El Estatuto del Ministerio Publico y Nuevo Proceso Penal

Candido Simón

Reforma de la Justicia Dominicana.- La reforma parcial de la justicia como sector se inició en nuestro país con los cambios introducidos a la Constitución en 1994, apresurada por la crisis política devenida a propósito de las elecciones presidenciales y congresionales de ese año en que el candidato del Partido Revolucionario Dominicano regateaba la legalidad de la elección del alegado ganador, postulado por el Partido Reformista Social Cristiano.

En ese contexto se estableció un nuevo sistema de elección de los jueces para asegurar su independencia institucional, la inamovilidad judicial para garantizar su estabilidad e independencia funcional y el régimen de carrera a fines de ascenso por méritos para su profesionalidad.

En esa ocasión la sociedad se pronunció en el sentido de que el sistema no funcionaría si no le reconocíamos al ministerio publico las mismas prerrogativas, por tratarse de un actor de capital importancia para motorizar la acción publica en la justicia penal. Luego hemos ido extendiendo los reclamos a otros actores como la policía, la defensa publica, los centros penitenciarios, la reforma de la normativa penal y procesal, en fin a todo el sector justicia como concepto global.

Justicia Efectiva.- La ciudadanía dominicana ha estado reclamando, casi a gritos, de una justicia penal eficiente, en el sentido que le presente soluciones prontas, oportunas y eficaces a los conflictos sometidos a su consideración.

Justicia Garantista.- El Estado tiene la obligación de satisfacer esa demanda pero en el contexto de las normas constitucionales, legales e internacionales asumidas por el país para garantizar el ejercicio legitimo de la violencia institucional respetando los derechos humanos.

Eficiencia y Garantía.- Se trata, sin dudas, de conjugar la eficacia judicial que exige y merece la sociedad en ocasión de la investigación, persecución y procesamiento penal, con el respeto a los derechos fundamentales que la misma sociedad y las normas procesales mandan a observar.

La Praxis Judicial Dominicana.- La experiencia demuestra que el sistema legal que rige actualmente el proceso penal en nuestro país, inquisitivo por naturaleza y origen, denominado mixto, pero realmente inquisitivo en potencia, no ha servido para ninguno de esos dos fines: ni es eficiente ni es garantista.

El Sistema Inquisitivo.- Es una ideología, un arraigo cultural de cientos de años, pensado y diseñado para regir la vida de las sociedades con relación a la administración de justicia para la investigación, la persecución y el enjuiciamiento de los conflictos penales que está aposentado en la mente de la gente que dirige, ayuda a dirigir y usa la justicia.

El Sistema Acusatorio.- Parte de la pretensión de colocar el humano en el centro de la justicia, el juicio en el centro del proceso, la solución del conflicto como meta de la administración judicial, y la paz social como su objetivo final.

El Nuevo Proceso Penal.- El Código Procesal Penal aprobado recientemente por nuestro legislador, mediante la ley 76-02 para entrar en vigencia plena en septiembre del próximo año, apuesta a desterrar el sistema inquisitivo no solo de la normativa procesal dominicana, sino sobre todo, y mas que todo, de las prácticas en los operadores del sistema; pues la ley es letra muerta a la que el humano que la aplica le da vida.

Política de Implementación.- El Estado, impulsado por determinados sectores de la sociedad civil, esta consciente de que se trata de una transformación del sistema inquisitivo-mixto hacia el acusatorio, para lo cual, entre otras acciones inmediatas, deberá implementar cambios radicales en el sistema normativo de los principales actores como el ministerio público, la policía nacional, la organización judicial, la defensoría pública y el sistema penitenciario, con el propósito de adaptar las leyes que los rigen al nuevo sistema procesal penal.

Vigencia y Transición.- El nuevo sistema entrará en vigencia plena el próximo año, pero la transición hacia su implementación ha comenzado ya, aquí y ahora, los actores y usuarios somos el motor que ha de impulsar ese proceso, la pelota está en la cancha, en nuestra cancha, nosotros somos los jugadores y no hay tiempo para pensar la jugada.

Esto explica el impulso de los legisladores al Proyecto de Código Penal que cursa en el Senado de la República, la aprobación de urgencia en la Cámara de Diputados al Proyecto de Ley de Reforma Policial y la promulgación reciente del Estatuto del Ministerio Publico.

Los tres poderes del Estado han hecho un pacto social por la justicia penal, estableciendo un plan estratégico que define una política clara hacia la implementación del acelerado proceso de transición que vive nuestro país en su apuesta por un proceso penal democrático.

Para lograr esto es imprescindible que todos hagamos consciencia de que si mantenemos el sistema actual o sus remanentes, podrían frustrarse esos propósitos y caer todo el sistema.

Ministerio Publico en el Código Procesal Penal.- El sistema contenido en el Código Procesal Penal exige de un ministerio publico fuerte, robustecido y bien asistido, pero sobre todo independiente y con herramientas suficientes para desarrollar su labor de investigación a fin de compilar evidencias, acusar y sostener con éxito la imputación limitado por las normas fundamentales y supervisado por un juez de garantías durante la averiguación previa, con la presencia permanente del abogado de la defensa y la participación activa de la víctima.

Principios que rigen la Acción Penal.- En ese sentido, a titulo de ilustración basta referir que el Código Procesal Penal estatuye como principios fundamentales la igualdad entre las partes, el ministerio publico en la acusación, el imputado en su defensa y la víctima por su agravio (art.12), la única persecución del sospechoso (art.9), el estado de libertad del imputado como regla (art.15), el limite razonable de la prisión preventiva (art.16), el derecho a un defensor desde el inicio de la investigación (arts.18, 104 y 111), la legalidad de la prueba a cargo del fiscal o acusador (art.26) y el principio de objetividad en la compilación de pruebas (art.90), que regulan, pautan, controlan y limitan el ejercicio de la acción penal a cargo ministerio publico

Normas Restrictivas a los Fiscales.- Lo propio cabe decir en cuanto a que los fiscales dispondrán de apenas un plazo de 24 horas para llevar ante un juez a cualquier persona privada de libertad aun en caso flagrante, a fin de que este disponga lo que corresponda, y en circunstancias no flagrantes deberá siempre recaudar una orden judicial previa para aplicar esta medida de coerción (arts.222, 225), que tienen plazos procesales perentorios para terminar la investigación y presentar la acusación o disponer el archivo (arts.8, 143, 148, 150 y 280) so pena de extinguirse la acción penal (art.151), que en determinadas circunstancias no podrán practicar allanamientos sin orden judicial (art180), y el imputado retendrá el derecho a no declarar, pero en caso de hacerlo será voluntariamente y como medio de defensa (arts.13, 102, 103) asistido en todo momento por su abogado (art.104).

En correspondencia con esto, **desde sus inicios se delimitaron los ejes centrales que debían orientar la reforma del ministerio publico: independencia política, independencia económica, holgura presupuestaria, autoridad funcional, inamovilidad y carrera, para asegurar una investigación eficaz, una compilación de pruebas eficiente, una acusación sostenible y consona para una justicia penal garantista.**

El Estatuto del Ministerio Publico.- El Estatuto del Ministerio Publico aprobado en el Congreso y promulgado por el Ejecutivo mediante la Ley 78-03 en abril del año que cursa (2003) no obedece del todo a esos anhelos, pues si bien en la letra se inspira en tales principios su contenido no se corresponde con estos.

En este punto conviene retener que en un sistema penal acusatorio, que es la medula central del Código Procesal Penal, es imprescindible que cada actor desempeñe su labor con absoluta independencia funcional, operativa e institucional, el juez juzga, el fiscal acusa y el defensor defiende.

Cualquier nivel de dependencia que limite su autoridad, atenta contra la parte capital del sistema que se inspira en la imparcialidad del juez, la objetividad del acusador y la contradicción del defensor, con el humano en el centro del proceso y la solución del conflicto como meta para garantizar la paz como objetivo.

1. **Dependencia Orgánica**.- Con un gran desparpajo el articulo 6 del Estatuto establece que *el ministerio publico es un órgano del sistema de justicia, garante del estado de derecho, funcionalmente independiente en sus actuaciones,* y el 13 dispone que *desarrollará sus atribuciones con independencia funcional de los demás órganos de los poderes del Estado...”*.

Desde esa perspectiva, si el ministerio publico es un órgano del sistema de justicia, entonces desde ahora su designación corresponderá a la Suprema Corte de Justicia, conforme al numeral 8 del articulo 67 de la Constitución que le atribuye a esta la facultad de *nombrar todos los funcionarios y empleados que dependen del Poder Judicial*.

Esto significa que los artículos 21 y 24 del Estatuto son contrarios a la Constitución, pues le atribuyen al Presidente de la República la designación del Procurador General de la República y de los demás integrantes del ministerio publico.

2. **Dependencia Política**.- El Procurador General a quien le recomendará sus Procuradores Adjuntos *"será designado libremente por el Presidente de la República (art.21)"* y debido a que en ningún caso el Estatuto prohibe expresamente la militancia activa en un partido político para ingresar al sistema, nada impide que tanto el titular como sus adjuntos sean escogidos compañeros del presidente de turno, lo cual habla muy mal de la independencia política que hemos aspirado.

La situación se agravante porque el Procurador General de la República y dos de sus Adjuntos constituirán mayoría en el Consejo Nacional de Procuradores, órgano colegiado que será el responsable de recomendar al Presidente el listado de los demás miembros del ministerio publico (arts.24 y 27.g).

Este sistema en nada garantiza la pretendida despolitizacion o apoliticidad partidaria del ministerio publico, tan anhelada por la sociedad dominicana, además acrecienta su dependencia institucional del Poder Ejecutivo.

3. **Dependencia Funcional**.- El asunto toma carácter de alarma cuando se advierte que el literal 16 del articulo 47 le atribuye al Procurador General de la República la facultad de *"intervenir personalmente, cuando lo juzgue conveniente al interés publico, en los procesos penales de la jurisdicción ordinaria o especial por ante cualquier tribunal del territorio nacional con el objeto de poner en movimiento o ejercer la acción penal en el proceso de que se trate"*.

Este intervencionismo rompe con el principio de independencia funcional, el criterio de objetividad del ejercicio de la acción penal, y limita mucho la aplicación de medidas alternativas que estatuye el Código Procesal Penal pues los fiscales estarán siempre pendientes de lo que guste o no al Procurador, que sigue dependiendo del Presidente de la República.

Para mas abundancia, el Departamento de Prevención de la Corrupción queda reconocido como dependencia de la Procuraduría General de la República (art.49.2) y su director es quien designará los jueces del Tribunal Disciplinario que juzgará los fiscales sometidos por sospecha de mala actuación en el ejercicio de sus funciones, al tenor de la ley 120-01 que establece el Código de Etica del Funcionario Público.

4. **Inamovilidad Precaria.-** La inamovilidad no está concebida como un principio fundamental, sino como un derecho adjetivo especial de los miembros del ministerio publico (art.75-a), pero nada garantiza su efectividad, pues el Procurador General de la República podrá a discreción ordenar cambios de ubicación (numeral 25) o trasladarlos por razones atendibles, causas justificadas o conveniencia en el servicio (art.85.c y d), y suspenderlos en funciones sin disfrute de sueldo, tras abrirle un investigación (numeral 29) hasta que esta dure, con la agravante de que el mismo presidirá el Consejo Superior Disciplinario que los podrá juzgar "por desconocer las órdenes legítimas de sus superiores jerárquicos"(art.89.c) y aplicarles las sanciones correspondientes, entre estas, la destitución (arts. 31.3 y 91.4).

Todo indica que la independencia funcional, imprescindible para el ejercicio de la acción penal en el nuevo sistema procesal, podría quedar atrapada en una Procuraduría General faraónica, politizada y centralista.

El régimen de inamovilidad laboral con semejantes características no ofrece al funcionario del ministerio publico ninguna garantía de permanencia, que es lo que confiere seguridad para actuar con independencia el momento de tomar decisiones.

5. **La Carrera del Ministerio Publico.-** La ley concibe una Escuela del Ministerio Publico, pero no es claro el régimen de carrera como método de ascenso y estabilidad por méritos en el desempeño.

El artículo 3 del Estatuto establece que a partir de su publicación los miembros del ministerio publico quedan incorporados a la carrera y sus cargos quedan instituidos como tales, si cursaren los estudios a establecer en el Reglamento que dicte la Escuela Nacional del Ministerio Publico, mientras que por disposición contraria, el articulo 117 del mismo estatuye que quienes estuvieren en funciones al entrar en vigencia el mismo, *permanecerán en sus cargos hasta el termino del presente periodo presidencial.*

La carrera va de la mano con la inamovilidad, pues para que la primera exista es imprescindible la estabilidad en la función. Siendo esto así, es obvio que los artículos 3 y 117 del repetido Estatuto son contradictorios.

Por otra parte, de qué sirve a un funcionario del ministerio publico hacer carrera desde Fiscalizador, si la misma se detiene en las Cortes de Apelación, debido a que el rango superior de Procurador General de la República le estará reservado siempre *libremente* al Presidente de la República, sin tomar en consideración los egresados de la Escuela.

El fundamento de la carrera del ministerio publico está contenido en el articulo 100 del Estatuto, cuando instruye que la misma se concebirá como política de formación de los funcionarios y empleados para asegurar la eficiencia, garantizar la permanencia y el ascenso en base a los méritos acumulados y el cumplimiento del deber de acuerdo a los conocimientos y habilidades adquiridos.

Empero, a seguidas el articulo 101 le confiere una estocada mortal al sistema, pues dispone que no obstante lo anterior, *podrán optar por los cargos del ministerio publico los abogados de reconocida capacidad y solvencia moral, que aunque no hayan ingresado a la carrera, demuestren mediante la evaluación a la que serán sometidos que reúnen los méritos para desempeñar las referidas funciones"*

Es obvio que la carrera es vista en el Estatuto como una función meramente académica diseñada, impartida y aprendida en la Escuela del ministerio publico.

La carrera debe ser un mecanismo para asegurar estabilidad en la función, estimulada por el buen desempeño, y garantía para el ascenso en base a los principios de profesionalidad, honestidad, eficiencia, independencia, responsabilidad y legalidad.

6. **Dependencia Económica.-** El tema del presupuesto no contiene novedades, es mas de los mismo, pues si bien el artículo 39 establece de manera baga el principio de autonomía presupuestaria se limita a la administración, pero no establece un porciento especifico de la ley de ingresos y gastos publicos como sucede con los Ayuntamientos y la Junta Central Electoral, no dispone una cláusula coactiva si la Contraloria General de la República le hiciere recortes o se retrasare en la erogación, como establece la ley sobre el Presupuesto del Congreso y la Suprema Corte de Justicia.

Esto supone que la Procuraduría General de la República, ahora con la carga de la Escuela Nacional del Ministerio Publico y los órganos especiales de investigación que supone el Código Procesal Penal cuando entre en vigencia, quedara supeditada a la partida presupuestaria que tenga a bien asignarle el Poder Ejecutivo en base a sus prioridades en la agenda nacional.

7. **Defensores Públicos**.- El extremo de los esperpentos contenido en la ley que comento, es la disposición del artículo 18.5 que ingresa al ministerio publico a los Defensores Públicos.

Prefiero pensar que se trata de un error material, y que los redactores se habrían querido referir a los Defensores de Familia y Menores a que se contrae el Código de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes; pues de lo contrario, sería una locura subsumir los encargados de llevar la defensa penal de los desprotegidos a la égida jerárquica y disciplinaria de quien los acusa: el ministerio publico.

Entraríamos al estreno de un sistema inquisitivo puro, en que la acusación y la defensa estarían del mismo lado, y convertiría el sistema en una mascarada procesal.

Esto colocaría los imputados pobre en total estado de indefensión, en contraste con la medula del sistema acusatorio contenido en el Código Procesal Penal garantizado por la Constitución de la República y al menos cuatro convenios y declaraciones internacionales sobre derechos humanos. AMEN.

Dr. Candido Simón
Mayo de 2003

El Procurador General de la República será designado discrecionalmente por el Poder Ejecutivo para el mismo periodo del Presidente de la República.

b). El Estatuto no establece la apoliticidad partidaria como condición para ser miembro del Ministerio Publico.

c). El Presupuesto será administrado por el Procurador General de la República, pero la cantidad a aprobar dependerá como siempre del Ejecutivo. Debió establecerse un porcentaje del Presupuesto General de la Nación, como establece la ley de los Ayuntamientos y la de la Junta Central Electoral, por ejemplo; y la erogación debió ser compulsiva como establece la ley para el Poder Judicial y el Legislativo.

d). La dependencia funcional queda mas acentuada, pues el Procurador General de la Republica, designado a discrecion por el Presidente de la Republica, podra intervenir "personalmente" en cualquier investigacion que estuviere realizando cualquier Fiscal o Ayudante Fiscal.

e). No esta muy claro si los actuales Fiscales entran en la Carrera, y en consecuencia, podrían beneficiarse de la inamovilidad.

Comité Ejecutivo.- Tiene la responsabilidad de tomar la antorcha (iniciada por Finjus-Ejecutivo, pasada por el Legislativo) para ejecutar el desprendimiento del sistema inquisitivo e implantar el acusatorio como herramienta para investigar, perseguir, enjuiciar, juzgar (y ejecutar lo juzgado) los conflictos penales con eficiencia y con garantía.

Difusión. Comunicación. Formación. Educación.- El Código Procesal Penal no es un proyecto, es ley, es realidad que existe.

1. Esto deberemos hacerlo con los bueyes que tenemos, pues el cambio de roles que genera la vigencia del nuevo sistema, no implicará necesariamente, cambio de personal. Esto es, continuaremos habitando el mismo edificio, mientras demolemos las habitaciones para remodelarlas.

2. Es preparar el sistema cambiando sobre la marcha, anticipando instituciones, hasta reducir la brecha entre uno y otro.

3. Es preciso, entonces, que diseñemos una estrategia operativa, comunicacional, para asegurar esencialmente, dos aspectos principales:

   - Difusión mediante un esquema de divulgación popular de tal modo que la gente lo entienda, y más que tal, lo comprenda y lo asuma.

   - Formación de los rectores, actores y auxiliares del sistema de tal manera que lo comprendan, se lo aprendan, y lo apliquen para evitar distorsiones en su administración.

   -