella fue descrita por tener buenas habilidades de comunicación y resolución de conflictos, eficiencia y autoridad. El informe concluyó que la solicitante cumplió íntegramente con todos los requisitos necesarios para seguir desempeñando su función.

15. El 23 de agosto de 2017, el Ministro de Justicia anunció que un Se está planificando una reforma profunda del sistema judicial. Posteriormente, el 27 de septiembre de 2017, el Parlamento decidió crear una comisión parlamentaria especial con el fin de recomendar cambios en determinadas disposiciones legales en el ámbito del derecho penal y civil y la justicia.

16. La labor de la comisión mencionada se inició el 25 de octubre de 2017 con la reforma de las tres leyes básicas del sistema judicial rumano: Ley núm. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales (véase el párrafo 73 infra), Ley núm. 304/2004 sobre la organización del poder judicial (véase el párrafo 74 infra) y la Ley núm. 317/2004 sobre el CSM (véase el párrafo 75 a continuación).

17. Las enmiendas a las tres leyes mencionadas y las correspondientes El proceso legislativo ha generado críticas en Rumania e internacionalmente. A nivel nacional, esto tomó la forma, *Entre otros*, de: dos opiniones negativas del CSM; un memorando para el retiro de las modificaciones firmadas



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

por casi 4.000 jueces y fiscales; protestas silenciosas de jueces y fiscales frente a los tribunales y fiscalías; preguntas parlamentarias y discursos de representantes de la oposición en el Parlamento rumano, ante el Tribunal Constitucional y también ante instituciones internacionales, incluida la Comisión de Venecia; protestas de organizaciones de la sociedad civil.

### III. SOLICITUD DEL MINISTRO DE JUSTICIA DE EXPULSAR A LA SOLICITANTE DE SU CARGO DE FISCAL JEFE DE ADN

18. El 23 de febrero de 2018, el Ministro de Justicia envió al CSM un documento titulado “Informe sobre la actividad gerencial en la DNA” (“el Informe”) que incluía una propuesta para la destitución de la solicitante de su cargo. El Informe describió su propuesta en su introducción de la siguiente manera:

“El presente informe corresponde al cargo del Ministro de Justicia, determinado por su función constitucional según lo dispuesto en el artículo 132 de la [Constitución de Rumania], que, refiriéndose a la condición de los fiscales, establece en el párrafo 1 que 'los fiscales [deben] realizar su actividad de acuerdo con los principios de legalidad, imparcialidad y supervisión jerárquica, bajo la autoridad del Ministro de Justicia “. Se redactó sobre la base de los debates que habían crecido en volumen en el espacio público durante el último año, entre febrero de 2017 y febrero de 2018, debates que han dividido profundamente a la opinión pública y engendrado, a niveles sin precedentes en la historia reciente de Rumanía. , ataques personales y el cuestionamiento de los valores constitucionales, europeos y universales ...

19. El informe mencionó además que sus hallazgos y conclusiones se refería únicamente al período comprendido entre febrero de 2017 y febrero de 2018 y se refería específicamente a la actividad directiva del solicitante como fiscal jefe de la DNA. El Informe mencionó que se basó en un informe anterior de la Ministra de Justicia sobre la evaluación de la eficiencia gerencial y la forma de cumplimiento de sus obligaciones por parte de la Fiscalía Jefe de la DNA, así como en el informe de inspección del CSM del 15 de septiembre de 2017. (véase el párrafo 14 anterior). Sin embargo, concluyó que “la decisión no se tomaría exclusivamente en base al informe de inspección”. La introducción del Informe finalizó de la siguiente manera:

“Las conclusiones del presente Informe se basan, por tanto, en pruebas recabadas desde el inicio del período de referencia hasta el presente, en un análisis de decisiones, hechos y actuaciones concretas, incluidas las declaraciones públicas realizadas por el fiscal jefe de la DNA, como se refleja en los documentos elaborados por las autoridades públicas al final del período en cuestión, en los que se basa el mencionado informe del Departamento de Inspección Judicial de Fiscales”.

20. El Informe prosigue detallando las razones que justifican la destitución de la demandante de su puesto. En primer lugar, se mencionó que, durante



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

Durante un período de un año, se habían presentado tres denuncias ante el Tribunal Constitucional por presuntas infracciones de la Constitución por parte de la AND. En dos de estos casos se encontraron infracciones a la Constitución.

21. El primer caso se refería a la decisión núm. 68 de 27 de febrero de 2017, del cual el Informe cita lo siguiente:

“La fiscalía [*Ministerul Público*], como parte de la autoridad judicial, se consideró competente para verificar la utilidad, el cumplimiento del proceso legislativo e, implícitamente, la legalidad de la adopción de una ordenanza de emergencia del Gobierno. Tal comportamiento implica una grave vulneración del principio de separación de poderes en el Estado, garantizado por el artículo 1.1 de la Constitución, porque no solo el Ministerio Público se extralimitó en sus competencias previstas por la Constitución y la ley, sino que además competencias arrojadas que pertenecen al Poder Legislativo o al Tribunal Constitucional. ... Al examinar las circunstancias de la adopción de la Ordenanza de emergencia gubernamental núm. 13/2017 ... la DNA asumió la competencia para realizar una investigación penal en un campo que estaba fuera del marco legal, lo que podría conducir a un estancamiento institucional ... Por lo tanto,

Sobre la base de las conclusiones de la decisión anterior y del hecho de que la demandante había declarado públicamente que se había responsabilizado personalmente de la investigación en este caso, el Informe concluyó que la demandante había sobrepasado los límites de sus competencias como fiscal principal.

22. El segundo caso se refería a la decisión núm. 611 de 3 de octubre de 2017, en el que el tribunal concluyó que existía un conflicto constitucional entre el Parlamento rumano por un lado y la fiscalía por el otro, generado por la negativa del demandante a comparecer ante la Comisión Especial de Investigación establecida por el Parlamento para investigar aspectos relacionados con la organización de las elecciones presidenciales de 2009. El Tribunal Constitucional sostuvo que la demandante, en su calidad de fiscal jefe de la DNA, se había negado a cumplir con tres citaciones para comparecer ante la comisión mencionada e informó a la Comisión por escrito que no conocía aspectos que pudieran servirle. para la investigación parlamentaria en cuestión. El Tribunal Constitucional consideró que la conducta de la demandante - más específicamente su falta de respuesta a dos preguntas específicas abordadas por la comisión - había bloqueado la actividad de esa comisión. El Informe cita además lo siguiente de la decisión del Tribunal Constitucional:

“... [Por] su actitud, la fiscal jefe del ADN, no solo excluyó *a priori* cualquier cooperación de buena fe con la autoridad que ejerce la soberanía del pueblo - el Parlamento rumano - pero también se negó a participar en la aclaración de ciertos aspectos en relación con un evento de interés público (su presencia en la noche del 6 de diciembre de 2009, fecha en el que se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, junto con otras personas que ocupan cargos públicos, el director y el subdirector del Servicio de Información de Rumania y los senadores, en la casa del senador GO ...”



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

El Informe concluyó a este respecto que el demandante, comportándose como se describe en la decisión del Tribunal Constitucional, se había negado a cooperar con las autoridades públicas representativas y se había negado a dar información de interés público. Esto había mostrado la “confusión que hizo la fiscal jefe de ADN entre su vida privada y su importante cargo en una autoridad pública del Estado”.

23. El tercer caso se refería a la decisión núm. 757 de 23 de noviembre de 2017, adoptado por el Tribunal Constitucional a petición del Presidente del Senado para resolver un conflicto constitucional entre el Gobierno por un lado y el Ministerio Público por el otro. El conflicto constitucional habría sido generado por la apertura de una investigación por parte de la DNA contra varios funcionarios públicos, incluido un miembro del Gobierno, por corrupción en relación con la adopción de una decisión del Gobierno. En este caso, el Tribunal Constitucional sostuvo que no existía conflicto constitucional y que los fiscales eran competentes para investigar posibles hechos delictivos cometidos en relación con la adopción de una decisión administrativa individual, como la decisión en cuestión. En este punto,

24. El Ministro afirmó además que este hallazgo también fue probado por un comunicado de prensa, emitido por la DNA en relación con la investigación anterior, en el que se menciona que la puesta en marcha de la ordenanza gubernamental en cuestión se había realizado incumpliendo el procedimiento de redacción, endoso y presentación de propuestas legislativas. El Ministro consideró que al emitir el comunicado de prensa en cuestión, la demandante había sobrepasado los límites de sus competencias. Además, alegó que la demandante había retirado posteriormente este comunicado de prensa, que, en su opinión, mostraba que se había negado a aceptar su error.

25. Otro motivo que justifica la destitución de la demandante de su cargo fue el hecho de que se había involucrado personalmente en las investigaciones realizadas por los fiscales bajo su supervisión. En apoyo de esta declaración, el Ministro citó partes de una declaración pública realizada por el solicitante en relación con la investigación relativa a la Ordenanza núm. 13/2017 (véase el párrafo 10 anterior) de la siguiente manera:

“Yo personalmente asumo la responsabilidad de la investigación en este caso junto con [los fiscales] D. y U. No nos hemos movido ni un milímetro a la izquierda ni a la derecha sin que yo diga que sí”.

Esto, en opinión del Ministro, demostró que el solicitante carecía de habilidades gerenciales.



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

26. El Informe continuó mencionando que el informe de inspección del CSM (véase el párrafo 14 anterior) había encontrado un caso de una posible infracción disciplinaria presuntamente cometida por el solicitante, así como un caso de comportamiento autoritario, ambos en el campo de los recursos humanos.

27. Otro elemento que justificaba el despido del demandante se basó en una comunicado de prensa emitido el 12 de enero de 2018 por el Departamento de Inspección Judicial del CSM en el que se indicaba que se encontraba pendiente un proceso disciplinario contra la demandante por diversas faltas disciplinarias en relación con el honor profesional y su comportamiento con los compañeros.

28. El Informe continuó luego, en doce de los diecinueve restantes páginas, para detallar diversas declaraciones realizadas por el solicitante en público. Las partes relevantes del Informe dicen lo siguiente:

“Por ejemplo, en un discurso pronunciado en el Foro de Justicia Moldavia-Rumanía, segunda edición, Bucarest del 23 al 24 de noviembre de 2017, en su calidad de representante de la institución que dirige, el fiscal jefe de la DNA dijo que el Tribunal Constitucional '[ había] adoptado en 2016 una decisión por la que se declaraba constitucional el texto de la ley que define el delito de abuso del cargo sólo si la frase "de manera defectuosa" debía entenderse como "infringiendo la ley". **Esta es la razón por la que los fiscales solo [podían] investigar los actos de abuso de poder cometidos por violar la legislación primaria, concluyendo que 'era [evidente] que la sociedad seguía [e] desprotegida de tales prácticas después de la decisión del año pasado de la Corte Constitucional'**. A continuación, continuó dando algunos ejemplos de los casos del ADN, destacando que 'tras la sentencia del Tribunal Constitucional antes mencionada, en 2017 se habían cerrado 245 expedientes y 188 millones de euros [EUR] - daños causados a fondos públicos - ya no podían ser recuperado por el Estado. **Además de las pérdidas de millones de euros en el presupuesto del Estado, el conjunto de la sociedad verá cómo los que ocupan cargos públicos se afanan en satisfacer intereses distintos a los de la comunidad. Y luego planteamos una pregunta legítima: en el contexto de los cambios legislativos propuestos sobre abuso de poder y cuando la sociedad pierde millones de euros por estas acciones, ¿se justifica limitar las investigaciones?**"

El Informe mencionó que estas declaraciones, repetidas por la demandante en los medios de comunicación en varias otras ocasiones, demostraron que ella efectivamente impugnó el carácter general y vinculante de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional y que se consideraba a sí misma como "tanto legislativa como Corte Constitucional".

29. Más adelante, el Informe mencionó que, a principios de 2017, la demandante había manifestado a la British Broadcasting Corporation que temía el desmantelamiento del ADN y habló de "amenazas diarias contra el sistema judicial", mencionando que había temido cambios legislativos que pudieran afectar la lucha contra la corrupción, modificar el jurisdicción o incluso desmantelar la institución que dirigía. Además, el Informe señalaba que en una entrevista con Euronews la demandante había "criticado duramente algunos proyectos de ley que [habían sido objeto en ese momento de] debate parlamentario, acusando a políticos y empresarios de estar en contra de los esfuerzos que se están realizando para limpiar uno de los países más corruptos de la Unión Europea". Además, el Informe establece que en una entrevista



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

con el periódico *Libertatea* el demandante había manifestado que las enmiendas legislativas discutidas por el Parlamento habían sido de hecho “un pretexto para eliminar la capacidad de los investigadores para descubrir y resolver delitos” y que “la lucha contra la corrupción [se] pondría fin”. El Informe concluyó que estas declaraciones mostraban el “miedo obsesivo” de la demandante de perder su posición como jefa de ADN.

30. En su parte final, el Informe también mencionó que en el último período la había aumentado el número de absoluciones en los casos remitidos a los tribunales por la DNA, hecho que suscitaba dudas sobre la forma en que el jefe de la DNA estaba respetando los derechos fundamentales. Además, la demandante también fue criticada brevemente por un ejemplo de falta de participación en la identificación y eliminación de abusos por parte de los fiscales bajo su supervisión, un ejemplo de falta de prontitud en la resolución de un caso y un ejemplo de falta de reacción a una denuncia sobre presunta falta de profesionalismo. comportamiento presentado contra un fiscal bajo su supervisión.

31. El Informe concluyó de la siguiente manera:

“La DNA no se identifica con su fiscal jefe, cuyas acciones en el último año han demostrado que pueden poner en peligro la institución que dirige, por exceso de autoridad, comportamiento discrecional, desafiando la autoridad del Parlamento y el rol y competencias del Gobierno, [ y ] impugnar las decisiones y la autoridad del Tribunal Constitucional. ... El comportamiento [del solicitante] ha creado una crisis sin precedentes en la historia reciente de este país, que ha convertido a Rumanía, incorrectamente, en objeto de preocupaciones, acciones, hechos, declaraciones, [y] reacciones institucionales, a nivel nacional, Nivel europeo e internacional, con efectos en el ámbito económico y social.

El fiscal jefe de la DNA ha abusado de la confianza de los representantes de los foros internacionales, y de los ciudadanos de este país, difundiendo en el espacio público información sin ningún fundamento real, legal o constitucional. Ella se ha creado una imagen de héroe anticorrupción basada en esta confianza y [detrás de] la falta de transparencia. Esta situación no puede continuar porque estamos hablando de la protección del interés nacional ... ”

32. El informe finalizó de la siguiente manera:

**“A la luz de los elementos antes mencionados, se ha demostrado de manera contundente que la Fiscalía General de la DNA, a través de todos los hechos aquí presentados, ha ejercido y está desempeñando su rol de manera discrecional, volcando las actividades anticorrupción y la EI ADN se aleja de su función constitucional y legal. Por estos hechos, intolerables en un Estado de derecho, por la presente pongo en marcha el procedimiento para la destitución de [la demandante] de su cargo como fiscal jefe de la DNA sobre la base del artículo 54 (4) en su conjunto con el artículo 51 (2) letra b de la Ley núm. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales.**

Este informe, acompañado de la propuesta de destitución del fiscal jefe de ADN, se transferirá a la sección de fiscales del CSM y al presidente de Rumanía para que adopte una decisión, de conformidad con las prerrogativas legales ”.



#### IV. PROCEDIMIENTO ANTE EL CSM

33. En una carta de fecha 26 de febrero de 2018 y con el sello de "recibido" del ADN de 27 de febrero de 2018, el CSM informó a la demandante que fue citada a comparecer en una audiencia de su sección de fiscales el 27 de febrero de 2018 para exponer su punto de vista sobre la propuesta de destitución de su cargo. posición asumida por el Ministro de Justicia. Se adjuntó una copia del informe a la carta.

34. El 27 de febrero de 2018 tuvo lugar una audiencia ante la sección de fiscales del CSM, durante el cual se escucharon declaraciones del Ministro de Justicia y de la demandante.

35. El solicitante presentó, tanto oralmente como por escrito, que el Ministro nunca le había pedido ningún punto de vista o aclaraciones en relación con los elementos en los que se había basado la propuesta de remoción. Además, el Informe se había referido al período comprendido entre febrero de 2017 y febrero de 2018, pero el informe del Departamento de Inspección Judicial al que hizo referencia se refería a un período que había terminado en el primer período de 2017 (véanse los párrafos 14 y 19 anteriores). Sobre este punto, la solicitante presentó copia de un informe de evaluación favorable sobre su actividad para el período comprendido entre 2016 y el primer trimestre de 2017.

36. La demandante prosiguió respondiendo a cada una de las críticas planteadas en el Reporte.

37. En lo que respecta a las decisiones núms. 68 y 611 del Tribunal Constitucional (ver apartados 21 y 22 supra), la demandante señaló que en el sitio web de dicho tribunal había cincuenta decisiones en las que se habían encontrado infracciones constitucionales, incluidas las dos decisiones en cuestión. Sin embargo, no se ha presentado ninguna otra solicitud de sanción o destitución de los directores de las instituciones involucradas o de las autoridades legislativas que hayan adoptado las disposiciones legales consideradas contrarias a la Constitución. El hecho de que, de los trece conflictos constitucionales encontrados por la Corte Constitucional en los últimos catorce años, solo dos se refirieran a la DNA no prueba que esa institución haya incurrido en violaciones sistemáticas de la Constitución. El solicitante presentó esa decisión no. 68, en la que la Corte Constitucional encontró un conflicto constitucional entre la DNA y el Gobierno, había sido el primero de este tipo en el sistema jurídico rumano y la primera vez que el Tribunal Constitucional había examinado la legalidad de una decisión de abrir una investigación. Sin embargo, como las decisiones del Tribunal Constitucional no tuvieron efecto retroactivo, al momento de la apertura de la investigación en cuestión no pudo haber previsto la interpretación que el Tribunal Constitucional dio a las disposiciones legales pertinentes en su decisión posterior. Con respecto a la decisión no. 611 la demandante explicó que su negativa a comparecer ante la comisión parlamentaria en cuestión y su posterior respuesta por escrito a las indagaciones de dicha comisión habían dado que las decisiones del Tribunal Constitucional no tuvieron efecto retroactivo, al momento de la apertura de la investigación en cuestión no pudo haber previsto la interpretación que el Tribunal Constitucional dio a las disposiciones legales pertinentes en su decisión posterior. Con respecto a la decisión no. 611 la demandante explicó que su negativa a comparecer ante la comisión parlamentaria en cuestión y su posterior respuesta por escrito a las indagaciones de dicha comisión habían dado que las decisiones del Tribunal Constitucional no tuvieron efecto retroactivo, al momento de la apertura de la investigación en cuestión no pudo haber previsto la interpretación que el Tribunal Constitucional dio a las disposiciones legales pertinentes en su decisión posterior. Con respecto a la decisión no. 611 la demandante explicó que su negativa a comparecer ante la comisión parlamentaria en cuestión y su posterior respuesta por escrito a las indagaciones de dicha comisión habían



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

También fue objeto de una investigación disciplinaria por parte del Departamento de Inspección Judicial del CSM, que finalizó con la decisión de cerrar el caso, ya que no se encontró incumplimiento de la ley ni de las normas de conducta de los fiscales.

38. En cuanto a la crítica de que se había sobrepasado los límites de su competencias al emitir un comunicado de prensa en particular (véase el párrafo 24 anterior), el solicitante explicó que, el 22 de septiembre de 2017, en respuesta a preguntas recibidas de los medios de comunicación, la DNA había emitido un comunicado de prensa informando al público que una investigación contra varios sospechosos ( incluidos varios altos cargos, miembros del Gobierno y miembros del parlamento) por delitos de corrupción. El solicitante explicó además que el comunicado de prensa, que no contenía ninguna referencia a la utilidad de la adopción de la decisión gubernamental en cuestión, nunca se había retirado y aún se podía consultar en el sitio web de la DNA.

39. En cuanto a la posible falta disciplinaria y autoritaria comportamiento mencionado en el informe de inspección del CSM (véase el párrafo 26 anterior), el solicitante explicó que estos dos problemas habían sido investigados posteriormente por el CSM y se consideró infundado.

40. Con respecto a la referencia al comunicado de prensa del CSM sobre el sujeto a acciones disciplinarias que se iniciaron contra la demandante (ver párrafo 27 arriba), la demandante aclaró que el procedimiento disciplinario aún no había sido finalizado y, por lo tanto, los hechos en su contra aún estaban bajo investigación y aún no habían sido probados.

41. En cuanto a las declaraciones públicas citadas en el Informe (véase párrafos 28 y 29 anteriores), la demandante alegó que había expresado su punto de vista en relación con las propuestas legislativas y la forma en que estas propuestas podrían haber afectado la actividad del ministerio público, lo que no había sido prohibido por la ley.

42. El Informe también mencionó que sus declaraciones habían afectado gravemente Imagen de Rumanía (véase el párrafo 31 anterior). Sobre ese punto, el solicitante alegó que esta alegación no se había basado en ningún elemento objetivo. Además, era de conocimiento público que en sus declaraciones sobre las enmiendas legislativas en cuestión se unieron a ella otras instituciones judiciales, así como miles de jueces y fiscales y sus asociaciones profesionales. Además, el propio CSM había emitido una opinión negativa sobre las mismas modificaciones legislativas (véase el apartado 17 anterior).

43. El solicitante también hizo referencia a las evaluaciones positivas de la ADN durante el período que había dirigido la institución. En ese sentido, mencionó el GRECO (*Groupe d'États contra la corruption* - Grupo de Estados contra la Corrupción) Informe de evaluación de la cuarta ronda emitido el 22 de enero de 2016 y el informe anticorrupción de la UE emitido por la Comisión Europea el 3 de febrero de 2014, que había considerado el ADN como uno de los cinco ejemplos de buenas prácticas en el ámbito de la lucha contra la corrupción a nivel de la UE , así como los informes de la Comisión Europea sobre la situación de Rumanía



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

avances en el marco del mecanismo de cooperación y verificación de 2016 y 2017 (véanse los párrafos 83 a 86 a continuación).

44. Por último, la demandante hizo referencia a datos estadísticos que muestran la buenos resultados obtenidos por la DNA en el transcurso de los años 2016 y 2017, especialmente en lo que se refiere a la baja tasa de absolución en los casos remitidos a juicio así como a una alta tasa de recuperación del daño al presupuesto del Estado ocasionado por delitos de corrupción. Concluyó dando ejemplos que demostraron la eficiencia de su gestión en varias áreas de actividad.

45. El 27 de febrero de 2018, tras una sesión celebrada en presencia del Ministro de Justicia y el demandante, la sección de fiscales del CSM emitió su decisión, respondiendo negativamente a la propuesta del Ministro.

46. En la decisión anterior, el CSM sostuvo que el artículo 51 de la Ley no. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales (ver párrafo 73 infra) estableció un marco legal especial para la destitución de cargos superiores, estableciendo no solo las situaciones en las que esto puede ocurrir sino también los elementos que deben ser examinados para la evaluación. de los cuatro criterios de gestión, a saber, la organización eficiente del trabajo, las habilidades de comportamiento y comunicación, la responsabilidad y las habilidades de gestión. Sin embargo, el CSM observó que la propuesta de remoción no se refería a un incumplimiento específico de las obligaciones legales y no mencionó los criterios de gestión específicos en cuestión. El CSM señaló que, incluso después de las aclaraciones ofrecidas por el Ministro durante la audiencia, no había habido ejemplos reales de los supuestos recursos utilizados ilegalmente, deficiencias de comportamiento, obligaciones legales incumplidas o casos de habilidades de gestión inadecuadas. Por tanto, con base en los documentos en su poder (el Informe del Ministro de Justicia, las decisiones de la Corte Constitucional y otros documentos a los que se refiere el Informe, el expediente de personal de la demandante, las decisiones del CSM y los demás documentos mencionados en el comunicaciones del solicitante), el CSM pasó a examinar los cuatro indicadores de aptitud gerencial previstos por la ley a la luz de las pruebas presentadas por el Ministro.

47. En primer lugar se alegó que la interpretación por el ADN de ciertos disposiciones legales en forma diferente a la adoptada posteriormente por el Tribunal Constitucional no pueden entenderse como una violación sistemática de la Constitución, como se alega en el Informe del Ministro. El CSM sostuvo que las decisiones del Tribunal Constitucional como las de que se trata no tenían efecto retroactivo y que el acatamiento de estas decisiones por parte de los poderes públicos solo podía evaluarse después de la adopción de las decisiones en cuestión. El CSM señaló además a ese respecto que las decisiones del Tribunal Constitucional en cuestión también habían incluido opiniones disidentes, que mostraban que las disposiciones legales bajo escrutinio habían sido sujetas a diferentes interpretaciones. Además, se mencionó que ninguna otra decisión similar a la decisión no. 68,



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

48. En cuanto a la decisión núm. 611 (véase el párrafo 22 anterior), el CSM también señaló que su departamento de inspección judicial había llevado a cabo una investigación disciplinaria, que concluyó que no se podía establecer culpa de la demandante por su negativa a comparecer ante la comisión parlamentaria especial en cuestión. Además, las acciones de la demandante en ese contexto habían sido de acuerdo con la jurisprudencia anterior del Tribunal Constitucional, así como con una decisión anterior adoptada por el pleno del CSM el 24 de mayo de 2007, la esencia de ambas es que los jueces y los fiscales no pueden ser citados para comparecer ante comisiones parlamentarias porque, según la Constitución, forman parte de la autoridad judicial.

49. En cuanto a la decisión núm. 757 (véase el párrafo 23 anterior), el CSM señaló que la Corte Constitucional había sostenido que la DNA no era competente para investigar la utilidad de la adopción de decisiones administrativas individuales pero, de hecho, era competente para investigar cualquier acción cometida o hechos resultantes en relación con el inicio de una decisión administrativa individual. Por lo tanto, en opinión del CSM, esta decisión del Tribunal Constitucional no podía justificar la declaración del Ministro de que la demandante había sobrepasado los límites de sus competencias. En lo que respecta a la falta de responsabilidad por sus errores, imputados a la demandante en el Informe debido a un supuesto retiro de un comunicado de prensa (véase el párrafo 24 anterior), el CSM observó que el comunicado de prensa en cuestión todavía estaba disponible en el sitio web de ADN, y por tanto que las denuncias formuladas habían sido refutadas.

50. En cuanto a la falta disciplinaria y la conducta autoritaria mencionado en el informe de inspección de 15 de septiembre de 2017 (véase el párrafo 26 supra), se consideró que esas cuestiones habían sido examinadas y declaradas infundadas tras las audiencias ante el CSM con motivo de la adopción del informe de inspección en cuestión.

51. Con respecto a la mención de la acción disciplinaria pendiente contra la demandante como motivo de su despido (ver párrafo 27 supra), el CSM sostuvo que este aspecto no podía ser examinado ya que el proceso disciplinario estaba pendiente.

52. El CSM continuó con el análisis de las declaraciones públicas realizadas por la demandante citada como prueba que justifica su destitución de su cargo (véanse los párrafos 28 y 29 anteriores). Sobre este punto se concluyó que las declaraciones a las que se refiere el Informe no pueden entenderse como una impugnación del carácter vinculante de las decisiones de la Corte Constitucional. Además, citando el caso de *Baka contra Hungría* ([GC], no. 20261/12, 23 de junio de 2016), el CSM concluyó que:

“Expresar un punto de vista o una crítica del texto de una Ley no puede considerarse una impugnación de la autoridad o de las decisiones del Parlamento: por un lado, porque el debate público es un componente del proceso legislativo; y por otro lado porque expresar un punto de vista (en conferencias, debates, artículos especializados



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

o entrevistas) sobre un texto propuesto para su adopción no cuestiona la autoridad o las decisiones del Parlamento, ni su derecho constitucional a legislar; estos representan la expresión de una opinión profesional sobre las disposiciones legales”.

53. Más adelante, los restantes argumentos del Informe así como la Los datos estadísticos en los que se basaron fueron refutados uno por uno por el CSM, que concluyó que no había pruebas de que la gestión del solicitante fuera inadecuada.

54. En vista de lo anterior, el CSM decidió por mayoría de votos (el el registro exacto de la votación no es de dominio público) para no respaldar la propuesta de remoción del Ministro de Justicia, con base en las disposiciones del artículo 54 (4) tomadas junto con el artículo 51 (2) letra b, (3) - ( 6) de la Ley núm. 303/2004 (véase el párrafo 73 a continuación).

### V. LA NEGACIÓN DEL PRESIDENTE A FIRMAR EL DECRETO DE REMOCIÓN RESPECTO DEL SOLICITANTE Y LA QUEJA ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

55. El 16 de abril de 2018, el Presidente de Rumania pronunció un comunicado de prensa en donde explicó que ante la falta de aval del CSM y por las razones poco convincentes expuestas, no aprobaría la propuesta de destitución de la demandante presentada por el Ministro de Justicia.

56. El 23 de abril de 2018, el Primer Ministro presentó ante el Tribunal Constitucional Juzgar una demanda para resolver el conflicto constitucional en primer lugar entre el Ministro de Justicia y el Presidente y en segundo lugar entre el Gobierno y el Presidente, provocado por la negativa del Presidente a dar seguimiento a la solicitud de remoción del fiscal jefe de la DNA. En la demanda se indicó que en el procedimiento de nombramiento y remoción de los fiscales jefes el papel principal lo desempeña el Ministro de Justicia, mientras que el Presidente, que no tiene derecho a vetar tal propuesta, está obligado a aprobar la la propuesta.

57. La solicitud fue remitida por el Tribunal Constitucional a la Presidente de Rumanía y Ministro de Justicia, a quienes se les pidió que enviaran sus comentarios.

58. El Presidente de Rumania argumentó que, de hecho, al utilizar el término “Propuesta del Ministro de Justicia”, Ley núm. 303/2004 otorgó al Presidente como autoridad administrativa la facultad de examinar la licitud y conveniencia de tal propuesta. Consideró que no había conflicto constitucional en el caso actual y que tenía derecho por ley a negarse a firmar la propuesta del Ministro, especialmente en ausencia del aval del CSM.

59. El Ministro de Justicia alegó que la solicitud presentada por el El Primer Ministro debe ser admitido y el Tribunal Constitucional debe



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

ordenar al Presidente qué conducta seguir, es decir, emitir el decreto de remoción.

60. El 10 de mayo de 2018 se celebró una audiencia en sesión pública en la presencia del Ministro de Justicia y del representante del Presidente de Rumanía.

61. El 30 de mayo de 2018, el Tribunal Constitucional, reunido en un panel de nueve jueces, adoptó su decisión al respecto con tres opiniones disidentes.

62. En respuesta a una alegación del Presidente de Rumania de que su negativa Para firmar el decreto de remoción debió haber sido impugnado por el Ministro de Justicia ante los tribunales administrativos, el Tribunal Constitucional sostuvo que la relación entre el Presidente y el Ministro de Justicia estaba dentro del ámbito del derecho constitucional. Los tribunales administrativos eran competentes para examinar solo la legalidad de una decisión administrativa, más específicamente en el caso actual, la legalidad del procedimiento para la destitución de la demandante de su cargo. En este contexto, el tribunal explicó lo siguiente:

“69. Un decreto del presidente es una decisión administrativa, pero esto no significa que las relaciones con las demás autoridades públicas que conducen a la adopción del decreto se encuadren en el ámbito del derecho administrativo ...

72. A la luz de lo anterior se desprende que, en una primera etapa, entre el Ministro de Justicia y el Presidente, se establecen relaciones de derecho constitucional, y una decisión emitida por el Presidente o la negativa a emitir la decisión conlleva una relación administrativo-jurídica únicamente en lo que respecta al examen de la legalidad del procedimiento de expulsión. Por eso, en una primera fase tiene competencia el Tribunal Constitucional y, en una segunda fase, [son competentes] los tribunales administrativos.

73. La cuestión jurídica planteada ante el Tribunal Constitucional es determinar los límites y el significado de la frase "bajo la autoridad del Ministro de Justicia", según lo dispuesto en el artículo 132 (1) de la Constitución en conjunto con el artículo 94 letra c ) de la Constitución, cuestión que atañe a una relación puramente constitucional-legal. Dependiendo de la interpretación que dé el Tribunal [Constitucional] a esta frase, se establecen los límites de las competencias del Ministro y del Presidente. Por lo tanto, las dos autoridades deben aplicar la decisión del Tribunal Constitucional, y el control de la ejecución y el respeto de esa decisión no puede ser realizado por los tribunales administrativos, sino nuevamente por el Tribunal Constitucional. Por eso, **los tribunales administrativos tienen competencia para examinar *stricto sensu* la licitud del decreto o la negativa a dictar el decreto de la siguiente manera: su autoridad emisora, sus bases legales, la existencia de la propuesta de remoción por parte del Ministro de Justicia y el envío de esta propuesta al CSM para su respaldo, la firma y , de ser necesario, su publicación en el Boletín Oficial. El Tribunal Constitucional es competente para resolver los conflictos de competencia entre las dos autoridades derivados de su diferente interpretación de las disposiciones constitucionales aplicables, como en el presente caso.. ...**

78. ... Por tanto, teniendo en cuenta la magnitud, la importancia y el alcance de la relación constitucional-jurídica encontrada, la relación administrativo-jurídica debe reducirse únicamente a los aspectos de legalidad a que se refiere el párrafo 73 anterior ”.

63. El tribunal sostuvo además que era evidente a partir del examen de declaraciones del Presidente de que, de hecho, había reconocido la regularidad



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

naturaleza y legalidad de la propuesta en cuestión, pero había objetado su utilidad. Sobre ese punto, el tribunal sostuvo que, en el contexto de la destitución de un cargo de liderazgo desempeñado sobre la base del artículo 94 letra c) de la Constitución (ver párrafo 71 más adelante), el Presidente solo podía verificar que los procedimientos fueran regulares y no tienen poderes discrecionales con respecto a la utilidad del traslado. En cuanto a la decisión del CSM de no respaldar la propuesta del Ministro, el tribunal sostuvo que su valor era simplemente ayudar al Ministro en su decisión sobre si seguir adelante o no con esa propuesta. Sin embargo, el tribunal sostuvo que ninguno de esos elementos podía afectar la autoridad del Ministro en materia de propuestas de nombramiento o remoción de fiscales superiores, según lo dispuesto en la Constitución.

64. El tribunal concluyó lo siguiente:

“117. ... [E]l Presidente de Rumanía se consideró abiertamente con derecho a un poder discrecional, que no existe en la Constitución, y que en consecuencia anuló las competencias discrecionales mínimas del Ministro de Justicia, que representa *eo ipso* una violación del artículo 132 (1) de la Constitución.

118. Por lo tanto, al examinar los textos constitucionales y el marco legal pertinente, la Corte considera que el procedimiento de remoción iniciado por el Ministro de Justicia, teniendo en cuenta que el Presidente no tuvo objeciones en cuanto a su regularidad, cumple con los criterios de legalidad de que el El presidente debería haber emitido el decreto para la destitución del [solicitante]. ... Como resultado, la posición del Presidente de Rumanía de no ejercer sus poderes constitucionales llevó al Ministro de Justicia a la imposibilidad de ejercer sus propios poderes constitucionales conferidos por el artículo 132 (1) de la Constitución. Así, generó un estancamiento institucional entre las dos autoridades, que impidió la puesta en funcionamiento y la finalización de la propuesta de remoción del Ministro en virtud del artículo 132 (1) de la Constitución. en el sentido de que la propuesta entraría en plena vigencia, en consonancia con las disposiciones constitucionales pertinentes. En consecuencia, la propuesta de destitución del Ministro de Justicia sólo ha producido efectos procesales, ya que ha sido iniciada, revisada por el CSM y enviada al Presidente de Rumanía, pero sus efectos sustanciales han sido denegados. ... ”

65. En vista de lo anterior, el Tribunal Constitucional confirmó la existencia de un conflicto constitucional y ordenó al Presidente que firmara el decreto de destitución de la demandante de su cargo como fiscal jefe de la DNA.

66. La decisión se publicó en el Boletín Oficial el 7 de junio de 2018, la fecha en la que se convirtió en definitiva y vinculante en general.

## VI. RETIRO DEL SOLICITANTE DE SU CARGO DE FISCAL JEFE

67. El 9 de julio de 2018 por Decreto núm. 526 (“el decreto presidencial”) el El presidente de Rumanía destituyó a la demandante de su cargo. los



El decreto presidencial se publicó en el Boletín Oficial y entró en vigencia el mismo día.

## VII. OTROS ASPECTOS

68. Tras la adopción por el CSM de su decisión de 27 de febrero 2018 (véanse los párrafos 45 a 54 supra), varias organizaciones no gubernamentales presentaron ante los tribunales solicitudes de suspensión de la propuesta de expulsión y del Informe del Ministro de Justicia. Estas solicitudes fueron rechazadas, sin ser examinadas en cuanto al fondo, por carecer de objeto después de la adopción del decreto presidencial (ver párrafo 67 supra).

69. En cartas de 20 de mayo de 2019 en respuesta a una consulta del El Agente del Gobierno, el Tribunal Superior de Casación y Justicia y el Tribunal de Apelación de Bucarest declararon que no se había registrado ningún caso sobre su papel en relación con una denuncia del demandante contra el Informe, decisión del Tribunal Constitucional núm. 358/2018 o el decreto presidencial. El Tribunal de Apelación de Bucarest declaró además que no había tenido otros casos anteriores con situaciones similares.

70. En carta de 20 de mayo de 2019 en respuesta a una solicitud del Gobierno El agente del CSM mencionó que la sección de fiscales había resuelto en las últimas dos acciones disciplinarias interpuestas por su Departamento de Inspección Judicial contra el solicitante. En ambos casos las acciones disciplinarias fueron desestimadas por infundadas. La carta mencionó además que en ese momento había otras dos acciones disciplinarias pendientes contra el solicitante. Según información hecha pública por el CSM, los días 13 y 24 de junio de 2019 estas dos acciones disciplinarias también fueron desestimadas por su sección de fiscales.

## MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA PERTINENTES

### I. MARCO Y PRÁCTICA JURÍDICA NACIONAL PERTINENTE

#### A. Constitución de Rumania

71. Los artículos pertinentes de la Constitución establecen lo siguiente:

#### **Capítulo II - El presidente de Rumanía**

##### **Artículo 94 - Otras competencias**

"El presidente de Rumanía tiene los siguientes poderes: . . .

C). designa para funciones públicas, en las condiciones previstas por la ley;

..."



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

**Capítulo VI - El Poder Judicial**  
**Sección I - Tribunales Artículo**  
**126 - Tribunales de justicia**

“ ...

(6) El control judicial de todas las decisiones administrativas dictadas por las autoridades públicas está garantizado ante los tribunales administrativos, con excepción de las decisiones relativas a la relación con el Parlamento y el ejército. ... ”

**Sección II - Fiscalía [Ministerul Público]**  
**Artículo 131 - Función de la fiscalía**

“(1) Dentro del poder judicial, la fiscalía representa los intereses generales de la sociedad y protege el estado de derecho, así como los derechos y libertades de los ciudadanos”.

**Artículo 132 - Estatuto de los fiscales**

“(1) Los fiscales ejercerán su actividad de conformidad con los principios de legalidad, imparcialidad y control jerárquico, bajo la autoridad del Ministro de Justicia”.

**Sección III - Consejo Superior de la Judicatura [el CSM]**  
**Artículo 133 - Función y estructura del MSC**

“(1) El CSM garantizará la independencia del poder judicial”.

**Título V - El Tribunal Constitucional**  
**Artículo 146 - Poderes**

“El Tribunal Constitucional tiene las siguientes atribuciones: . . .

mi). decide sobre disputas legales de naturaleza constitucional entre autoridades públicas, a solicitud del presidente de Rumanía, el presidente de cualquiera de las Cámaras, el primer ministro o el presidente del CSM; ... ”

**Artículo 147 - Decisiones del Tribunal Constitucional**

“(4) Las decisiones del Tribunal Constitucional se publicarán en el Boletín Oficial. A partir de su fecha de publicación, generalmente son vinculantes sin efecto retroactivo ”.

**B. Ley no. 47/1992 sobre la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional**

72. Ley núm. 47/1992, en vigor en el momento pertinente, dispone como sigue:

**Artículo 11**

“(1) El Tribunal Constitucional emitirá decisiones, fallos y emitirá opiniones consultivas, de la siguiente manera:



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

A. Decisiones, en los casos en que:

a) se pronunciará sobre la constitucionalidad de las leyes, antes de su promulgación, cuando el presidente de Rumanía, uno de los presidentes de las dos Cámaras del Parlamento, el Gobierno, el Tribunal Superior de Casación y el Justicia, por la Defensoría del Pueblo, por un número de al menos cincuenta diputados o de al menos veinticinco senadores, así como automáticamente sobre las propuestas de revisión de la Constitución;

b) se pronunciará sobre la constitucionalidad de los tratados u otros convenios internacionales, antes de su ratificación por el Parlamento, cuando el caso haya sido sometido por uno de los Presidentes de las dos Cámaras, por un número de al menos cincuenta diputados o de al menos veinticinco senadores;

c) Se pronunciará sobre la constitucionalidad de los estatutos del Parlamento cuando el caso haya sido presentado por uno de los Presidentes de las dos Cámaras, por un grupo parlamentario o por un número de al menos cincuenta Diputados o de al menos veinticinco. senadores;

d) resolverá sobre las excepciones planteadas ante los tribunales de justicia o de arbitraje comercial en materia de inconstitucionalidad de leyes y ordenanzas, así como sobre las planteadas directamente por el defensor del pueblo;

e) resolverá las disputas legales de carácter constitucional entre autoridades públicas cuando un caso haya sido presentado por el Presidente de Rumania, por uno de los Presidentes de las dos Cámaras, por el Primer Ministro o por el Presidente del CSM;

f) Resolverá sobre las excepciones relativas a la constitucionalidad de un partido político.

### Artículo 34

“(1) El Tribunal Constitucional resolverá los litigios de carácter constitucional entre autoridades públicas, previa solicitud del presidente de Rumanía, uno de los presidentes de las dos cámaras, el primer ministro o el presidente del CSM. ... ”

### Artículo 35

“(1) Recibida la solicitud, el Presidente de la Corte Constitucional notificará a las partes en conflicto de la misma, pidiéndoles que expresen por escrito su punto de vista sobre el tema controvertido y las posibles vías para resolverlo, a presentarse dentro de un plazo determinado. El presidente nombrará un juez relator.

(2) En la fecha en que se haya recibido el último punto de vista, pero a más tardar veinte días después de la recepción de la solicitud, el Presidente del Tribunal Constitucional fijará la fecha para una audiencia a la que convocará a las partes involucradas. en la disputa. La audiencia tendrá lugar el día fijado por el Presidente del Tribunal Constitucional independientemente de que alguna de las autoridades públicas involucradas haya incumplido el plazo para presentar su punto de vista.

(3) La audiencia se desarrollará sobre la base del informe presentado por el juez relator, de la solicitud presentada a la Corte, de los puntos de vista presentados de conformidad con el párrafo (1) anterior, de las pruebas aportadas y de los alegatos de las partes. ”



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

### Artículo 36

"La decisión que resuelva el conflicto legal de carácter constitucional será definitiva y se notificará tanto al solicitante como a las partes en litigio antes de su publicación en el Boletín Oficial de Rumania, Parte I."

### C. Ley no. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales

73. En el momento pertinente, la Ley núm. 303/2004 incluyó lo siguiente disposiciones relativas a la carrera de fiscales:

#### Artículo 1

"[Las actividades de los funcionarios del tribunal (*magistratura*) son las] realizadas por jueces con el objetivo de garantizar la justicia y por fiscales con el objetivo de proteger los intereses generales de la sociedad, el estado de derecho y los derechos y libertades de los ciudadanos".

#### Artículo 3

"(1) Los fiscales nombrados por el Presidente de Rumanía gozan de mandato y son independientes, de conformidad con la ley.

(2) Los fiscales en posesión pueden ser transferidos, secundados o promovidos solo con su consentimiento. Pueden ser degradados, suspendidos o destituidos de sus cargos solo de acuerdo con lo establecido por la ley vigente".

#### Artículo 11

"(1) Los jueces y fiscales podrán participar en la redacción de publicaciones, podrán redactar artículos, trabajos especializados, obras literarias o científicas y podrán participar en emisiones audiovisuales, salvo las de carácter político.

(2) Los jueces y fiscales pueden ser miembros de comisiones de examen o de comisiones de redacción de legislación, documentos internos o internacionales.

(3) Los jueces y fiscales podrán ser miembros de sociedades científicas o académicas, así como de las personas jurídicas de derecho privado que no tengan finalidad pecuniaria".

#### Artículo 51

"...

(2) La remoción de los jueces de los altos cargos será decidida por el CSM, ya sea automáticamente o a propuesta de la asamblea general [de jueces] o del presidente de la corte, por las siguientes razones:

- a) si ya no cumplen uno de los requisitos para el nombramiento en un puesto de liderazgo;
- b) en caso de ejercicio inadecuado de las funciones de gestión relacionadas con la organización eficaz, el comportamiento y la comunicación, la asunción de responsabilidades y las habilidades de gestión;
- c) tras la aplicación de una sanción disciplinaria.



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

(3) Al examinar la organización eficaz, se deben tener en cuenta los siguientes criterios principales: uso apropiado de los recursos humanos y materiales; evaluación de necesidades; gestión de crisis; relación entre recursos invertidos y resultados obtenidos; manejo de información; organización de formación profesional; y mejora y asignación de tareas dentro de los juzgados o fiscalías.

(4) Al examinar el comportamiento y las habilidades comunicativas, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos principales: comportamiento y comunicación con jueces, fiscales, personal auxiliar, los usuarios del sistema judicial, las personas involucradas en el sistema de justicia, otras instituciones, el medios de comunicación, garantizando el acceso a la información de interés público en ese tribunal o fiscalía y la transparencia en el liderazgo.

(5) Al examinar la asunción de responsabilidad, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos principales: cumplimiento de los deberes previstos en la legislación y los reglamentos; implementación de estrategias nacionales y secuenciales en el campo del poder judicial; y la observancia del principio de distribución aleatoria de casos o, en su caso, de distribución de casos basada en criterios objetivos.

(6) Al examinar las habilidades de gestión, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos principales: capacidad organizativa; capacidad de toma de decisiones rápida; resistencia al estrés; superación personal; Habilidad analítica; trabajo sistemático; previsión; estrategia y planificación a corto, mediano y largo plazo; iniciativa; y capacidad para adaptarse rápidamente. . . . "

### Artículo 54

"(1) El Fiscal General de la Fiscalía adscrita al Tribunal Superior de Casación y Justicia, su primer suplente y adjunto, el fiscal jefe de la Dirección Nacional Anticorrupción, sus suplentes, los fiscales jefes de las secciones de estas Las fiscalías y el fiscal jefe de la Dirección de Investigación de Delitos de Delincuencia Organizada y Terrorismo y sus adjuntos serán nombrados por el Presidente de Rumanía, a propuesta del Ministro de Justicia, con el aval del CSM de entre los fiscales con al menos diez años de antigüedad como jueces o fiscales, por un mandato de tres años renovable una sola vez.

(2) El artículo 48, apartados 10 a 12, se aplicará en consecuencia.

(3) El presidente de Rumanía sólo podrá denegar de forma motivada los nombramientos para los puestos del párrafo 1), notificando al público los motivos de la denegación.

(4) La destitución de los fiscales de los cargos en el párrafo (1) es efectuada por el Presidente de Rumania a propuesta del Ministro de Justicia, quien puede actuar *proprio motu*, a petición de la asamblea general [de fiscales], o ... a petición de la Fiscalía General de la Fiscalía adscrita al Tribunal Superior de Casación y Justicia o del fiscal jefe de la Dirección Nacional Anticorrupción, con el aprobación del MSC, por las razones previstas en el artículo 51, párrafo 2, que se aplicará en consecuencia ".

### D. Ley no. 304/2004 sobre la organización del poder judicial

74. El artículo 66 (2) de la Ley núm. 304/2004 sobre la organización de la El poder judicial, tal como está vigente en el momento pertinente, establece que el fiscal es independiente en cuanto a las decisiones adoptadas. Además, el artículo 69 de la Ley dice lo siguiente:



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

### Artículo 69

“(1) El Ministro de Justicia, cuando lo considere necesario, por iniciativa propia o a solicitud del CSM, ejerce su supervisión sobre los fiscales, a través de fiscales especialmente designados para ello por el Fiscal General de la Nación, la fiscalía adscrita al Tribunal Superior de Casación y Justicia, o por el fiscal jefe de la Dirección Nacional Anticorrupción, por el fiscal jefe del Departamento de Investigación del Crimen Organizado y Terrorismo, o por el Ministro de Justicia.

(2) La fiscalización consiste en el examen de la eficiencia gerencial, la manera en que los fiscales llevan a cabo su trabajo y la manera en que interactúan profesionalmente con los litigantes y otras personas involucradas en las actividades realizadas por las fiscalías. La fiscalización no se refiere a las medidas ordenadas por el fiscal en el curso de las investigaciones o las decisiones adoptadas.

(3) El Ministro de Justicia podrá solicitar al Fiscal General de la Fiscalía adscrita al Tribunal Superior de Casación y Justicia, o al Fiscal General de la Dirección Nacional Anticorrupción que presente informes sobre la actividad de las Fiscalías y podrá dar directrices escritas, en cuanto a las medidas a adoptar para prevenir y combatir la delincuencia de manera eficiente”.

### **E. Ley no. 317/2004 sobre el funcionamiento y organización del CSM**

75. El artículo 29 (7) de la Ley núm. 317/2004 establece que las decisiones adoptadas por el CSM con respecto a la carrera y los derechos de los jueces y fiscales están sujetos a apelación por cualquier persona interesada ante la sección administrativa del Tribunal Superior de Casación y Justicia.

### **F. Ley no. 554/2004 sobre procedimientos administrativos**

76. Las disposiciones pertinentes de la Ley núm. 554/2004, vigente en la tiempo relevante, lea lo siguiente:

#### **Artículo 1**

“(1) Las personas que se consideren lesionadas con respecto a un derecho o interés legítimo por una autoridad pública, mediante una decisión administrativa, o como consecuencia de la falta de resolución de una petición por parte de dicha autoridad dentro del plazo previsto por la ley, podrán interponer ante el Tribunal contencioso-administrativo competente, recurso para la nulidad de la resolución impugnada, el reconocimiento del derecho reclamado o el interés legítimo y la reparación del daño sufrido como consecuencia de la misma. El interés legítimo puede ser tanto público como privado. ...”

### **G. Práctica nacional pertinente**

77. El Gobierno presentó varios ejemplos de jurisprudencia nacional como sigue. Tres ejemplos de sentencias adoptadas por los tribunales en casos en los que los jueces solicitaron, sobre la base del artículo 1 de la Ley núm. 554/2004 (ver párrafo 76 supra), la anulación de los decretos presidenciales adoptados a raíz de las decisiones del CSM para la terminación de su empleo debido a



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

jubilación, renuncia y por causas disciplinarias, respectivamente. En todos estos casos, los decretos presidenciales, junto con las decisiones del CSM, se consideraron decisiones administrativas que podían ser impugnadas por el derecho administrativo. En dos de estos casos, las solicitudes de los demandantes han sido desestimadas por haberse cumplido todos los requisitos legales para la adopción de los decretos impugnados. En un caso, se anuló el decreto presidencial porque el juez en cuestión, mientras tanto, había retirado su dimisión. Dos ejemplos de sentencias adoptadas por los tribunales en casos en los que los demandantes impugnaron decretos presidenciales retirando condecoraciones u honores. Un ejemplo de una sentencia en la que el tribunal anuló un decreto presidencial relativo a la destitución del demandante del Ministerio del Interior desde,

78. En la decisión núm. 375 aprobada el 6 de julio de 2005, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de examinar las facultades del Presidente en el procedimiento para el nombramiento de fiscales para cargos superiores. En respuesta a las quejas relativas a la conformidad con la Constitución de determinadas disposiciones de la Ley núm. 303/2004, el tribunal sostuvo que el nombramiento de los fiscales se hizo a propuesta del CSM. Si el presidente de Rumanía no tenía ningún derecho de examen y evaluación de las propuestas para cubrir ciertos puestos de alto nivel o, si él o ella no podía rechazar dichos nombramientos, incluso habiendo dado las razones y aunque sea solo una vez, los poderes del presidente, según lo dispuesto por el artículo 94 letra c), junto con el artículo 125, apartado 1, de la Constitución, carecería de sentido.

79. En la decisión núm. 866 aprobada el 28 de noviembre de 2006 la Constitución Tribunal sostuvo que la oficina del fiscal (*Ministerul Público*) es, en virtud de los artículos 131 y 132 de la Constitución, un componente del sistema de justicia nacional que forma parte del poder judicial. Los fiscales y los jueces gozan del mismo estatuto en virtud de la Constitución (*magistrați*). El tribunal sostuvo además que la Ley núm. 303/2004 había establecido, sobre la base de los principios constitucionales antes mencionados, normas idénticas o similares aplicables tanto a los jueces como a los fiscales sobre los motivos de recusación y restricción, su admisión en su profesión (*en magistratură*), su nombramiento, sus derechos y obligaciones o sus responsabilidades legales. En las circunstancias del caso, el tribunal determinó que los jueces y los fiscales estaban en el mismo nivel debido a su condición constitucional similar y señaló que un fiscal puede ser ascendido al cargo de juez en el Tribunal Superior de Casación y Justicia.



## II. MATERIALES INTERNACIONALES PERTINENTES

### A. Material internacional pertinente sobre la independencia de los fiscales

#### 1. Consejo de Europa

80. Los extractos pertinentes del Dictamen sobre enmiendas a Ley no. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales (ver párrafo 73 supra), Ley núm. 304/2004 sobre organización judicial (ver párrafo 74 anterior) y la Ley núm. 317/2004 sobre el MSC (véase el párrafo 75 anterior) adoptado por la Comisión de Venecia en su 116a Sesión Plenaria (Venecia, 19-20 de octubre de 2018) dice lo siguiente:

“12. El funcionamiento general del poder judicial rumano ha sido objeto de una evaluación anual (y recomendaciones) en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación de la UE, establecido tras la adhesión de Rumanía a la UE. Si bien los informes anteriores preparados en el contexto de este mecanismo habían señalado que se habían logrado avances importantes en la reforma del poder judicial, el informe más reciente (en noviembre de 2017) expresó su preocupación de que este progreso podría verse afectado por la situación política y acontecimientos como la aprobación, en enero de 2017, de una Ordenanza de Emergencia del Gobierno para despenalizar determinados delitos de corrupción y, últimamente, la polémica creada en torno a la revisión de los tres proyectos de ley.

13. El proceso legislativo se desarrolló en un contexto marcado por un clima político tenso, fuertemente impactado por los resultados de los esfuerzos del país para combatir la corrupción. La Dirección de Lucha contra la Corrupción (DNA) llevó a cabo un gran número de investigaciones contra destacados políticos por presunta corrupción y delitos conexos y un número considerable de ministros o parlamentarios fueron condenados. Esta exitosa lucha contra la corrupción fue ampliamente elogiada a nivel internacional ...

15. Al mismo tiempo, hay informes de presiones e intimidación contra jueces y fiscales, incluso por parte de algunos políticos de alto rango y mediante campañas en los medios de comunicación. Se alega que las enmiendas pendientes al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal, que serán objeto de una opinión separada de la Comisión de Venecia, tienen el potencial de socavar la lucha contra la corrupción.

16. En estas circunstancias, la reciente controversia sobre la destitución del Jefe anti-fiscal de corrupción, más allá de las preguntas que plantea sobre los mecanismos existentes y futuros de destitución (y nombramiento) de / hacia puestos de liderazgo dentro del poder judicial rumano, es una clara ilustración de las dificultades y bloqueos existentes en términos de diálogo y cooperación interinstitucional .

17. Este contexto hace que cualquier iniciativa legislativa, que tenga el potencial de incrementar el riesgo de injerencias políticas en la labor de jueces y fiscales, sea particularmente sensible. ...”

81. En lo que respecta a los nombramientos o ceses de altos cargos en el Ministerio Público, el dictamen antes mencionado expresa lo siguiente:

“46. La Comisión de Venecia señala en su Lista de verificación del estado de derecho, relativa a la fiscalía, que “[l]a no existe un estándar común sobre la organización de la fiscalía, especialmente sobre la autoridad requerida para nombrar fiscales, o la organización interna de la fiscalía. Ministerio Público. Sin embargo,



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

Debe garantizarse una autonomía suficiente para proteger a las autoridades fiscales de influencias políticas indebidas. ...'

47. La Comisión de Venecia, al evaluar los métodos de nombramiento existentes, ha prestado especial atención al equilibrio necesario entre la necesidad de legitimidad democrática del nombramiento del jefe de la fiscalía, por un lado, y el requisito de despolitización, por un lado. Desde esta perspectiva, en su opinión, un nombramiento que involucre al Poder Ejecutivo y / o al Poder Legislativo tiene la ventaja de otorgar legitimidad democrática al nombramiento del Fiscal General. Sin embargo, en este caso, son necesarias salvaguardias complementarias para disminuir el riesgo de politización de la fiscalía. Al igual que en el caso de los nombramientos judiciales, si bien son posibles diferentes arreglos prácticos, la participación efectiva del juez (o del consejo de fiscales), cuando exista dicho órgano, es fundamental como garantía de neutralidad y experiencia profesional y apolítica. ...

55. Dicho esto, el sistema de nombramiento propuesto no puede considerarse sin tener en cuenta los acontecimientos recientes relacionados con la propuesta hecha por el Ministro de Justicia para la destitución del fiscal jefe de la DNA, y su negativa por parte del Presidente rumano, así como la correspondiente Sentencia del Tribunal Constitucional (Sentencia CCR n. ° 358 de 30 de mayo de 2018).

56. En su decisión, la Corte expresó explícitamente, interpretando así el artículo 94 (c) y el artículo 132 (1) de la Constitución (estas disposiciones guardan silencio sobre las cuestiones de nombramiento / [remoción] de los fiscales jefes, que están reguladas por la Ley núm. 303/2014), que el Presidente no tiene poder de rechazo en el proceso [de remoción]. La Corte explicó, en particular, que la facultad del Presidente en el procedimiento de sobreseimiento se limita a examinar la legalidad del procedimiento ... y no incluye la facultad del Presidente de analizar, sobre el fondo, la propuesta de sobreseimiento y su oportunidad. A juicio de la Corte, al valorar la valoración que hizo el Ministro de Justicia del trabajo del Jefe de ADN, el Presidente se había colocado por encima de la autoridad del Ministro en este procedimiento, que era inconstitucional.

57. El Tribunal estableció además que la posición expresada por [el CSM] (en el futuro, Sección de Fiscales), servirá, para el Ministro de Justicia, como una referencia consultiva en relación tanto con la legalidad como con la solidez de la propuesta de despido. mientras que para el presidente, habida cuenta de su competencia, más limitada, en el procedimiento, sólo servirá como asesoramiento en cuestiones de legalidad (apartado 115 de la Decisión).

58. Estas son interpretaciones de gran importancia para las futuras regulaciones [de remoción] pertinentes y, al parecer, también para el nombramiento de los fiscales jefes. En resumen, la decisión otorga al Ministro de Justicia el poder crucial para destituir a los-fiscales de alto rango, al tiempo que confina al presidente en un papel bastante ceremonial, limitado a certificar la legalidad del procedimiento pertinente. El peso del [CSM] (bajo el sistema actualmente propuesto, su Sección de Fiscales) también se debilita considerablemente, teniendo en cuenta el aumento de poder del Ministro de Justicia y el alcance limitado de la influencia que puede tener en el Posición del presidente (solo en cuestiones de legalidad).

59. En una decisión anterior, el Tribunal Constitucional examinó la constitucionalidad del proyecto de ley que modifica la Ley núm. 303/2014, había llegado a la conclusión de que la enmienda que reducía (a una sola negativa) la facultad del presidente para rechazar la propuesta de nombramiento hecha por el ministro de Justicia para la función de fiscal jefe, no planteaba cuestiones de constitucionalidad. En ese contexto, el Tribunal destacó que el Ministro de Justicia desempeña un papel central en el nombramiento de los fiscales jefes. Por el contrario, en una decisión anterior de 2005, la Corte había dictaminado que el papel del



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

Presidente en el procedimiento de nombramiento de fiscales no puede ser puramente formal. Estos diferentes juicios son difíciles de conciliar y, por lo tanto, la situación constitucional precisa para los nombramientos sigue siendo algo confusa.

60. Sin embargo, es probable que el impacto de la decisión vaya incluso más allá de la cuestión de la destitución de los fiscales jefes, ya que también contiene elementos de interpretación de disposiciones constitucionales de relevancia para la relación entre el ministerio público / fiscales y el ejecutivo. En particular, el papel y los poderes del Ministro de Justicia frente a la fiscalía y los fiscales se abordan en gran medida en la decisión (como ya se indicó, la Corte analizó en particular el artículo 132, párrafo 1) de la Constitución, en relación con el artículo 94 (c) de la Constitución).

61. La sentencia conduce a un claro fortalecimiento de las competencias del Ministro de Justicia con respecto a la Fiscalía, mientras que por el contrario sería importante, en particular en el contexto actual, fortalecer la independencia de los fiscales y mantener e incrementar el papel de las instituciones, como el Presidente o el [CSM], capaces de equilibrar la influencia del Ministro. El Tribunal Constitucional tiene la autoridad para interpretar la Constitución de manera vinculante y no le corresponde a la Comisión de Venecia impugnar su interpretación de la Constitución. El Tribunal Constitucional basó su decisión en el artículo 132.1 de la Constitución ("Los fiscales ejercerán su actividad de acuerdo con el principio de legalidad, imparcialidad y control jerárquico, bajo la autoridad del Ministro de Justicia"), *Entre otros*, "Para hacer nombramientos a cargos públicos, en los términos previstos por la ley". Por lo tanto, para fortalecer la independencia de la fiscalía y de los fiscales individuales, una medida clave sería revisar, en el contexto de una futura revisión de la Constitución rumana, las disposiciones del artículo 132 (1) de la Constitución rumana. A nivel legislativo, se podría considerar, en lo que respecta al despido, la modificación de la Ley núm. 303 de tal manera que dé a la opinión del [CSM] fuerza vinculante".

63. La Comisión de Venecia reconoce que no existen normas comunes que requieran una mayor independencia del sistema de enjuiciamiento y que "existe una pluralidad de modelos" en este campo. Sin embargo, solo unos pocos de los estados miembros del Consejo de Europa tienen una fiscalía bajo la autoridad ejecutiva y subordinada al Ministerio de Justicia (por ejemplo, Austria, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos) y "una tendencia generalizada a permitir una fiscalía más independiente oficina, en lugar de una subordinada o vinculada al ejecutivo". ...

65. De manera más general, en vista de las dificultades destacadas durante los intercambios mantenidos en Rumania, la Comisión destacó la importancia "de una regulación unificada y coherente de la condición de los fiscales, con garantías claras, firmes y eficientes para su independencia" e invitó las autoridades rumanas "revisarán el sistema" para corregir las deficiencias. La Comisión también sugirió que, en el contexto de una reforma más integral, se agregue el principio de independencia a la lista de principios relacionados con las funciones de los fiscales.

66. Hasta la fecha, en Rumania no se ha producido un cambio tan completo, mientras que en la actual situación de conflicto entre fiscales y algunos políticos, debido a la lucha contra la corrupción, este cambio sería aún más importante".

82. En su reciente dictamen adoptado en su 119a sesión plenaria (Venecia, 21-22 de junio de 2019) sobre la Ordenanza de emergencia que modifica las tres leyes de



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

sistema judicial (véase el párrafo 17 anterior), la Comisión de Venecia mencionó que:

"... [E]l esquema de nombramiento y destitución de los principales fiscales sigue siendo esencialmente el mismo, con el Ministro de Justicia desempeñando un papel decisivo en este proceso, sin poderes de contrapeso del Presidente de Rumania o del [CSM]. Se recomienda desarrollar un plan de nombramientos que otorgue a la Sección de Fiscales del [CSM] un papel clave y proactivo en el proceso de nombramiento de candidatos a cualquier cargo superior en el sistema de enjuiciamiento";

83. El Informe de evaluación de la cuarta ronda sobre prevención de la corrupción en respeto de los miembros del parlamento, jueces y fiscales en Rumanía adoptado en diciembre de 2015 por GRECO dice lo siguiente en sus partes relevantes:

"3. ... [L]as condiciones para el nombramiento y cese de algunos de los titulares de las máximas funciones fiscales los exponen excesivamente a una posible influencia del ejecutivo ...

13. ... En los últimos años, ha habido varios intentos del parlamento para enmendar los mecanismos del derecho penal, también para socavar la autoridad y los poderes de agencias como la Agencia Nacional de Integridad y la Dirección Nacional Anticorrupción. Estos intentos a menudo han fracasado gracias a la oposición y las reacciones oportunas tanto dentro como fuera del país.

130. En opinión del EEG, aunque la independencia individual de los fiscales está garantizada por la legislación, la sujeción al Ministerio de Justicia todavía conlleva el riesgo de una presión política indebida, por ejemplo mediante la renovación del mandato (limitado a tres años) ya través del mecanismo de revocación, que refleja el proceso de nombramiento. **...GRECO recomienda que el procedimiento para el nombramiento y remoción de las funciones fiscales de mayor jerarquía distintas al Fiscal General, en virtud del artículo 54 de la Ley 303/2004, incluya un proceso transparente y basado en criterios objetivos, y que [el CSM] se le da un papel más importante en este procedimiento."**

84. Un informe de evaluación posterior del GRECO sobre prevención de la corrupción con respecto a los miembros del parlamento, jueces y fiscales en Rumanía, adoptado en diciembre de 2017, dice lo siguiente en sus partes relevantes:

"11. GRECO recuerda que las enmiendas legales excesivamente apresuradas sin las consultas adecuadas, ya sea por parte del gobierno o el parlamento (la distinción tampoco es siempre clara; consulte la información contextual en la recomendación xiii) sigue siendo un área problemática en Rumania, especialmente cuando se percibe que las medidas socavan la integridad y los esfuerzos anticorrupción del país y como servicio a los intereses partidistas. Recientemente, ha habido varios ejemplos de este tipo, por ejemplo, con respecto a la definición del delito de abuso de poder que desencadenó grandes protestas callejeras y fue derogado unos días después, con la renuncia de dos ministros, incluido el ministro de Justicia. ...

77. El GRECO recomendó que el procedimiento para el nombramiento y revocación de las funciones fiscales más importantes distintas del Fiscal General, de conformidad con el artículo 54 de la Ley núm. 303/2004, incluyen un proceso que es transparente y se basa en criterios objetivos, y que [el MSC] tiene un papel más importante en este procedimiento. ...

79. En la actualización presentada el 13 de noviembre, las autoridades simplemente se refieren al hecho de que el 31 de octubre de 2017, una propuesta legislativa para enmendar y completar la Ley núm. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales, fue iniciado por



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

10 diputados y senadores y presentado a la Cámara de Diputados. Esta propuesta tiene como objetivo otorgar [al CSM] ... un papel más fuerte para el nombramiento y [destitución] de las funciones de fiscal superior. Sin embargo, el procedimiento para el nombramiento de a) el Fiscal General de la Fiscalía adscrito al Tribunal Superior de Casación y Justicia, b) su primer suplente y suplentes, c) el fiscal jefe de la Dirección Nacional Anticorrupción, el fiscal jefe de la Dirección de Investigación de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo y d) sus suplentes, sigue siendo la misma que estipula la legislación vigente.

80. En cuanto a todas las demás funciones de los fiscales superiores, se propone que el nombramiento sea realizado exclusivamente por la [sección de fiscales] del [CSM]. La propuesta legislativa presentada a la Cámara de Diputados también estipula que la revocación de los fiscales de todas las funciones de fiscal superior la realiza exclusivamente la [sección de fiscales del CSM].

81. GRECO toma nota de la información presentada por las autoridades rumanas. Entiende que la propuesta anterior del [CSM] ..., mencionada en la presentación de información de Rumania en junio de 2017, no fue respaldada por el gobierno a pesar de que abordó las preocupaciones subyacentes que habían llevado a esta recomendación.

82. GRECO no puede desconocer que posteriormente a la información entregada a GRECO en junio, el gobierno presentó en agosto de 2017 una propuesta / paquete legislativo sobre el poder judicial, lo que generó una nueva ola de protestas masivas y reacciones negativas, considerando que las propuestas constituían una amenaza para la independencia del poder judicial. La profesión de magistrado se sumó en gran medida a las protestas. En una medida calificada como sin precedentes, más de la mitad de los jueces y fiscales rumanos firmaron un memorando llamando a abandonar este proyecto legislativo, señalando que se había lanzado sin las debidas consultas previas, evaluaciones de impacto, detalles sobre el contenido y los motivos, etc. Las propuestas con el objetivo de otorgar un papel más central al Gobierno, es decir

83. Teniendo en cuenta los propósitos específicos de la presente recomendación xiii, estas propuestas parecen tomar a primera vista la dirección opuesta. El 19 de octubre de 2017, los medios informaron que los polémicos borradores de propuestas del gobierno, a pesar de las opiniones en gran parte negativas, todavía iban al Parlamento y, a principios de noviembre de 2017, protestas públicas (en las que también participaron partidos y personalidades de la oposición) contra las propuestas en el Parlamento, fueron reportados en los medios rumanos. ... "

## 2. Unión Europea

85. El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo sobre el progreso en Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación ("el CVM") de 27 de enero de 2016 menciona lo siguiente en sus partes pertinentes:

"El historial de las instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción de alto nivel sigue siendo sólido, con acusaciones periódicas y conclusión de casos relacionados con altos políticos y funcionarios públicos. La Dirección Nacional Anticorrupción (DNA) informó un mayor número de señales del público: esto parece reflejar una confianza pública en la institución que también se refleja en las encuestas de opinión. ... El historial de las instituciones judiciales y de integridad clave para abordar la corrupción de alto nivel sigue siendo impresionante ".



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

86. En el Informe del año siguiente de la Comisión al Consejo Europeo El Parlamento y el Consejo sobre los avances en Rumanía en el marco del CVM publicado el 25 de enero de 2017 se afirmó que:

"Los informes de la CVM han podido reportar un historial en constante crecimiento en términos de investigación, enjuiciamiento y decisión sobre casos de corrupción de alto nivel a lo largo de los años, con una clara aceleración después de 2011. ... La Dirección Nacional Anticorrupción (DNA) y el Tribunal Superior de Casación y Justicia (HCCJ) han establecido un historial impresionante en términos de resolución de casos de corrupción de alto y medio nivel".

87. Recomendación núm. 1 del Informe CVM de la Comisión Europea de 15 de noviembre de 2017 reiteró la recomendación formulada por la Comisión Europea en informes anteriores de la CVM a Rumanía de "establecer un sistema sólido e independiente de designación de los principales fiscales, basado en criterios claros y transparentes, con el apoyo de la Comisión de Venecia." En opinión de la Comisión Europea, el cumplimiento de esta recomendación "también necesitaría garantizar las salvaguardias adecuadas en términos de transparencia, independencia y controles y equilibrios, incluso si la decisión final se mantuviera dentro de la esfera política".

88. El 23 de febrero de 2018, la Comisión Europea emitió el siguiente declaración en relación con la propuesta del ministro de Justicia rumano de destituir a la fiscal jefe de ADN de su cargo:

"La Comisión sigue de cerca y con preocupación los últimos acontecimientos. La independencia del sistema judicial de Rumanía y su capacidad para luchar contra la corrupción de forma eficaz son piedras angulares fundamentales de una Rumanía fuerte en la Unión Europea, como recordaron el presidente y el vicepresidente primero en su declaración conjunta del mes pasado. La Comisión seguirá de cerca la evolución de los procedimientos en curso contra el fiscal jefe de ADN.

En informes anteriores de la CVM, el hecho de que el ADN hubiera mantenido su historial frente a una presión intensa se señaló como una señal de sostenibilidad. La Comisión también señaló en su informe que, si la presión para comenzar a dañar la lucha contra la corrupción, la Comisión podría tener que reevaluar esta conclusión".

### *3. Naciones Unidas*

89. En sus observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Rumania de 11 de diciembre de 2017, el Comité de Derechos Humanos declaró lo siguiente:

"7. Preocupan al Comité las denuncias de corrupción persistente en todos los poderes del Estado, incluidos el poder judicial y los fiscales, y su impacto negativo en el pleno disfrute de los derechos garantizados por el Pacto y por las iniciativas parlamentarias para revertir la legislación anticorrupción. Al Comité también le preocupan los informes según los cuales la jefa de la Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción (DNA) fue objeto de hostigamiento en relación con su trabajo ...

**El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para combatir la corrupción en todos los poderes del Estado y brindar la protección necesaria a los funcionarios involucrados en los esfuerzos anticorrupción".**



## **B. Material internacional pertinente sobre la libertad de expresión de los fiscales**

90. En su recomendación sobre el papel del ministerio público en la sistema de justicia penal (REC (2000) 19, adoptado el 6 de octubre de 2000 en la 724ª reunión de los diputados de los ministros), el Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó que los Estados miembros tomaran medidas para “garantizar que los procedimientos disciplinarios contra el público los fiscales [se rigen] por la ley y garantizan [d] una evaluación y decisión justas y objetivas que deben estar sujetas a una revisión independiente e imparcial y que los fiscales públicos tienen [d] acceso a un procedimiento satisfactorio de quejas, incluido, cuando proceda, acceso a un tribunal , si su estatus legal [se vio] afectado”. En cuanto a la libertad de expresión, el Comité de Ministros recomendó lo siguiente:

“6. Los Estados también deben tomar medidas para garantizar que los fiscales tengan un derecho efectivo a la libertad de expresión, creencias, asociación y reunión. En particular, deberían tener derecho a participar en la discusión pública de asuntos relacionados con la ley, la administración de justicia y la promoción y protección de los derechos humanos y a afiliarse o formar organizaciones locales, nacionales o internacionales y asistir a sus reuniones a título privado. , sin sufrir desventajas profesionales por razón de su actuación lícita o su pertenencia a una organización lícita. Los derechos antes mencionados sólo pueden limitarse en la medida en que lo prescriba la ley y sea necesario para preservar la posición constitucional de los fiscales. En los casos en que se violen los derechos mencionados anteriormente, se debe disponer de un recurso efectivo.

...

16. Los fiscales deben, en todo caso, estar en condiciones de procesar sin obstrucción a los funcionarios públicos por delitos cometidos por ellos, en particular corrupción, uso ilícito del poder, graves violaciones de los derechos humanos y otros delitos reconocidos por el derecho internacional”.

**En cuanto a la relación entre los fiscales y los poderes ejecutivo y legislativo, el Comité de Ministros recomendó lo siguiente:**

“11. Los Estados deben tomar las medidas apropiadas para asegurar que los fiscales puedan desempeñar sus deberes y responsabilidades profesionales sin injerencias injustificadas o exposición injustificada a responsabilidades civiles, penales o de otro tipo. Sin embargo, la fiscalía debe rendir cuentas periódica y públicamente de sus actividades en su conjunto y, en particular, de la forma en que se llevaron a cabo sus prioridades”.

**91. El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos en su** La Opinión N° 9 (2014) sobre las normas y principios europeos relativos a los fiscales de 17 de diciembre de 2014 reconoció que los fiscales gozan del derecho a la libertad de expresión y asociación de la misma manera que otros miembros de la sociedad, y señaló que en el ejercicio de estos derechos, “ deben tener en cuenta el deber de discreción y tener cuidado de no poner en peligro la imagen pública de independencia, imparcialidad y equidad que un



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

el fiscal debe defender siempre ". En cuanto a la independencia de los fiscales, el Consejo de Fiscales Europeos declaró lo siguiente:

"IV. La independencia y autonomía de la fiscalía constituye un corolario indispensable de la independencia del poder judicial. Por lo tanto, debe fomentarse la tendencia general a mejorar la independencia y la autonomía efectiva de la fiscalía.

V. Los fiscales deben ser autónomos en la toma de decisiones y desempeñar sus funciones libres de presiones o injerencias externas, teniendo en cuenta los principios de separación de poderes y rendición de cuentas. ...

33. La independencia de los fiscales, que es esencial para el estado de derecho, debe estar garantizada por la ley, al más alto nivel posible, de manera similar a la de los jueces. En los países donde la fiscalía es independiente del gobierno, el Estado debe tomar medidas efectivas para garantizar que la naturaleza y el alcance de esta independencia estén establecidos por ley. En los países donde el Ministerio Público es parte o está subordinado al gobierno, o goza de un estatus diferente al descrito anteriormente, el Estado debe asegurar que la naturaleza y el alcance de las competencias de este último con respecto al Ministerio Público también sean establecidos por derecho, y que el gobierno ejerza sus poderes de manera transparente y de acuerdo con los tratados internacionales, la legislación nacional y los principios generales del derecho. ...

35. La independencia de los fiscales no es una prerrogativa o privilegio conferido en interés de los fiscales, sino una garantía en interés de una justicia justa, imparcial y eficaz que proteja los intereses públicos y privados de las personas interesadas.

36. Los Estados deben garantizar que los fiscales puedan desempeñar sus funciones sin intimidación, obstáculos, acoso, injerencias indebidas o exposición injustificada a responsabilidades civiles, penales o de otro tipo.

37. En todo caso, los fiscales deben estar en condiciones de enjuiciar sin obstrucciones a los funcionarios públicos por delitos cometidos por ellos, en particular corrupción, uso ilícito del poder y graves violaciones de los derechos humanos.

38. Los fiscales deben ser independientes no solo de las autoridades ejecutivas y legislativas, sino también de otros actores e instituciones, incluidos los de la economía, las finanzas y los medios de comunicación. ...

53. La proximidad y complementariedad de las misiones de los jueces y fiscales crea requisitos y garantías similares en cuanto a su estatus y condiciones de servicio, es decir, en materia de contratación, capacitación, desarrollo profesional, sueldos, disciplina y transferencia (que deben verse afectados solo según a la ley o por su consentimiento). Por estas razones, es necesario asegurar la tenencia adecuada y los arreglos adecuados para la promoción, la disciplina y el despido ".

92. Aprobación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales en 1990 (período de sesiones del 27 de agosto al 7 de septiembre) contienen las siguientes disposiciones pertinentes:

"8. Los fiscales, al igual que los demás ciudadanos, tienen derecho a la libertad de expresión, creencias, asociación y reunión. En particular, tendrán derecho a participar en la discusión pública de los asuntos relacionados con el derecho, la administración de justicia y la promoción y protección de los derechos humanos y a afiliarse o formar organizaciones locales, nacionales o internacionales y asistir a sus reuniones, sin sufrimiento. profesional



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

desventaja por razón de su acción legal o su pertenencia a una organización legal".

93. En su Informe sobre la libertad de expresión, asociación y asamblea de jueces y fiscales, presentada ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 24 de junio de 2019, el relator especial de la ONU sobre la independencia de jueces y abogados recomendó que:

"98. Cualquier cargo o denuncia contra jueces o fiscales en relación con el ejercicio de sus libertades fundamentales debe presentarse ante una autoridad independiente, como un consejo judicial o fiscal, o un tribunal. Los procedimientos disciplinarios deben determinarse de conformidad con la ley, el código de conducta profesional y otras normas y éticas establecidas.

99. La destitución del cargo solo debe imponerse en los casos más graves de faltas de conducta, según lo dispuesto en el código de conducta profesional, y solo después de una audiencia de debido proceso que otorgue todas las garantías al imputado.

100. Las decisiones en los procedimientos disciplinarios deben estar sujetas a una revisión independiente.

102. Como principio general, los jueces y fiscales no deben participar en controversias públicas. Sin embargo, en circunstancias limitadas pueden expresar sus puntos de vista y opiniones sobre temas políticamente sensibles, por ejemplo, cuando participan en debates públicos sobre legislación y políticas que pueden afectar al poder judicial o al ministerio público".

## LA LEY

### I. ALEGADA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 6 § 1 DE LA CONVENCIÓN

94. La demandante se quejó de que se le había negado el acceso a un tribunal. defender sus derechos en relación con su destitución disciplinaria del cargo de fiscal jefe de la DNA. Se basó en el artículo 6 § 1 del Convenio, que, en la medida de lo pertinente, dice lo siguiente:

"En la determinación de sus derechos y obligaciones civiles ... toda persona tiene derecho a una ... audiencia justa ... por [un] ... tribunal ..."

#### **A. Admisibilidad**

##### *1. Aplicabilidad del artículo 6 § 1 del Convenio*

###### **(a) La objeción del Gobierno**

95. El Gobierno sostuvo que el artículo 6 § 1 del Convenio fue no aplica en el caso actual.

96. Explicaron que el proceso culminó con la decisión núm. 358 del Tribunal Constitucional (véanse los apartados 61 a 66 supra) no se había referido al demandante, ni directa ni indirectamente, sino a las autoridades públicas implicadas en el conflicto constitucional, a saber, el presidente de Rumanía y el ministro de Justicia. El solicitante, al no ser una autoridad pública, podría



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

no han sido considerados legítimamente parte en los procedimientos mencionados. El Gobierno alegó que en el ordenamiento jurídico rumano el Tribunal Constitucional perseguía un fallo normativo objetivo en la medida en que determinaba o aclaraba, en términos de la norma constitucional, el alcance y los límites de la competencia de las autoridades públicas y la conducta que debían seguir. Dichos procedimientos no implicaron ningún derecho individual subjetivo. El hecho de que las decisiones del Tribunal Constitucional fueran generalmente vinculantes para las autoridades públicas involucradas en el proceso y que estas últimas debieran actuar de conformidad con las decisiones del Tribunal Constitucional no significa que las respectivas decisiones se refirieran a un derecho individual subjetivo.

97. El Gobierno explicó que el proceso finalizó con la decisión del 30 de mayo de 2018 se había regido por las disposiciones de los artículos 34 a 36 de la Ley núm. 47/1992 sobre la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional (véase el párrafo 72 supra). De conformidad con estas disposiciones, el Tribunal Constitucional se pronunció únicamente sobre los litigios que involucraban a las autoridades públicas. Por lo tanto, en el caso actual, el Tribunal Constitucional no había examinado los méritos del caso contra el demandante, considerando que tal análisis no habría caído dentro de su jurisdicción (ver párrafo 63 arriba). Por tanto, no se han abordado los derechos civiles en dichos procedimientos. En consecuencia, dicho procedimiento no pudo ser examinado desde el punto de vista del artículo 6 de la Convención. El Gobierno también señaló sobre este punto que el demandante no había presentado ninguna solicitud de intervención o de presentación de un escrito de amicus ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, afirmaron además que la posibilidad de una intervención ante el Tribunal Constitucional por parte de un interesado por una decisión de ese tribunal nunca se había planteado y, de hecho, no podía plantearse ya que no existía un derecho subjetivo en juego en este tipo de procesos.

98. A la luz de lo anterior, el Gobierno no negó que el demandante pudo haber tenido un derecho civil en juego en el caso actual, pero concluyó que podía y debería haber ejercido su derecho civil ante los tribunales administrativos.

### (b) La respuesta del solicitante

99. La demandante sostuvo que el artículo 6 § 1 era aplicable en su caso desde que el derecho a desempeñar sus funciones como fiscal jefe hasta la expiración de su mandato de tres años había sido claramente previsto por la legislación nacional pertinente, específicamente el artículo 54 (1) de la Ley núm. 303/2004 (véase el párrafo 73 anterior).

100. El solicitante argumentó además que también había existido el derecho a impugnar su decreto de expulsión previsto en el artículo 54 (4) de la Ley núm. 303/2004 (ibid.), Pero en las circunstancias específicas de su caso, este derecho había sido limitado por la decisión del Tribunal Constitucional núm. 358 de 30 de mayo de 2018.



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

101. La disputa en el caso actual involucró una sanción disciplinaria. Las razones alegadas por el Ministro para su destitución habían sido examinadas por el órgano disciplinario del poder judicial y consideradas infundadas. En estas circunstancias, concluyó que el caso actual se refería claramente a una disputa sobre un derecho civil que estaba dentro del alcance del artículo 6 § 1 del Convenio.

102. La demandante alegó además que su segundo mandato como jefa fiscal habría expirado el 16 de mayo de 2019 (véase el párrafo 8 anterior); sin embargo, había sido terminado prematuramente ocho meses antes de su finalización como resultado de una orden del Tribunal Constitucional. Esta situación había sido única en la historia contemporánea de Rumania. No obstante, apoyándose en la amplia jurisprudencia del Tribunal, entre los que se encuentran los casos de *Baka contra Hungría* [GC], no. 20264/12, 23 de junio de 2016), *Olujić contra Croacia* (no. 22330/05, 5 de febrero de 2009) y *Kamenos contra Chipre* (no. 147/07, 31 de octubre de 2017), la demandante alegó que los criterios establecidos por el Tribunal en el *Vilho Eskelinen y otros* sentencia ([GC], no. 63235/00, TEDH 2007-II) también eran aplicables en su caso.

### (c) Posición de la tercera parte interviniente

103. Open Society Justice Initiative alegó que el despido de un fiscal jefe era una disputa sobre un derecho civil y estaba comprendida en el ámbito del artículo 6 § 1 de la Convención, ya que tenía que estar rodeada de las garantías previstas en dicho artículo para salvaguardar la independencia de los fiscales jefes como un componente de la Imperio de la ley.

### (d) Evaluación de la Corte

104. La Corte recuerda en primer lugar que, dado que la cuestión de la aplicabilidad es una cuestión de la competencia de la Corte *ratione materiae*, se debe respetar la regla general de tramitación de las solicitudes y realizar el análisis pertinente en la etapa de admisibilidad, salvo que exista una razón particular para unir esta cuestión al fondo (ver, en relación con la aplicabilidad del artículo 8 de la Convención, *Denisov contra Ucrania* [GC], no. 76639/11, §§ 93-94, 25 de septiembre de 2018). No existe tal razón particular en el presente caso y la cuestión de la aplicabilidad del artículo 6 § 1 debe ser examinada en la etapa de admisibilidad.

#### (i) Principios generales

105. La Corte reitera que para que el artículo 6 § 1 sea aplicable en virtud de su En la parte "civil", debe haber una "controversia" sobre un derecho que puede decirse, al menos por motivos discutibles, que está reconocido en el derecho interno, independientemente de que esté protegido por la Convención. La disputa debe ser genuina y seria; puede relacionarse no solo con la existencia real de un derecho, sino también con su alcance y la forma de su ejercicio; y, por último, el



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

El resultado del procedimiento debe ser directamente decisivo para el derecho en cuestión, no siendo suficientes meras conexiones débiles o consecuencias remotas para poner en juego el artículo 6 § 1 (ver *Regner contra la República Checa* ([GC], no. 35289/11, § 99, 19 de septiembre de 2017, y *Baka*, citado anteriormente, § 100).

106. Con respecto a la existencia de un derecho, la Corte ha reiterado sostuvo que el punto de partida deben ser las disposiciones de la legislación nacional pertinente y su interpretación por los tribunales nacionales. El artículo 6 § 1 no garantiza ningún contenido particular de "derechos y obligaciones" en el derecho sustantivo de los Estados Contratantes: el Tribunal no puede crear mediante la interpretación del artículo 6 § 1 un derecho sustantivo que no tenga base jurídica en el Estado preocupado (ver *Regner*, citado anteriormente, § 100 y otras referencias citadas en el mismo).

107. A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que los derechos así conferidos por la legislación nacional puede ser sustantivo, procesal o, alternativamente, una combinación de ambos. Cuando un derecho sustantivo reconocido en el derecho interno va acompañado de un derecho procesal a que ese derecho sea ejecutado por los tribunales, no cabe duda de que existe un derecho en el sentido del artículo 6 § 1. El mero hecho de que el La redacción de una disposición legal ofrece un elemento de discrecionalidad que no excluye por sí misma la existencia de un derecho. De hecho, el Tribunal determinó que el artículo 6 se aplica cuando los procedimientos judiciales se refieren a una decisión discrecional que interfiere con el derecho del solicitante (ibid., §§ 101-02).

108. La Corte también ha sostenido que en algunos casos, la legislación nacional, aunque no reconocer necesariamente que un individuo tiene un derecho subjetivo, confiere el derecho a un procedimiento legal para el examen de su reclamo, que involucra cuestiones tales como decidir si una decisión fue arbitraria o *ultra vires* o si hubo irregularidades procesales. Este es el caso de determinadas decisiones en las que las autoridades tienen un poder puramente discrecional para otorgar o denegar una ventaja o privilegio, y la ley confiere a la persona interesada el derecho a recurrir a los tribunales, que, cuando encuentran que la decisión fue ilegal, puede anularlo. En tal caso, es aplicable el artículo 6 § 1 del Convenio, a condición de que la ventaja o privilegio, una vez concedido, dé lugar a un derecho civil (ibid., § 105).

109. En cuanto a los servidores públicos empleados en la función pública, la Corte ha sostenido que la condición de funcionario público del solicitante no excluye automáticamente la protección contemplada en el artículo 6 a menos que se hayan cumplido dos condiciones. En primer lugar, el Estado en su legislación nacional debe haber excluido expresamente el acceso a un tribunal para el cargo o categoría de personal en cuestión. En segundo lugar, la exclusión debe estar justificada por motivos objetivos en interés del Estado. Para que se justifique la exclusión, no basta con que el Estado establezca que el servidor público en cuestión participa en el ejercicio del poder público o que existe un vínculo especial de confianza y lealtad entre el servidor público y el Estado, como empleador (ibid., § 107; ver también *Vilho Eskelinen y otros*, citado anteriormente, § 62).



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

110. Por último, la Corte ha sostenido que, si bien el acceso al empleo y a la Las funciones desempeñadas pueden constituir en principio un privilegio que no puede ser exigible legalmente, no es el caso de la continuación de una relación laboral ni de las condiciones en las que se ejerce. En el sector privado, la legislación laboral generalmente confiere a los empleados el derecho a entablar acciones legales impugnando su despido cuando consideren que han sido despedidos ilegalmente o se han realizado cambios sustanciales unilaterales en su contrato de trabajo. Lo mismo es aplicable, *mutatis mutandis*, a los empleados del sector público, salvo en los casos en que la excepción prevista en *Vilho Eskelinen y otros* (citado anteriormente) se aplica (ver *Regner*, citado anteriormente, § 117). En *Baka*, por ejemplo, el Tribunal reconoció el derecho del Presidente del Tribunal Supremo de Hungría a cumplir su mandato completo de seis años en ausencia de los motivos específicos para su terminación previstos en la legislación húngara (véase *Baka*, citado anteriormente, §§ 107-11).

(ii) Aplicación de los principios anteriores al presente caso

(1) Existencia de un derecho

111. El solicitante se quejó de la falta de revisión judicial de lo que consideró como una destitución injusta del cargo que ocupaba.

112. En primer lugar, el Tribunal de Justicia debe examinar si la demandante podía invocar un derecho o si se encontraba en una situación en la que aspiraba a obtener una mera ventaja o privilegio que la autoridad competente tenía la facultad discrecional de otorgarle o denegarle sin motivar su decisión (ver *Regner*, citado anteriormente, § 116).

113. El Tribunal observa que el 7 de abril de 2016 la demandante fue designado por el presidente de Rumanía como fiscal jefe de la DNA por un período de tres años de conformidad con el artículo 54 (1) de la Ley núm. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales (véase el párrafo 8 anterior). El artículo antes mencionado disponía que el fiscal jefe de la DNA debía ser nombrado por un período de tres años, período renovable una sola vez (véase el párrafo 73 supra). Por tanto, el mandato del demandante debería haber sido en principio de tres años, del 16 de mayo de 2016 al 16 de mayo de 2019. Sin embargo, el 9 de julio de 2018 el demandante fue destituido de su cargo (véase el apartado 67 anterior).

114. El Tribunal observa además que las condiciones laborales de la demandante se rigen por la Ley no. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales y la Ley núm. 317/2004 sobre la organización y funcionamiento del CSM. Artículo 51 (2) - (6) de la Ley núm. 303/2004 contenía una lista exhaustiva de razones y elementos que debían tenerse en cuenta para la destitución de un cargo fiscal o judicial superior (véase el párrafo 73 supra). Además, el artículo 29 (7) de la Ley núm. 317/2004 establece que las decisiones adoptadas con respecto a la carrera y los derechos de los jueces y fiscales están sujetas a apelación por cualquier persona interesada ante la autoridad administrativa.



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

Sección del Tribunal Superior de Casación y Justicia (véase el apartado 75 anterior). Se desprende así de los términos de dichas disposiciones que existía el derecho del fiscal jefe de la DNA a cumplir un mandato hasta que finalizara su mandato judicial; en caso de que el cargo se cese en una etapa anterior contra el consentimiento de esa persona mediante el despido, deberán exponerse las razones específicas, y él o ella estaría legitimado para solicitar la revisión judicial de esa decisión.

115. En estas circunstancias, la Corte considera que, si bien el acceso a Las funciones desempeñadas por el solicitante en el presente caso constituyen, en principio, un privilegio que puede otorgarse a discreción de la autoridad competente y no puede ser ejecutado legalmente, este no puede ser el caso con respecto a la terminación de dicha relación laboral (ver, *mutatis mutandis*, *Regner*, citado anteriormente, § 117). Además, el Tribunal observa que la destitución prematura de la demandante de su cargo tuvo un efecto decisivo en su situación personal y profesional que le impidió continuar desempeñando determinadas funciones en la DNA (ver, *mutatis mutandis*, *Regner*, citado anteriormente, § 115).

116. A la luz de lo anterior, la Corte considera que en el presente En el caso de que existiera una disputa genuina y seria sobre un "derecho" que la demandante podía reclamar por motivos discutibles bajo la ley nacional, en particular el derecho a no ser destituida de sus funciones fuera de los casos específicamente previstos por la ley (ver, *mutatis mutandis*, *Regner*, citado anteriormente, §§ 118-19, y *Denisov*, citado anteriormente, §§ 47-49).

(2) Carácter civil del derecho

117. La Corte debe ahora determinar si el "derecho" reclamado por la solicitante era "civil" en el sentido autónomo del artículo 6 § 1, a la luz de los criterios desarrollados en el *Vilho Eskelinen* juicio.

118. La Corte reitera que, según su jurisprudencia, las controversias entre el Estado y sus servidores públicos entran en principio en el ámbito del artículo 6, salvo que se cumplan las dos condiciones acumulativas a que se refiere el párrafo 109 anterior.

119. En cuanto a la primera condición de la prueba de Eskelinen, es decir si la legislación nacional "excluye expresamente" el acceso a un tribunal para el puesto o la categoría de personal en cuestión, el Tribunal observa que en los pocos casos en los que ha encontrado que se cumplió esa condición, la exclusión del acceso a un tribunal para el puesto en cuestión fue claro y "expreso". Por ejemplo, en *Suküt contra Turquía* ((dic.), no. 59773/00, 11 de septiembre de 2007), que se refería a la jubilación anticipada de un oficial del ejército por motivos disciplinarios, el derecho constitucional turco especificaba claramente que las decisiones del Consejo Militar Supremo no estaban sujetas a revisión judicial. Lo mismo ocurrió con las decisiones del Consejo Supremo de Jueces y Fiscales de Turquía (véase *Serdal Apay c. Turquía* (dic.), no. 3964/05, 11 de diciembre de 2007, y *Nazziz contra Turquía* (dic.), no. 22412/05, 26 de mayo



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

2009, sobre el nombramiento y la destitución disciplinaria de los fiscales, respectivamente; ver también *Özpinar contra Turquía*, no. 20999/04, § 30, 19 de octubre de 2010, relativo a la destitución de un juez por motivos disciplinarios). En *Nedeltcho Popov contra Bulgaria* (no. 61360/00, § 38, 22 de noviembre de 2007) una disposición del Código de Trabajo búlgaro establecía claramente que los tribunales nacionales no tenían jurisdicción para revisar disputas relacionadas con los despidos de ciertos puestos en el Consejo de Ministros, incluido el puesto ocupado por el solicitante (Asesor principal). Aunque esa restricción fue posteriormente declarada inconstitucional sin efecto retroactivo, el Tribunal señaló que “en el momento del despido del demandante” no había tenido derecho de acceso a un tribunal conforme a la legislación nacional para entablar una acción por despido improcedente.

120. La Corte considera que el presente caso debe distinguirse de los casos antes mencionados en el sentido de que no había ninguna disposición en el ordenamiento jurídico interno que excluyera “expresamente” al solicitante del derecho de acceso a un tribunal. Por el contrario, la legislación nacional preveía expresamente el derecho a un tribunal en asuntos relacionados con la carrera de los fiscales (véase el párrafo 114 supra).

121. En consecuencia, a la luz del marco legislativo interno, el Tribunal considera que podría decirse que la demandante podría alegar haber tenido un derecho según la legislación rumana a la protección contra la supuesta remoción ilegal de su cargo como fiscal jefe de la DNA durante su mandato (ver, *mutatis mutandis*, *Baka*, citado anteriormente, § 109).

122. Sobre este punto también hay que señalar que, al afirmar que el La demandante no había agotado los recursos internos disponibles en su situación (véase el párrafo 132 a continuación), el Gobierno había confirmado que la legislación nacional no excluía formalmente el acceso a un tribunal en el caso de la demandante. Cabe agregar que el Tribunal Constitucional no lo hizo, en su decisión núm. 358 (véanse los párrafos 61 a 66 anteriores), excluyen como regla general el derecho del solicitante a buscar reparación judicial, pero solo limita la competencia de los tribunales administrativos a un examen *stricto sensu* de la legalidad de la decisión administrativa en cuestión, a saber, el decreto presidencial.

123. Por tanto, a la luz de lo anterior, no se puede concluir que La legislación nacional “excluye expresamente el acceso a un tribunal” para una demanda basada en la supuesta ilegalidad de la terminación del mandato del demandante. Por tanto, no se ha cumplido la primera condición de la prueba de Eskelinen.

124. Esto, en sí mismo, es suficiente para concluir que el artículo 6 § 1 de la El convenio es aplicable bajo su rama civil (ver, por ejemplo, *Baka*, citado anteriormente, § 118). Sin embargo, en las circunstancias del caso actual, el Tribunal considera útil continuar su examen también de la segunda condición de la prueba de Eskelinen. Por lo tanto, incluso suponiendo que el derecho nacional excluyera expresamente el acceso a los tribunales en la situación del demandante, aplicando además la prueba de Eskelinen, el Tribunal considera que la segunda condición, consistente en la existencia de una justificación objetiva para esta exclusión en



interés del Estado - tampoco se cumplió en el caso actual. En un marco legal donde la destitución del fiscal jefe de la DNA fue decidida por el Presidente a propuesta del Ministro de Justicia con el aval del CSM, la ausencia de cualquier control judicial sobre la legalidad de la decisión de la remoción no puede redundar en interés del Estado. Los altos cargos del poder judicial deben gozar, al igual que los demás ciudadanos, de la protección contra la arbitrariedad del poder ejecutivo y solo la supervisión por un órgano judicial independiente de la legalidad de tal decisión de remoción puede hacer efectivo ese derecho. El fallo de la Corte Constitucional sobre las respectivas competencias de los órganos constitucionales no priva a estas consideraciones de su pertinencia.

125. En estas circunstancias, la Corte considera que se aplica el artículo 6 bajo su titularidad civil y que la excepción de incompetencia del Gobierno *ratione materiae* debe ser descartado.

## 2. Seis meses

### (a) La objeción del Gobierno

126. El Gobierno planteó además una objeción por incumplimiento con el plazo de seis meses. Argumentaron que los documentos y hechos relevantes impugnados en la presente solicitud habían ocurrido más de seis meses antes de su presentación. Más concretamente, el Informe del Ministro de Justicia tenía fecha de 22 de febrero de 2018 (véase el párrafo 18 anterior) y, con respecto a este documento, el plazo de seis meses había comenzado a correr a partir del 26 de febrero de 2018, cuando se informó al solicitante de su contenido (véase el párrafo 33 anterior). En cuanto a la decisión no. 358 del Tribunal Constitucional, el Gobierno sostuvo que el plazo de seis meses había comenzado a correr el 30 de mayo de 2018, fecha de su adopción (ver párrafo 61 supra).

### (b) La respuesta del solicitante

127. El solicitante sostuvo que el plazo de seis meses había comenzado a correr el 9 de julio de 2018, fecha de entrada en vigor por publicación en el Boletín Oficial del decreto presidencial núm. 526/2018, que había sido la decisión oficial que la revocó de su cargo (ver párrafo 67 anterior). Ni el informe del Ministro de Justicia ni la decisión del Tribunal Constitucional han tenido efectos inmediatos en su mandato como fiscal jefe. Señaló que bajo la Constitución el nombramiento y remoción de los jueces y fiscales de su cargo se realiza por decreto presidencial. Por tanto, solicitó a la Corte que rechace la objeción del Gobierno y concluya que ha cumplido con el plazo de seis meses.



**(c) Evaluación de la Corte**

128. El Tribunal observa que la denuncia de la demandante en virtud del artículo 6 El § 1 se refiere a la falta de acceso a un tribunal con respecto a su destitución de su cargo como fiscal jefe de la DNA, destitución que consideró se había basado en sus opiniones sobre las reformas legislativas propuestas o adoptadas que afectan al poder judicial.

129. La Corte nota además que, de conformidad con el artículo 54 (4) del Ley no. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales (véase el párrafo 73 supra), la destitución de los fiscales de los puestos superiores "la efectúa el Presidente de Rumanía". El Informe del Ministro de Justicia y decisión núm. 358 del Tribunal Constitucional eran elementos anteriores a la destitución de la demandante de su cargo únicamente. Esta conclusión se sustenta en el hecho de que las denuncias presentadas por varias organizaciones no gubernamentales contra el Informe fueron rechazadas por los tribunales internos, sin haber sido examinadas en el fondo, por carecer de objeto después de la adopción del decreto presidencial (ver párrafo 68 supra). ). Es más,

130. Por tanto, la Corte considera que el inicio del semestre El plazo en relación con el objeto del presente caso es la fecha de adopción y publicación en el Boletín Oficial del decreto presidencial que destituye a la demandante de su cargo, a saber, el 9 de julio de 2018.

131. De ello se desprende que la presente demanda, presentada el 28 de diciembre 2018, cumplió con el plazo antes mencionado. Por tanto, debe rechazarse la objeción del Gobierno a este respecto.

*3. Agotamiento de los recursos internos*

132. El Gobierno alegó además que el solicitante no había agotar los recursos internos disponibles en relación con sus denuncias en virtud del artículo 6 § 1 del Convenio.

133. La Corte considera que en las circunstancias particulares del caso, La objeción del Gobierno está tan estrechamente relacionada con el fondo de la queja del demandante en virtud del artículo 6 § 1 del Convenio que debe unirse al fondo.

*4. Otros motivos de inadmisibilidad*

134. El Tribunal observa que la denuncia en virtud del artículo 6 § 1 de la El Convenio no está manifiestamente infundado en el sentido del artículo 35 § 3 (a) del Convenio. Además, observa que no es inadmisibile por ningún otro motivo. Por tanto, debe declararse admisible.



## B. Méritos

### 1. Comunicaciones de las partes y comentarios de terceros

#### (a) El solicitante

135. El solicitante explicó en primer lugar que, en el marco del En las circunstancias de su caso, no había habido un recurso efectivo disponible en el sistema legal interno.

136. Argumentó que el Informe del Ministro de Justicia no podía ser considerado una decisión administrativa en el ámbito del derecho administrativo por no haber producido efectos en sí misma, requiriendo en cambio la intervención del Presidente o del Tribunal Constitucional. El Informe no era más que un acto preliminar, una propuesta que debía pasar primero por el escrutinio del CSM y, posteriormente, transponerse en un decreto emitido por el Presidente de Rumanía. El demandante mencionó que incluso el Tribunal Constitucional había reconocido este hecho en su decisión núm. 358 de 30 de mayo de 2018 (véase el párrafo 64 anterior).

137. En cuanto al decreto presidencial, la demandante sostuvo que El artículo 126 (6) de la Constitución y la Ley núm. 544/2004 garantizaba el derecho a reclamar en general contra cualquier decisión administrativa (véanse los párrafos 71 y 76 anteriores). Por lo tanto, el decreto presidencial podría haber sido impugnado ante los tribunales administrativos. Sin embargo, en su caso los tribunales se habrían limitado en su revisión por la orden vinculante dictada por el Tribunal Constitucional en su decisión de 30 de mayo de 2018.

138. En opinión de la demandante, su acceso a la corte no había sido obstruido mediante una exclusión expresa pero por el hecho de que la medida objeto de impugnación - la terminación prematura de su mandato de fiscal jefe - había sido impuesta por una decisión generalmente vinculante de la Corte Constitucional y, por lo tanto, no pudo haber sido revisada por un tribunal administrativo. Corte. En ese sentido, hizo referencia a las disposiciones operativas de la sentencia del Tribunal Constitucional en cuestión (ver párrafo 65 supra).

139. La demandante señaló que el contexto en el que la La decisión antes mencionada había sido adoptada (véanse los párrafos 80 a 89 supra) también fue importante para el examen de su caso. Refiriéndose a los informes de la Comisión Europea, las Naciones Unidas, las decisiones del CSM y numerosos artículos periodísticos, también señaló el hecho de que sus logros y los del ADN durante el tiempo que había sido su fiscal principal habían sido ampliamente elogiados tanto en nivel nacional e internacional. La demandante pidió al Tribunal que tomara nota de la referencia a su supuesto despido controvertido hecha por la Comisión de Venecia (véase el párrafo 81 anterior).

140. El solicitante alegó además que a lo largo de todo el proceso de evaluación y remoción iniciado por el Ministro de Justicia, nunca se le había pedido que presentara ningún documento o información y no había



se le ha dado la oportunidad de presentar sus propias opiniones. Por lo tanto, en su opinión, el proceso que condujo a la propuesta de la Ministra para su destitución había carecido de transparencia e integridad y no había cumplido con los requisitos legales. Tras la falta de respaldo de la propuesta del Ministro por parte del CSM y luego la negativa del Presidente a aprobar el decreto de remoción, el Ministro de Justicia y el Primer Ministro iniciaron procedimientos ante el Tribunal Constitucional. Dichos procesos constitucionales, por su naturaleza específica prevista por la Ley núm. 47/1992, no había involucrado a la demandante de ninguna manera. Sin embargo, se habían referido a la legalidad del procedimiento de deportación y habían tenido un efecto directo sobre ella debido a la orden que se le dio al Presidente para emitir el decreto de deportación. Por tanto, en opinión del solicitante,

141. Finalmente, la demandante argumentó que la terminación prematura de su El mandato como fiscal jefe de la DNA había sido solicitado por el Ministro de Justicia sin el respaldo del órgano profesional competente, a pesar de que el artículo 54 (4) de la Ley núm. 303/2004 (véase el párrafo 73 supra) permitía claramente al Ministro proponer la destitución al Presidente solo con tal respaldo. Se había ejecutado a raíz de una orden adoptada por el Tribunal Constitucional en un proceso en el que ella no había sido ni podía ser parte. Por lo tanto, su destitución del cargo que había ocupado no había sido revisada por un tribunal en el sentido del artículo 6 § 1 del Convenio.

#### **(b) El Gobierno**

142. El Gobierno sostuvo que el solicitante podría haber reivindicó sus derechos civiles ante los tribunales administrativos. Alegaron que el demandante podría haber impugnado, directamente ante los tribunales administrativos, el Informe del Ministro de Justicia, la decisión del CSM de 27 de febrero de 2018 (véanse los párrafos 45 a 54 anteriores) o el decreto de expulsión emitido por el Presidente.

#### **(c) El tercero interviniente**

143. La Open Society Justice Initiative afirmó que existía un consenso general de que el proceso de nombramiento y destitución de los fiscales jefes debe ser sólido para asegurar su independencia y debe evitar los procesos de nominación o destitución políticos que los expongan a presiones o influencias políticas. En este sentido, organismos internacionales y regionales, como la Comisión de Venecia, GRECO, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la Comisión Europea había vinculado la independencia de las fiscalías con la existencia de mecanismos transparentes, basados en el mérito y



procedimientos responsables de nombramientos y ceses de sus jefes.

**144. La Open Society Justice Initiative también observó que varios**

Los organismos internacionales y regionales habían reconocido el derecho de los fiscales a un recurso efectivo en los procedimientos de despido y disciplinarios. Por ejemplo, las Directrices de la ONU sobre la función de los fiscales establecen que las decisiones tomadas en el contexto de audiencias disciplinarias deben estar sujetas a una "revisión independiente". En su informe sobre la situación y el papel de los fiscales, la UNODC citó y confirmó este estándar establecido en las Directrices. Asimismo, el relator especial de la ONU sobre la independencia de jueces y abogados destacó que "la destitución de fiscales debe estar sujeta a requisitos estrictos, que no deben socavar el desempeño independiente e imparcial de sus actividades". En consecuencia, los fiscales "deberían tener derecho en todo caso a impugnar, incluso ante los tribunales, todas las decisiones relativas a su carrera, incluidos los derivados de procedimientos disciplinarios". La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que debe existir una posible revisión de la decisión de sobreseimiento de un fiscal por un órgano superior, que examine los hechos del caso y la ley, y asegure "un recurso judicial adecuado y efectivo contra posibles violaciones de derechos ocurridas durante el proceso disciplinario". La Comisión también destacó la importancia del derecho a la revisión en los casos en que el despido "puede ser una sanción implícita", constituyendo un "abuso de poder para sancionar a un operador de justicia por alguna acción o decisión que [hubiera tomado]". el cual examinaría los hechos del caso y la ley, y aseguraría "un recurso judicial adecuado y efectivo contra posibles violaciones de derechos ocurridas durante el proceso disciplinario". La Comisión también destacó la importancia del derecho a la revisión en los casos en que el despido "puede ser una sanción implícita", constituyendo un "abuso de poder para sancionar a un operador de justicia por alguna acción o decisión que [hubiera tomado]".

**2. Evaluación del Tribunal**

**(a) Principios generales**

145. La Corte reitera que en materia civil difícilmente se puede concebir del estado de derecho sin que exista la posibilidad de acceder a los tribunales. El principio según el cual una demanda civil debe poder ser sometida a un juez se encuentra entre los principios fundamentales del derecho universalmente "reconocidos"; lo mismo ocurre con el principio de derecho internacional que prohíbe la denegación de justicia. El artículo 6 § 1 debe leerse a la luz de estos principios (ver *Golder contra el Reino Unido*, 21 de febrero de 1975, §§ 34 y 35, Serie A núm. 18). El artículo 6 § 1 garantiza a toda persona el derecho a que se presente ante un tribunal cualquier reclamación relacionada con sus derechos y obligaciones civiles. De esta manera, el artículo encarna el "derecho a un tribunal", del cual el derecho de acceso, es decir, el derecho a iniciar procedimientos ante los tribunales en materia civil, constituye un solo aspecto (ibid., § 36).

146. Sin embargo, el derecho de acceso a los tribunales no es absoluto y puede estar sujeto a limitaciones que no restrinjan o reduzcan el acceso dejado al individuo de tal manera o en tal medida que se menoscabe la esencia misma del derecho. Además, una limitación no será compatible con



El artículo 6 § 1 si no persigue un fin legítimo y si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se busca alcanzar (ver *Baka*, citado anteriormente, § 120, y las autoridades allí citadas).

147. La Corte también reitera que, para la determinación de derechos civiles y las obligaciones de un "tribunal" de satisfacer el artículo 6 § 1 de la Convención, el "tribunal" en cuestión debe tener jurisdicción para examinar todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes a la controversia que tiene ante sí. El requisito de que una corte o tribunal debe tener "jurisdicción plena" se cumplirá cuando se determine que el órgano judicial en cuestión ha ejercido "jurisdicción suficiente" o ha proporcionado "revisión suficiente" en los procedimientos que tiene ante sí (véase *Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal* [GC], nos. 55391/13 y otros 2, § 176, 6 de noviembre de 2018).

#### **b) Aplicación de esos principios al presente caso**

148. En el presente caso, el Gobierno no cuestionó la falta de revisión judicial en el caso de la demandante, pero sostuvo que se debió a que la demandante no agotó los diversos recursos disponibles en la situación en cuestión (véase el párrafo 142 anterior).

149. El Tribunal observa, en lo que respecta a la posibilidad de que el demandante impugnar ante los tribunales el Informe del Ministro de Justicia, que el Tribunal Constitucional consideró que dicho Informe no podía producir efectos por sí solo y era sólo un acto preliminar conducente a la adopción del decreto presidencial (ver párrafos 62, 64 y 129 encima). Además, aun suponiendo que una denuncia contra este acto hubiera sido admisible ante los tribunales administrativos, se desprende de los documentos presentados por el Gobierno que las organizaciones no gubernamentales en todo el país han intentado esta vía sin éxito (ver párrafo 68 supra) y no se ha presentado ningún otro ejemplo de procedimiento administrativo incoado contra un documento similar (véase el párrafo 69 anterior). Por lo tanto,

150. En segundo lugar, el Gobierno sostuvo que el demandante podría haber impugnó ante los tribunales la decisión del CSM de 27 de febrero de 2018. Sobre este punto, el Tribunal observa que el artículo 29 (7) de la Ley núm. De hecho, el 317/2004 prevé expresamente el derecho a impugnar ante un tribunal las decisiones adoptadas por el CSM con respecto a la carrera y los derechos de los fiscales (véase el párrafo 75 anterior). Sin embargo, dado que en el caso actual la decisión adoptada por el CSM fue favorable a la demandante, el Tribunal opina que ella no tenía interés en impugnarla.

151. Por último, el Gobierno alegó que la demandante debería haber se quejó contra el decreto de remoción del presidente ante la administración



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

tribunales sobre la base de las disposiciones generales de la Ley núm. 554/2004 sobre procedimientos administrativos (ver párrafo 76 supra) y presentó ejemplos de jurisprudencia nacional para apoyar esta alegación (ver párrafo 77 supra). En su opinión, estos ejemplos mostraban que los decretos presidenciales en diversos campos, incluida la carrera de jueces y fiscales, podían ser impugnados ante los tribunales administrativos.

152. La Corte observa que el derecho interno efectivamente prevé una posibilidad general de impugnar ante los tribunales administrativos cualquier decisión administrativa y un decreto presidencial es una decisión administrativa en el sentido de esta ley (véase el párrafo 76 anterior). Sin embargo, los ejemplos presentados por el Gobierno no se refieren a situaciones similares a las del demandante, específicamente la adopción por parte del Presidente de un decreto para la destitución de un fiscal de un cargo superior siguiendo una orden específica en ese sentido por el Tribunal Constitucional.

153. Sobre este punto, la Corte observa que en su decisión de 30 de mayo de 2018 el Tribunal Constitucional mencionó específicamente que, en las circunstancias particulares del caso del solicitante, los tribunales administrativos tenían poderes limitados para revisar el decreto presidencial para la destitución del solicitante. De hecho, el Tribunal Constitucional consideró que tal revisión se limitaba a la legalidad *stricto sensu* del decreto, más específicamente a su autoridad emisora, su base legal, la existencia de la propuesta de remoción por parte del Ministro de Justicia y el envío de esta propuesta al CSM para su aval, la firma y, en su caso, su publicación en el Boletín Oficial (véase el párrafo 62 anterior). Teniendo en cuenta estos límites específicos establecidos por la Corte Constitucional, la Corte considera que una denuncia ante los tribunales administrativos sólo habría resultado efectiva si se hubiera examinado la legalidad externa del decreto presidencial, por lo que sólo se ofreció una revisión formal.

154. Teniendo en cuenta lo anterior, a falta de ejemplos de jurisprudencia nacional de casos similares y en vista del carácter vinculante y específico de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en el caso actual, la Corte no está convencida de que la demandante tuviera un recurso interno disponible para atacar efectivamente en el tribunal lo que realmente pretendía impugnar, a saber, los motivos de su destitución del cargo de fiscal jefe de la DNA por decreto presidencial de 9 de julio de 2018 de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de mayo de 2018. Toda posibilidad de revisión judicial se limitó a la revisión formal de la decreto de remoción, mientras que cualquier examen de la pertinencia de los motivos, la relevancia de los hechos alegados en los que se había basado la remoción o el cumplimiento de las condiciones legales para su vigencia, en especial el aval de la propuesta



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

del Ministro de Justicia por el CSM de conformidad con el artículo 54 (4) de la Ley núm. 303/2004 (véase el párrafo 73 anterior) se excluyó específicamente. Por lo tanto, el alcance de la revisión judicial disponible para el solicitante en las circunstancias del caso actual no puede considerarse "suficiente".

155. A juicio de la Corte, esto difícilmente puede conciliarse con la esencia del derecho de acceso a un tribunal, que incluye no solo el derecho a iniciar un procedimiento, sino también el derecho a obtener una resolución de la disputa por parte de un tribunal (ver *Parroquia greco-católica de Lupeni y otros contra Rumania* [GC], no. 76943/11, § 86, 29 de noviembre de 2016). Cuando exista una disputa seria y genuina sobre la legalidad de la injerencia en los derechos civiles de un individuo, que se refiera a la existencia misma o al alcance del derecho civil reivindicado, el artículo 6 § 1 faculta al individuo en cuestión "a tener esta cuestión de derecho interno determinado por un tribunal" (ibid., § 85).

156. En este contexto, la Corte también observa la importancia creciente que Los instrumentos del Consejo de Europa y de la Unión Europea se refieren a la equidad procesal en los casos de destitución o destitución de fiscales, incluida la intervención de una autoridad independiente del ejecutivo y el legislativo con respecto a las decisiones que afecten al nombramiento y destitución de fiscales (véanse los apartados 80 a 88 anterior).

157. Con base en las consideraciones antes mencionadas, la Corte rechaza la objeción del Gobierno en cuanto al no agotamiento de los recursos internos y concluye que el Estado demandado menoscabó la esencia misma del derecho de la demandante de acceder a un tribunal debido a los límites específicos para una revisión de su caso establecidos en la sentencia de la Corte Constitucional.

158. En consecuencia, ha habido una violación del derecho del solicitante de acceso a un tribunal, garantizado por el artículo 6 § 1 del Convenio.

## II. ALEGADA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DE LA CONVENCIÓN

159. La demandante se quejó de que su mandato como fiscal jefe de la DNA había sido cancelada como resultado de las opiniones sobre reformas legislativas que afectaban al poder judicial que ella había expresado públicamente, en su capacidad profesional. Alegó que se ha producido una violación del artículo 10 de la Convención que, en la medida de lo pertinente, establece:

"1. Todos tienen derecho a la libertad de expresión. Este derecho incluirá la libertad de opinar y recibir y difundir información e ideas sin injerencia de la autoridad pública y sin distinción de fronteras. ...

2. El ejercicio de estas libertades, por conllevar deberes y responsabilidades, podrá estar sujeto a las formalidades, condiciones, restricciones o sanciones que prescriba la ley y sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, territorial integridad o seguridad pública, para la prevención de desórdenes o delitos, para la protección de la salud o la moral, para la protección de la reputación o los derechos de los demás, para prevenir la divulgación de información recibida en forma confidencial o para mantener la autoridad e imparcialidad de el poder judicial."



## A. Admisibilidad

160. El Gobierno planteó las mismas objeciones que las relativas a Artículo 6 § 1 del Convenio (véanse los párrafos 126 y 132 anteriores). Más específicamente, argumentaron que el único documento que examinaba cuestiones de hecho relacionadas con la actividad profesional del demandante había sido el Informe del Ministro de Justicia de 22 de febrero de 2018 (véanse los párrafos 18 a 32 anteriores). Por lo tanto, en su opinión, el punto de partida para la ejecución del plazo de seis meses en relación con la denuncia del demandante en virtud del artículo 10 había sido el 26 de febrero de 2018, fecha en que se notificó al demandante el Informe del Ministro (véase el párrafo 33 arriba). Además, argumentaron que la demandante no había agotado los recursos internos ya que no había impugnado el Informe del Ministro ante los tribunales administrativos.

161. La demandante reiteró sus argumentos hechos en virtud del artículo 6 § 1 de la Convención (véanse los párrafos 127 y 135-137 anteriores).

162. La Corte considera que sus conclusiones sobre la admisibilidad del artículo 6 § 1 de la Convención (véanse los párrafos 128-131, 149-154 y 157 anteriores) también son relevantes en el contexto del artículo 10 en lo que respecta al cumplimiento del plazo de seis meses y al agotamiento de los recursos internos. . A la luz de estas conclusiones, las objeciones del Gobierno en relación con la admisibilidad del artículo 10 también deben desestimarse.

163. La Corte observa que esta denuncia no es manifiestamente infundada. en el sentido del artículo 35 § 3 (a) del Convenio. Además, observa que no es inadmisibles por ningún otro motivo. Por tanto, debe declararse admisible.

## B. Méritos

### 1. Comunicaciones de las partes y comentarios de terceros

#### (a) El solicitante

164. Basándose en las conclusiones de la Corte en los casos de *Wille contra Liechtenstein* ([GC] no. 28396/95, 28 de octubre de 1999), *Kayasu contra Turquía* (núms. 64119/00 y 76292/01, 13 de noviembre de 2008), *Poyraz contra Turquía* (núm. 15966/06, 7 de diciembre de 2010) y *Harabin contra Eslovaquia* (no. 58688/11, 20 de noviembre de 2012), la demandante sostuvo que el artículo 10 se había aplicado anteriormente a los servidores públicos y, lo que es más importante, a los miembros del poder judicial.

165. El demandante alegó que el Ministro de Justicia en su Informe De hecho, había evaluado, desde su punto de vista personal, sus habilidades de gestión basándose en las opiniones que ella había expresado públicamente. Consideró que estas opiniones, en relación con los cambios legislativos propuestos o adoptados, se habían expresado de conformidad con la obligación legal de un



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

fiscal jefe para proporcionar al público información de interés general. Además, argumentó que el propio Ministro había admitido que las opiniones expresadas por ella habían sido la razón subyacente de su destitución de su cargo (véanse los párrafos 18 y 19 anteriores). En su opinión, esto había sido una clara injerencia en su derecho a la libertad de expresión.

166. La demandante también alegó que la injerencia en sus derechos en virtud del artículo 10 no había sido prescrita por ley, ya que las disposiciones legales en las que se basó su expulsión carecían de previsibilidad y claridad. Al respecto, señaló que el texto del artículo 51 (2) letra b) de la Ley núm. 303/2004 disponía que la destitución de un puesto de liderazgo podría solicitarse por “ejercicio inadecuado de las funciones de gestión relacionadas con la organización eficaz, el comportamiento y la comunicación” (véase el párrafo 73 anterior). En su opinión, el significado de los términos “conducta” y “comunicación” no había sido lo suficientemente claro como para permitirle haber considerado que habían incluido la expresión de opiniones en el espacio público, como se había argumentado en el Informe del Ministro.

167. Además, la demandante alegó que la infracción de su El derecho a la libertad de expresión tampoco ha perseguido un objetivo legítimo. Sostuvo que las declaraciones hechas en el Informe del Ministro de que sus opiniones habían afectado la imagen de Rumania y socavado ciertas instituciones no habían sido respaldadas por ninguna prueba. La solicitante se refirió a informes de destacadas instituciones internacionales (véanse los párrafos 80 a 89 anteriores), así como a numerosos premios y honores que había recibido por sus logros en la lucha contra la corrupción de organizaciones no gubernamentales, gobiernos y misiones diplomáticas de países europeos y los Estados Unidos.

168. Por último, la demandante alegó que ningún argumento convincente había presentada por el Gobierno para demostrar que su destitución de su cargo de dirección, que evidentemente había sido una medida desproporcionada, obedecía a una necesidad social urgente.

### **(b) El Gobierno**

169. El Gobierno alegó que la denuncia planteada por el solicitante no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 10 del Convenio. Al respecto, sostuvieron que, al igual que en el caso de *Harabin* (antes citada), la demandante había sido destituida de su cargo fundamentalmente por motivos relacionados con sus calificaciones profesionales y su capacidad para desempeñar sus funciones. Más concretamente, su gestión no había sido valorada desde el punto de vista de la libertad de expresión, sino a partir de los elementos previstos por el artículo 54 (4) en conjunto con el artículo 51 (2) letra b) de la Ley núm. 303/2004 (véase el párrafo 73 anterior).

170. Argumentaron que la evaluación en el Informe del Ministro de La justicia había abordado todos los aspectos considerados por el legislador: organización eficiente del trabajo, comportamiento, habilidades de comunicación, responsabilidad y



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

habilidades directivas. Las declaraciones públicas de la demandante habían sido examinadas de conformidad con la ley en virtud de la autoridad legal del Ministro de Justicia para examinar cuestiones relativas a la comunicación, como parte de todo el proceso de evaluación. Asimismo, el Gobierno señaló que a la demandante no se le había impedido participar en programas de televisión y radio y que ningún fiscal, y mucho menos uno con un cargo tan importante, debió haber hecho apariciones de carácter político y / o apariciones que pudieran haber llamado a cuestionar la independencia del poder judicial o degradar a jueces y fiscales u otros. En estas circunstancias, estaba claro que las habilidades de comunicación del solicitante se habían evaluado desde el punto de vista del puesto que ocupaba y la necesidad de habilidades de gestión de muy alto nivel.

171. Concluyeron que el derecho del solicitante a la libertad de expresión no había sido violada.

### (c) Terceros intervinientes

*(i) Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados*

172. Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados ("La IBAHRI") sostuvo que de acuerdo con las Directrices de las Naciones Unidas sobre el papel de los fiscales, los fiscales eran agentes esenciales de la administración de justicia. El principio de independencia de la fiscalía abarcaba una serie de componentes, de los cuales el primero y más importante era que la fiscalía debía estar estrictamente separada de las funciones judiciales, pero también independiente de cualquier otra autoridad estatal y, por tanto, dispuesta a investigar y enjuiciar los presuntos delitos cometidos por personas que actúan a título oficial. Los Estados tenían que garantizar que los fiscales pudieran desempeñar sus funciones profesionales sin intimidación, obstáculos, acoso, injerencias indebidas o exposición injustificada a responsabilidades civiles, penales o de otro tipo. Los fiscales tienen derecho a la libertad de expresión, creencias, asociación y reunión. Según la Directriz 8, los fiscales tenían "derecho a participar en la discusión pública de asuntos relacionados con la ley, la administración de justicia y la promoción y protección de los derechos humanos" (véase el párrafo 92 supra). La IBAHRI declaró además que las discusiones sobre los medios de investigación, los cambios en la legislación y las amenazas a la independencia del poder judicial y los abogados eran asuntos cubiertos por la Directriz 8.

173. La IBAHRI también alegó que según la jurisprudencia de la Corte, por ejemplo el caso de *Brisco contra Rumania* (no. 26238/10, 11 de diciembre de 2018), la injerencia en la libertad de expresión en asuntos de interés público no podría considerarse necesaria en una sociedad democrática. Su opinión era que, cuando las restricciones impuestas a la libertad de expresión de los fiscales tomaban la forma de la destitución de una persona de sus funciones fiscales oficiales, también eran desproporcionadas. Tales restricciones injustificables fueron



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

destrutivo y no tiene cabida en una sociedad democrática donde el respeto por el estado de derecho y los derechos humanos son primordiales.

174. Además, la IBAHRI se refirió al hecho de que no se trataba solo de un es un derecho, pero también un deber de todos los profesionales del derecho, de plantear cuestiones de interés público si el motivo es el deseo de mejorar el sistema legal. Los fiscales, como actores del sistema de justicia, tienen una obligación con el sistema legal y con el interés público. Por lo tanto, tenían libertad para discutir, criticar o plantear denuncias públicas relacionadas con los funcionarios públicos, la actuación de las instituciones del Estado, las malas prácticas legales o administrativas existentes y el sistema de justicia, si la razón para hacerlo era el deseo de mejorar el sistema legal. Consideraron que era evidente que plantear una cuestión de presuntas prácticas corruptas, abuso de poder o mayor desprecio o amenazas al estado de derecho en el país debía ser parte de un debate necesario y permitido en una sociedad democrática.

175. La IBAHRI también mencionó que las Garantías para la Operadores de la Independencia de la Justicia, adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, afirmó que "como funcionarios públicos, ... los fiscales ... gozan de un derecho a la libertad de expresión que [era] bastante amplio, ya que este derecho [era] necesario para explicar a la sociedad, por ejemplo, ciertos aspectos de interés y relevancia nacional ". Además, en la Opinión Consultiva OC-5/85, la Corte Interamericana de Derechos Humanos enfatizó que la libertad de expresión era "una *conditio sine qua non* para el desarrollo de ... sindicatos ". Por tanto, de la misma forma, la libertad de expresión de los fiscales fue una *conditio sine qua non* por la justa administración de justicia y un sistema de justicia eficaz.

(ii) *Fundación Helsinki para los Derechos Humanos*

176. La Fundación de Helsinki para los Derechos Humanos ("la HFHR") presentó una descripción general de las normas más importantes relativas a la independencia de los fiscales, comenzando con las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales adoptadas en 1990 (véase el párrafo 92 anterior) y la Situación y función de los fiscales publicadas en 2014 por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y la delincuencia y la Asociación Internacional de Fiscales. Observaron que también se habían elaborado normas importantes dentro del sistema del Consejo de Europa. Cabe mencionar aquí en particular la Recomendación del Comité de Ministros (2000) 19 sobre el papel de la fiscalía en el sistema de justicia penal (véase el párrafo 90 anterior). La Recomendación no desaconsejaba subordinar la fiscalía al gobierno. Sin embargo, los poderes gubernamentales deben ejercerse de manera transparente y de conformidad con la ley. Todas las instrucciones a los fiscales deben tener forma escrita y emitirse con las garantías adecuadas. Además, las instrucciones de no enjuiciar en casos específicos no deberían permitirse como principio.



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

177. La HFHR observó que la mayoría de los documentos de derecho indicativo adoptados en el marco de organismos internacionales y los documentos sobre la independencia de los fiscales elaborados por las asociaciones profesionales de fiscales subrayaron la importancia de respetar y proteger la libertad de expresión de los fiscales. Por ejemplo, la nota explicativa del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece que los fiscales tienen libertad para participar "en el debate público sobre asuntos relacionados con temas jurídicos, el poder judicial o la administración de justicia", aunque no deben comentar los casos pendientes. o socavar la integridad de los tribunales.

178. La HFHR también proporcionó ejemplos de la influencia excesiva de el Gobierno sobre el funcionamiento de la fiscalía en Polonia y su impacto negativo en la eficacia de la protección de los derechos humanos, comenzando con la reforma de la fiscalía de 2016.

### 2. Evaluación del Tribunal

#### (a) Existencia de una interferencia

179. El Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia la aplicabilidad de Artículo 10 a los funcionarios públicos en general (ver *Vogt contra Alemania*, 26 de septiembre de 1995, § 53, Serie A núm. 323, y *Guja contra Moldavia* [GC], no. 14277/04, § 52, ECHR 2008), y miembros del poder judicial (ver *Wille*, §§ 41-42, y *Harabin*, § 149, ambos citados anteriormente; ver también *Brisic*, citado anteriormente, § 89, relativo a un fiscal que había sido objeto de una sanción disciplinaria y destituido como fiscal jefe por proporcionar a la prensa información sobre investigaciones penales pendientes).

180. La Corte además reitera que la negativa a nombrar a una persona como funcionario público no puede, como tal, servir de base para una denuncia en virtud de la Convención. Sin embargo, esto no significa que una persona designada como funcionario público no pueda quejarse de su despido si ese despido viola uno de sus derechos en virtud de la Convención (véase *Wille*, § 41, y *Kayasu*, § 79, ambos citados anteriormente).

181. En el *Wille* caso, el Tribunal determinó que una carta enviada al demandante (el Presidente del Tribunal Administrativo de Liechtenstein) por el Príncipe de Liechtenstein, anunciando su intención de no volver a nombrarlo para un cargo público había constituido una "reprimenda por el ejercicio anterior por parte del solicitante de su derecho a la libertad de expresión" (ver *Wille*, citado anteriormente, § 50). El Tribunal observó que en esa carta el Príncipe había criticado el contenido de una conferencia pública del demandante sobre los poderes del Tribunal Constitucional y anunció su intención de sancionarlo debido a su opinión sobre ciertas cuestiones del derecho constitucional. Por lo tanto, el Tribunal concluyó que el artículo 10 era aplicable y que había habido una interferencia con el derecho del demandante a la libertad de expresión.



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

182. En *Kayasu* (citado anteriormente, § 80), el Tribunal determinó que el Las sanciones disciplinarias se habían basado tanto en el contenido como en el formato de los textos redactados por el demandante (una denuncia penal contra un general del ejército y la decisión de abrir una investigación penal contra el mismo general adoptada en su calidad de fiscal), así como en la transmisión de estos textos a los medios de comunicación, y se consideró que ambos estaban relacionados con el derecho del solicitante a la libertad de expresión, que incluía la libertad de comunicar opiniones e información.

183. Pasando al presente caso, la Corte debe primero determinar si la medida denunciada supuso una injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión por parte del demandante.

184. La Corte observa que las razones esgrimidas por el Ministro de La justicia para la destitución de la demandante de su cargo superior se detalla en el Informe sobre la actividad directiva en la DNA, que fue remitido por el ministro al CSM el 23 de febrero de 2018 (véanse los párrafos 18 a 32 anteriores).

185. La Corte observa en primer lugar que el Informe mencionado en su Introducción que era “el cargo del Ministro de Justicia” y que “se redactó a partir de los debates que habían crecido en volumen en el espacio público durante el pasado año, entre febrero de 2017 y febrero de 2018, debates que han dividió la opinión pública y engendró, a niveles sin precedentes en la historia reciente de Rumanía, ataques personales y el cuestionamiento de los valores constitucionales, europeos y universales ...” (véase el párrafo 18 anterior). El Informe mencionó además en su introducción, que se basó “en un análisis de decisiones, hechos y acciones específicas, incluidas las declaraciones públicas hechas por el fiscal jefe de la DNA ...” (ver párrafo 19 arriba).

186. La Corte observa además que la mayoría de las razones esgrimidas por el Ministro en el Informe de despido de la demandante se refirió a las opiniones que había expresado en su capacidad profesional en varias ocasiones. Más concretamente, las razones expuestas por las decisiones del Tribunal Constitucional núms. 68 (ver párrafo 21 arriba) y 757 (ver párrafo 23 arriba) se refirieron a las investigaciones abiertas bajo la supervisión del demandante en relación con una posible corrupción presuntamente cometida por miembros del Gobierno y a la divulgación de los detalles de estas investigaciones a los medios de comunicación a través de de comunicados de prensa (véase el párrafo 24 anterior). En estos aspectos el caso actual es similar al caso de *Kayasu* (antes citada). Además, las declaraciones públicas de la demandante en relación con las reformas legislativas propuestas por el Gobierno y las investigaciones penales relacionadas con estas reformas se han enumerado como razones específicas para el despido de la demandante y se han citado y comentado extensamente en doce páginas del Informe (véanse los párrafos 28 y 29 anteriores).

187. Los restantes argumentos a favor del despido del demandante como presentados por el Ministro fueron examinados por el cuerpo profesional de la



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

judicial, el CSM, y se determinó que carecían de base fáctica o jurídica o estaban relacionados con investigaciones disciplinarias pendientes (véanse los párrafos 50, 51 y 53 anteriores).

188. Por tanto, en vista de lo anterior y teniendo en cuenta la secuencia de eventos en su totalidad (véanse los párrafos 9 a 18 anteriores), en lugar de como incidentes separados y distintos, *prima facie* prueba de un vínculo causal entre el ejercicio de la libertad de expresión por parte de la demandante y la terminación de su mandato.

189. La Corte ya ha sostenido que una vez que se *prima facie* evidencia a favor de la versión del demandante de los hechos y la existencia de un vínculo causal, la carga de la prueba debe pasar al Gobierno (ver *Baka*, citado anteriormente, § 149). En el caso actual, las razones esgrimidas por el Gobierno para justificar la medida impugnada ante la Corte, específicamente que la remoción de la demandante se basó principalmente en razones relacionadas con una gestión inadecuada y solo además de razones relacionadas con las opiniones que hizo públicas sobre numerosos ocasiones (véanse los párrafos 169 y 170 anteriores) - no están respaldados por pruebas específicas y, por lo tanto, no pueden considerarse convincentes en todo el contexto del caso.

190. En vista de lo anterior, la Corte concluye que las principales razones para la destitución de la demandante de su cargo de fiscal jefe del ADN se relacionó con su derecho a la libertad de expresión, que incluye la libertad de comunicar opiniones e información (ver *Kayasu*, citado anteriormente, § 80). Por lo tanto, la terminación prematura del mandato de la demandante constituyó una injerencia en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, garantizado por el artículo 10 de la Convención (ver, *mutatis mutandis*, *Baka*, citado anteriormente, § 152). Por tanto, queda por examinar si la injerencia estaba justificada en virtud del artículo 10 § 2.

### **(b) Si la interferencia estaba justificada**

#### *(i) Prescrito por la ley*

191. La demandante sostuvo que la injerencia en sus derechos bajo El artículo 10 no había sido prescrito por ley ya que las disposiciones legales en las que se basó su expulsión carecían de previsibilidad y claridad (véase el párrafo 166 supra).

192. En cuanto al requisito de previsibilidad que se deriva de la expresión “prescrita por la ley”, la Corte ha sostenido anteriormente que una norma no puede ser considerada como una “ley” en el sentido del artículo 10 § 2 a menos que esté formulada con suficiente precisión para que el ciudadano pueda regular su conducta; él o ella debe ser capaz, si es necesario con el asesoramiento adecuado, de prever, en un grado que sea razonable en las circunstancias, las consecuencias que una acción determinada puede conllevar. Esas consecuencias no tienen por qué ser previsibles con absoluta certeza. Si bien la certeza es deseable, puede traer aparejada una rigidez excesiva, y la ley debe poder mantener



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

al ritmo de las circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes se formulan inevitablemente en términos que, en mayor o menor medida, son vagos y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de práctica (ver, por ejemplo, *Karácsony y otros contra Hungría* [GC], nos. 42461/13 y 44357/13, § 124, 17 de mayo de 2016). La Corte también ha sostenido en numerosas ocasiones que no es su tarea tomar el lugar de los tribunales nacionales y que corresponde principalmente a las autoridades nacionales, en particular los tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno. Tampoco le corresponde a la Corte expresar una opinión sobre la idoneidad de los métodos elegidos por la legislatura de un Estado demandado para regular en un campo determinado (ver, entre muchas autoridades, *Gîrleanu contra Rumanía*, no. 50376/09, § 76, 26 de junio de 2018).

193. Pasando al presente caso, la Corte nota que la revocación de El mandato del demandante como fiscal jefe de la DNA estaba previsto en el artículo 54 (4) y el artículo 51 (2) de la Ley núm. 303/2004 sobre la condición de jueces y fiscales (véase el párrafo 73 anterior).

194. De las alegaciones de la demandante se desprende que la cuestión principal en este caso no es si las disposiciones legales mencionadas son en principio suficientemente previsibles, en particular en el uso de los términos "comportamiento" y "comunicación", sino si las opiniones expresadas por la demandante habían sido la razón subyacente para su expulsión de su publicación. Para la Corte esta cuestión está estrechamente relacionada con la cuestión de si la injerencia fue necesaria en una sociedad democrática en las circunstancias del presente caso y a la luz del legítimo fin perseguido.

195. Por tanto, la Corte considera que no es necesario abordar la cuestionar si el artículo 54 (4) y el artículo 51 (2) de la Ley núm. 303/2004 podría, *en abstracto*, constituyen una base jurídica previsible para la injerencia denunciada y continuará el examen del caso, pasando a las cuestiones de si la injerencia persiguió un fin legítimo y si correspondió a alguna "necesidad social urgente".

### (ii) Objetivo legítimo

196. La Corte observa que en su Informe el Ministro de Justicia sostuvo que la destitución de la demandante de su puesto de liderazgo tenía como objetivo proteger el estado de derecho (véase el párrafo 32 anterior). El Tribunal también observa que la medida controvertida fue presentada por el Ministro de Justicia después de que el demandante criticara las propuestas legislativas iniciadas por el mismo Ministro, y después de que el demandante iniciara investigaciones penales en relación con la iniciación de determinados instrumentos legales. en el que había estado involucrado el mismo Ministro. Además, en su Informe, el Ministro también alegó que el comportamiento del demandante había creado una crisis sin precedentes en la historia reciente de Rumanía, que había convertido al país en un tema de preocupación a nivel nacional, europeo e internacional (véase el párrafo 31 anterior). El Tribunal observa del material presentado por la demandante que, por el contrario,



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

a nivel internacional con respecto a la revocación del mandato del solicitante (véanse los apartados 80, 81, 88 y 89 anteriores). En este contexto, la Corte considera que no se han aportado pruebas que demuestren que la medida impugnada sirviera para proteger el estado de derecho o cualquier otro fin legítimo. La medida fue consecuencia del ejercicio previo del derecho a la libertad de expresión por parte de la demandante, quien ocupaba el cargo de más alto cargo de lucha contra la corrupción en el poder judicial. Como se indicó anteriormente en el contexto del artículo 6, también fue una medida que interfirió con su derecho a cumplir su mandato completo de tres años como fiscal jefe de la DNA (véanse los párrafos 114 y 116 anteriores).

197. Por último, la Corte observa que el Gobierno no presentó ningún objetivo legítimo de la injerencia denunciada por el demandante.

198. De ello se desprende que, teniendo en cuenta las comunicaciones de las partes y la documentos en el expediente, el Tribunal no puede aceptar que la injerencia denunciada persiguió un fin legítimo a los efectos del artículo 10 § 2.

199. En los casos en que había concluido que la injerencia no perseguía un “fin legítimo”, la Corte encontró una violación de la Convención sin investigar más si esa injerencia era “necesaria en una sociedad democrática” (ver, por ejemplo y en el ámbito del artículo 8 de la Convención, *Khuzhin y otros contra Rusia*, no. 13470/02, § 117, 23 de octubre de 2008). No obstante, en las circunstancias del presente caso, la Corte considera útil continuar con su examen y establecer también si la injerencia fue necesaria en una sociedad democrática.

*(iii) Necesario en una sociedad democrática*

(1) Principios generales

200. Los principios generales sobre la necesidad de una injerencia con libertad de expresión, reiterada en numerosas ocasiones por la Corte, fueron reiteradas, *Entre otros*, en *Baka* (citado anteriormente, § 158-61).

201. En cuanto a la libertad de expresión de los miembros del poder judicial, el La Corte ha reconocido que se puede esperar que los funcionarios públicos que prestan servicios en el poder judicial muestren moderación en el ejercicio de su libertad de expresión en todos los casos en los que es probable que se cuestione la autoridad y la imparcialidad del poder judicial (ver *Wille*, citado anteriormente, § 64; *Kayasu*, citado anteriormente, § 92; *Kudeshkina contra Rusia*, no. 29492/05, § 86, 26 de febrero de 2009; y *Di Giovanni contra Italia*, no. 51160/06, § 71, 9 de julio de 2013). El deber de lealtad y discreción del poder judicial requiere que la difusión de información, incluso precisa, se lleve a cabo con moderación y corrección (ver *Kudeshkina*, citado anteriormente, § 93). La Corte ha destacado en numerosas ocasiones el papel especial en la sociedad del poder judicial, que, como garante de la justicia, valor fundamental en un Estado de derecho, debe gozar de la confianza pública para poder cumplir con sus deberes ( ver *ibid.*, § 86, y *Morice contra Francia* [GC],



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

no. 29369/10, § 128, ECHR 2015). Al mismo tiempo, la Corte también ha subrayado que las cuestiones relativas al funcionamiento del sistema de justicia son de interés público, cuyo debate goza en general de un alto grado de protección en virtud del artículo 10 (ver *Kudeshkina*, citado anteriormente, § 86, y *Morice*, citado anteriormente, § 128). Incluso si un tema en debate tiene implicaciones políticas, eso no es en sí mismo suficiente para evitar, por ejemplo, que un juez haga una declaración sobre el asunto (ver *Wille*, citado anteriormente, § 67). En un sistema democrático, los actos u omisiones del gobierno deben estar sujetos al escrutinio no solo del poder legislativo y judicial, sino también de los medios de comunicación y la opinión pública. Los temas relacionados con la separación de poderes pueden involucrar asuntos muy importantes en una sociedad democrática, sobre los cuales el público tiene un interés legítimo en estar informado y que están dentro del ámbito del debate político (ver, *mutatis mutandis*, *Guja*, citado anteriormente, §§ 74 y 88).

202. En el contexto del artículo 10 de la Convención, la Corte debe tomar consideración de las circunstancias y el contexto general en el que se realizaron las declaraciones en cuestión. Debe considerar la injerencia impugnada a la luz del caso en su conjunto, otorgando especial importancia al cargo que ocupa la demandante, sus declaraciones y el contexto en el que fueron realizadas (ver *Baka*, citado anteriormente, § 166, con más referencias).

203. Por último, para evaluar la justificación de una medida impugnada, debe tenerse en cuenta que la equidad del proceso y las garantías procesales otorgadas a la demandante son factores a tener en cuenta al evaluar la proporcionalidad de una injerencia en la libertad de expresión garantizada por el artículo 10. La Corte ya ha encontrado que la ausencia de una revisión judicial efectiva puede respaldar el hallazgo de una violación del Artículo 10 (ver *Baka*, antes citado, § 161, y los casos allí citados).

### (2) Aplicación de esos principios al presente caso

204. Pasando al presente caso, la Corte reitera su conclusión de que el La injerencia impugnada fue motivada por las opiniones y críticas que la demandante había expresado públicamente en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión (ver párrafo 190 arriba). A este respecto, observa que la demandante expresó su opinión sobre las reformas legislativas en cuestión en su calidad profesional como fiscal jefe de la DNA. La demandante también utilizó su poder legal para iniciar investigaciones sobre sospechas de delitos de corrupción cometidos por miembros del Gobierno en relación con piezas legislativas muy controvertidas y para informar al público sobre estas investigaciones (véanse los párrafos 12, 13 y 24 anteriores). También aprovechó la posibilidad de expresar su opinión directamente en los medios de comunicación o durante reuniones profesionales (véanse los párrafos 28 y 29 anteriores).

205. La Corte concede especial importancia al cargo que desempeña el solicitante (jefa de la Fiscalía Nacional Anticorrupción), cuyas funciones y deberes incluían expresar su opinión sobre el Poder Legislativo



reformas que podrían tener un impacto en el poder judicial y su independencia y, más específicamente, en la lucha contra la corrupción que lleva a cabo su departamento. En este sentido, se remite a la recomendación (REC (2000) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que reconoce que los fiscales deben tener derecho a participar en los debates públicos sobre cuestiones relativas a la ley, la administración de justicia y la promoción y protección de los derechos humanos, y deben estar en condiciones de procesar sin obstrucción a los funcionarios públicos por los delitos cometidos por ellos, en particular la corrupción (véase el párrafo 90 anterior).

206. El presente caso también debe distinguirse de otros casos en que la cuestión en juego era la confianza pública en el poder judicial y la necesidad de proteger dicha confianza contra ataques destructivos (ver *Kudeshkina*, citado anteriormente, § 86). Las opiniones y declaraciones expresadas públicamente por el solicitante no contenían ataques contra otros miembros del poder judicial (compárese *Di Giovanni*, citado anteriormente, § 81); tampoco se referían a las críticas con respecto a la conducta del poder judicial cuando se trata de procedimientos pendientes (compárese *Kudeshkina*, citado anteriormente, § 94).

207. Por el contrario, la demandante expresó sus puntos de vista y críticas sobre reformas legislativas que afecten al poder judicial, sobre cuestiones relacionadas con el funcionamiento y reforma del sistema judicial y la competencia del fiscal para investigar delitos de corrupción, todas cuestiones de interés público. Sus declaraciones no fueron más allá de la mera crítica desde una perspectiva estrictamente profesional. En consecuencia, la Corte considera que la posición y declaraciones de la demandante, que claramente se enmarcaron en el contexto de un debate sobre asuntos de gran interés público, exigían un alto grado de protección a su libertad de expresión y un estricto escrutinio de cualquier injerencia, con el correspondiente Se concede un estrecho margen de apreciación a las autoridades del Estado demandado.

208. Además, el procedimiento para la remoción de la demandante de la El cargo de fiscal jefe de la DNA fue iniciado por el Ministro de Justicia el 23 de febrero de 2018 (ver párrafo 18 anterior), un poco más de un año y dos meses antes de que finalizara el plazo fijo de su mandato aplicable según la legislación vigente en el momento de su nombramiento (16 de mayo de 2019; véase el párrafo 8 anterior). Aunque la demandante permaneció como fiscal, finalmente fue destituida de su cargo como fiscal jefe el 9 de julio de 2018 (véase el párrafo 67 anterior) antes del final de su mandato. Esta destitución y las razones que la justifican difícilmente pueden conciliarse con la consideración particular que debe darse a la naturaleza de la función judicial como rama independiente del poder del Estado y al principio de independencia de los fiscales. que, según el Consejo de Europa y otros instrumentos internacionales, es un elemento clave para el mantenimiento de la independencia judicial (véanse los párrafos 90 a 93 anteriores). En este contexto, parece que la remoción prematura de la demandante de su



El cargo de fiscal jefe de la DNA derrotó el propósito mismo de mantener la independencia del poder judicial.

209. Además, la terminación prematura del mandato del solicitante fue una sanción particularmente severa, que sin duda tuvo un "efecto escalofriante" en el sentido de que debió haber disuadido no solo a ella, sino también a otros fiscales y jueces en el futuro de participar en el debate público sobre las reformas legislativas que afectan al poder judicial y, más en general, sobre cuestiones relativas a la independencia del poder judicial (ver, *mutatis mutandis*, *Guja*, § 95, y *Kayasu*, § 106, ambos citados anteriormente).

210. Por último, conviene tener debidamente en cuenta el aspecto procesal de Artículo 10 (véase el párrafo 203 anterior). A la luz de las consideraciones que la llevaron a encontrar una violación del artículo 6 § 1 de la Convención (ver párrafos 145-158 supra), la Corte considera que las restricciones impugnadas al ejercicio de la demandante de su derecho a la libertad de expresión en virtud del artículo 10 de la Convención no iban acompañadas de salvaguardias efectivas y adecuadas contra los abusos.

*(IV.conclusión)*

211. Sobre la base de los argumentos anteriores, y teniendo en cuenta la importancia primordial de la libertad de expresión en asuntos de interés general, el Tribunal opina que la destitución de la demandante de su cargo de fiscal jefe de la DNA no persiguió ninguno de los objetivos legítimos enumerados en el artículo 10 § 2 y, además, fue no una medida "necesaria en una sociedad democrática" en el sentido de esa disposición.

212. En consecuencia, la Corte concluye que se ha producido una violación de Artículo 10 de la Convención.

**III. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTÍCULO 13 EN CONJUNTO CON LOS ARTÍCULOS 6 § 1 Y 10 DEL CONVENIO**

213. El solicitante también se quejó, en virtud del artículo 13 adoptado en conjunción con los artículos 6 § 1 y 10 de la Convención, que había sido privada de un recurso interno efectivo en relación con la terminación prematura de su mandato como fiscal jefe de la DNA. El artículo 13 dice lo siguiente:

"Toda persona cuyos derechos y libertades consagrados en [la] Convención sean violados tendrá un recurso efectivo ante una autoridad nacional, sin perjuicio de que la violación haya sido cometida por personas que actúen a título oficial".

214. El Gobierno argumentó en primer lugar que el demandante tenía un el recurso interno disponible para sus denuncias, específicamente el trámite previsto por la Ley de procedimientos administrativos. En segundo lugar, sostuvieron que, dado que no se debe encontrar ninguna infracción en virtud de los artículos 6 § 1



## SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

y 10 de la Convención, tampoco hubo denuncia discutible en virtud del artículo 13.

215. La Corte reitera que el artículo 13 requiere un recurso en la jurisdicción interna ley sólo con respecto a las quejas que pueden considerarse "discutibles" en términos de la Convención (ver *Boyle y Rice contra el Reino Unido*, 27 de abril de 1988, § 52, Serie A núm. 131).

216. La Corte observa, sin embargo, que el papel del artículo 6 en relación con El artículo 13 es el de *lex specialis*, los requisitos del artículo 13 son absorbidos por los requisitos más estrictos del artículo 6 (véase, por ejemplo, *Kuznetsov y otros contra Rusia*, no. 184/02, § 87, 11 de enero de 2007, y *Efendiyeva contra Azerbaiyán*, no. 31556/03, § 59, 25 de octubre de 2007). Dadas las conclusiones del Tribunal en virtud del artículo 6 § 1 del Convenio (véase el párrafo 158 anterior), la presente denuncia no da lugar a ninguna cuestión separada (véase, por ejemplo, *Baka*, citado anteriormente, § 181).

217. En consecuencia, la Corte sostiene que no es necesario examinar la admisibilidad y el fondo de la denuncia en virtud del artículo 13 en conjunción con los artículos 6 § 1 y 10 de la Convención por separado.

### IV. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONVENCIÓN

218. El artículo 41 de la Convención dispone:

"Si la Corte determina que se ha producido una violación de la Convención o de sus Protocolos, y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante de que se trate sólo permite una reparación parcial, la Corte deberá, de ser necesario, brindar una justa satisfacción a la parte lesionada."

219. El solicitante no presentó una solicitud de satisfacción justa.

En consecuencia, la Corte considera que no existe convocatoria para adjudicarle cantidad alguna por esa cuenta.

### POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL, UNÁNIMAMENTE,

1. *Se une a los méritos* la excepción preliminar del Gobierno al no agotamiento de los recursos internos y la desestima;
2. *Declara* admisibles las quejas del demandante en virtud del artículo 6 § 1 y el artículo 10 del Convenio;
3. *Sostiene* que ha habido una violación del artículo 6 § 1 del Convenio;
4. *Sostiene* que ha habido una violación del artículo 10 de la Convención;
5. *Sostiene* que no es necesario examinar la admisibilidad y el fondo de la denuncia en virtud del artículo 13 en conjunción con los artículos 6 § 1 y 10 de la Convención.



SENTENCIA KÖVESI c. RUMANIA

Hecho en inglés y notificado por escrito el 5 de mayo de 2020, de conformidad con la Regla 77 §§ 2 y 3 del Reglamento de la Corte. (re\_p\_2)

Andrea Tamietti  
Registrador

Jon Fridrik Kjølbro  
presidente

LPDERECHO.PE