



Reflexiones sobre el Sistema de Justicia de la República Dominicana

INFORME FINAL

Preparado por:

Servio Tulio Castaños Guzmán,
Vicepresidente Ejecutivo FINJUS

Fecha:

Diciembre 2020



CONTENIDO

I. Introducción.....	3
II. El sistema de justicia dominicano.....	5
III. Desafíos del Ministerio Público.....	11
IV. Avances institucionales del Ministerio Público	18
V. Conclusiones	21
VI. Bibliografía.....	23



I. Introducción.

El sistema de justicia de la República Dominicana está compuesto por diferentes órganos que generan un equilibrio institucional. El espíritu de la creación legislativa y el apego a los marcos constitucionales contribuye al fortalecimiento de estos entes y, por tanto, a la calidad de la democracia.

En ese sentido, el presente informe pretende realizar un análisis del sistema de justicia dominicano de cara a los principales hitos evidenciados en el presente año, instalándose como una herramienta de profundización respecto a los aspectos más trascendentales del Poder Judicial y el Ministerio Público en el país, lo cual contribuye al propio fortalecimiento de la institucionalidad.

En el marco del trabajo que se pretende realizar, en un primer momento enfatizaremos algunos aspectos propios del funcionamiento del propio sistema de justicia, pasando por las experiencias más recientes por parte del Poder Judicial y, de manera prioritaria, analizando cuáles avances y desafíos presenta el Ministerio Público en la misma órbita argumentativa.

Son innumerables los supuestos que se han venido estableciendo para reorganizar ideas y prioridades que pudieren fortalecer a cualquiera de los órganos precedentemente mencionados. Sin embargo, el presente informe versará sobre aspectos prácticos muy puntuales que permiten resignificar la importancia del Ministerio Público y el Poder Judicial en el marco de la modernidad.

A propósito de un análisis del sistema de justicia en el presente año, vale destacar el cambio en la estructura gubernamental en razón de los elementos que pudiese introducir el momento histórico-político en que se encuentra el país y, por tanto, sus instituciones, por lo que resulta relevante explicar cómo funcionan los modelos de conducción de la transición política del Estado, García Mora y Pehuén, indican que *“Además de un acontecimiento político es un cambio organizacional ya que implica la*



readaptación de la estructura estatal y sus nodos organizativos a partir de una nueva voluntad, una nueva fuerza política y una nueva dinámica de poder.”¹

Visto que el sistema de justicia y los órganos que lo conforman configuran esa estructura estatal y nodos organizativos del caso dominicano, queda claro que puede ser analizado nuestro sistema de justicia en el marco de sus hitos principales de los últimos tiempos. En suma, esta tradición –desde su carácter originario– puede realizarse en las democracias que poseen un carácter eminentemente presidencialista², como lo es el caso de la República Dominicana.

Los niveles de control social de la ciudadanía se han visto fortalecidos con el paso de los años. Por tanto, uno de los puntos nodales de nuestro análisis recae en la visión de la ciudadanía respecto al Poder Judicial y el Ministerio Público, desde una perspectiva que abarque la integralidad del sistema de justicia.

En los siguientes apartados, se pretende generar un aporte para la comunidad jurídica y la población en general, visualizando de manera objetiva los compromisos asumidos y los desafíos que el sistema de justicia brinda a la sociedad dominicana.

¹ GARCÍA M., Romina y PEHUÉN R., Ignacio. *Los primeros 100 días de Gobierno como dispositivo comunicacional. La planificación estratégica de la comunicación y la gestión real de la dirigencia estatal, para posicionar al gobierno frente a la opinión pública*. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires. 2015. P. 3.

² Para ahondar sobre este concepto, véase: ESPINAL, Flavio Darío. *Presidencialismo y democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santo Domingo. 2012.



II. El sistema de justicia dominicano

El funcionamiento óptimo del Estado social y democrático de derecho requiere un sistema de justicia oportuno, accesible, equitativo, sostenible y que opere ante el imperio de la ley por sobre cualquier circunstancia. Tal como establece Owen Fiss,

En la burocracia moderna, la institución de la justicia es un componente primario de la organización social, que se expresa en marcos normativos en forma de constituciones, leyes, códigos, fiscales, tribunales y jueces, entre otras formas de administración de justicia que actúan como dispositivos de arbitraje.³

El sistema de justicia dominicano está compuesto por diferentes órganos, cada uno con funciones diferenciadas y dotados de una estructura jerárquica y organizativa que permite la previsión de sus actuaciones enmarcadas en el orden constitucional. Entre éstos se encuentran el Poder Judicial y el Ministerio Público, los cuales responden al modelo institucional contemplado en la Constitución y las leyes.

Sosteniendo la idea de que *“la justicia es uno de los pilares del Estado de derecho, sin el cual, el país estaría en riesgo de mantener el lastre del subdesarrollo”*; precisamente los órganos que componen este pilar del Estado tienen el deber de dar respuestas a la ciudadanía acordes a las necesidades del contexto y los tiempos, conforme sus competencias.

Por esta razón, ante los niveles de transparencia que exige la sociedad frente a las instituciones públicas en la actualidad, se hacen más útiles indicadores que pudieren mostrar cuál es la situación del sistema de justicia ante un panorama mundial que posee características únicas, fruto de la pandemia.

En lo que concierne al Poder Judicial, como respuesta a la crisis generada por el COVID-19, se implementó el modelo de operación de la justicia bajo el proyecto denominado

³ FISS, Owen. *The Bureaucratization of the Judiciary*. The Yale Law Journal 92, n.º 8 (1983), 1442-1468

⁴ OBSERVATORIO DE POLÍTICAS SOCIALES Y DE DESARROLLO. *Acceso a la justicia, Estado de Derecho y Desarrollo*. Santo Domingo. Año 2. Número 10. 2018. P. 5.



“Servicio Judicial”, que involucra unos nuevos procesos sustentados en áreas organizacionales y el uso intensivo de tecnologías para la prestación de servicios.

A pesar de los obstáculos propios de la migración del servicio judicial a la virtualidad, se ha registrado avance en cuanto a la mora judicial, especialmente en algunos distritos y departamentos judiciales del país donde se han prestado estos servicios virtuales, como Puerto Plata, Barahona y San Juan de la Maguana⁵.

Sin embargo, tal como hemos mencionado desde FINJUS, el acceso a la justicia se ha visto limitado por diversos factores que pudieren generar una afectación respecto del acceso a la justicia dejando en clara desventaja a grupos históricamente discriminados, socialmente vulnerables o en estado de debilidad manifiesta al acceso a la administración de justicia y al debido proceso conforme a ley en tiempos de virtualidad.

Por otro lado, la comunidad jurídica ha expresado su inconformidad con la ralentización de las labores cotidianas del Poder Judicial, es decir, su propia cultura administrativa; ya que muchos de los trámites ordinarios de los tribunales de la República, como la simple designación de una sala para conocer de un asunto, por citar un ejemplo, en la virtualidad suelen tomarse más tiempo, cuando precisamente lo que se pretende es lo contrario.

De manera que, más allá de que un análisis cuantitativo muestre avances sobre el nuevo diseño del acceso a la justicia⁶, es menester aplicar la mirada cualitativa para profundizar de manera holística sobre la realidad del sistema. Es esta visión la que permite superar las debilidades que escapan a una suerte de frialdad matemática y se colocan al lado del día a día del operador jurídico dominicano, lo que implica

⁵ De acuerdo a datos del Poder Judicial (www.poderjudicial.gob.do), el Departamento Judicial de Puerto Plata presenta una tasa de un 84% de soluciones a solicitudes; mientras que en San Juan de la Maguana se logró mantener una condición de cero mora judicial y más de 98% de respuesta a solicitudes de procedimientos administrativos. Por su parte, Barahona eliminó la mora judicial en materias civil, comercial y de trabajo, tanto en primera instancia como en corte de apelación.

⁶ Por ejemplo, solamente desde el mes de marzo hasta el mes de mayo (los meses donde hubo mayor confinamiento) se celebraron más de 3700 audiencias virtuales, de acuerdo a la página web del propio Poder Judicial.



desarrollar un conocimiento amplio respecto de la realidad social, cultural y económica de la comunidad jurídica nacional.

En términos de datos, el documento intitulado “Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID-19” elaborado por el Centro de Justicia de las Américas, demuestra que el Poder Judicial de la República Dominicana sólo se apunta a una de las principales medidas adoptadas en otros países de la región para abordar de forma holística el problema que puede generar la virtualidad; esto es, la suspensión de las audiencias presenciales.

En ese mismo documento, se analiza que en países como República Dominicana y de forma cuasi general *“Al problema del no uso generalizado de las TICs para la prestación del servicio o su gestión, se suma otra dificultad: el servicio ha sido concebido para prestarse físicamente desde los tribunales. Por lo tanto, el teletrabajo ha sido un problema porque exige **capacidades institucionales con las cuáles no se cuenta.** Esto es en cuanto a la capacidad operativa, pero también destrezas funcionales.”*⁷

Esa mirada propuesta previamente imprime repensar más aún en el sistema de justicia penal específicamente, ya que allí es donde más se han realizado esfuerzos institucionales para garantizar el debido proceso y la tutela judicial efectiva. Por lo que resulta evidente reconocer que *“Una característica interesante del sistema penal o del sistema de justicia penal es el hecho de hallarse en un estado de reforma casi permanente.”*⁸ Por tanto, esa relación indisoluble entre el sistema de justicia y la innovación amplifican la necesidad de constituir un Observatorio Judicial dominicano.

Si bien *“Un sistema de justicia penal que desee impartir justicia de conformidad con el estado de derecho debe garantizar la integridad tanto de los procesos como del personal encargado de*

⁷ CENTRO DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA). *Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID-19. Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales.* [En línea] Mayo 2020. P. 98. (Subrayado y resaltado nuestro). Disponible en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5648/REPORTECEJA_EstadodelajusticiaenA lbajoelCOVID19_20mayo2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y

⁸ SCHEERER, Hulsman; STEINERT, Christie; y DE FOLTER, Mathiesen. *Abolicionismo penal.* Ediar Editora. Buenos Aires. 1989. P. 57.



*administrarlos*⁹; somos de opinión que un Observatorio Judicial promovería una cultura de mayor sistematización de datos, eficiencia administrativa e integralidad de los procesos que se desarrollen en el sistema de justicia.

En ese orden, el desempeño en el índice estado de derecho del Proyecto de Justicia Global (WJP, por sus siglas en inglés) del pasado año 2019, indica que la Justicia Penal desde un análisis de posición regional se encuentra en el lugar 20 de 30 países, mientras que la justicia civil en el lugar 24 de 30¹⁰, a sabiendas de que dicho análisis establece que mientras más cercano se está al 1 mejor es el rendimiento del país.

Otros datos importantes que se añaden a la discusión, resultan en que al día de hoy se encuentran registrados alrededor de 30,990 usuarios al Servicio Judicial; sin embargo no existe una relación comparable frente a la cantidad de usuarios real (comunidad jurídica) del país, lo cual sí podría ser un indicador de acceso al sistema de justicia en términos cuantitativos.

Cónsono con lo anterior, *“aunque la República Dominicana exhibe un robusto crecimiento económico, el desarrollo de las instituciones no ha sido proporcional a este crecimiento. Limitaciones como el bajo presupuesto para la justicia (...), son un obstáculo para consolidar las reformas iniciadas en los años 90.”*¹¹ De modo que, uno de los temas pendientes en materia de institucionalidad del sistema de justicia es el referente al presupuesto que se asignan a los órganos del sistema de justicia.

La Ley No. 194-04 establece que el presupuesto destinado al Poder Judicial será por lo menos el dos punto sesenta y seis por ciento (2.66%) de los ingresos internos de cada año. Para los fines de determinar el monto a ser destinado al Poder Judicial, este 2.66% es aplicado a los ingresos internos que integran el Fondo General; es decir, se excluyen aquellos fondos que tienen un destino específico.

⁹ NACIONES UNIDAS. *Acceso a la justicia. Los tribunales. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Nueva York. 2010. P. 2.

¹⁰ <https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2019-global-press-release>

¹¹ OBSERVATORIO DE POLÍTICAS SOCIALES Y DE DESARROLLO. *Óp. Cit.* P. 5.



Es preocupante que uno de los aspectos a resaltar de esta coyuntura actual del sistema de justicia sea la reiteración de escenarios que consideramos iban a ser superados. De manera concreta, es alarmante que en el actual Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado de 2021 las partidas consignadas para ciertos órganos e instituciones del sistema de justicia registran montos inferiores a los que les corresponden de acuerdo a leyes especiales vigentes.

Siendo más específicos, el artículo 42 del actual proyecto autoriza al Poder Ejecutivo de manera excepcional a apropiarse un monto inferior de lo establecido por ley a entidades como el Poder Judicial y la Procuraduría General de la República. De ser aprobado un presupuesto con estas partidas, se afectaría considerablemente el desempeño integral de estos órganos trascendentales para el sistema de justicia.

El jurista Brian Barry, explicando una de las circunstancias propias de la justicia, indica que ésta *“no tiene aplicación en las cuestiones donde no surgen conflictos de interés como producto de la competencia por recursos escasos.”*¹² Es decir, que allí donde no hay plena disponibilidad de recursos y se susciten apremios para obtenerlos, circunstancialmente el sistema de justicia puede verse anulado.

Por otro lado, al momento de reflexionar sobre el sistema de justicia es ineludible evaluar lo que ha venido realizando uno de los órganos que juega un papel de principalía: el Ministerio Público. Aunque nos referiremos más adelante sobre aspectos vitales de esta institución, cabe mencionar su importancia para el propio equilibrio funcional del sistema de justicia.

Queda claro que de acuerdo al artículo 169 de la Constitución, este es el órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad. Todo lo anterior realizándose garantizando la protección de los derechos fundamentales, disponiendo la protección de las víctimas y promoviendo la resolución alternativa de los conflictos.

¹² BARRY, Brian. *Teorías de la justicia*. Editorial Gedisa. Barcelona. 2001. P. 10.



Actualmente, el Ministerio Público se encuentra en un momento trascendental de su historia institucional. Si bien la historia de este órgano tiene su origen desde la propia fundación de la República Dominicana como Estado-nación en 1844, debe saberse que no fue sino hasta la promulgación del Código Procesal Penal en el año 2002 donde la Procuraduría General de la República, como máxima jerarquía del Ministerio Público, tuvo la revalorización con la que cuenta hoy en día.

Aunque no es nuestra intención adentrarnos en un recorrido histórico, destacamos lo anterior debido a que debe ser contrastada la génesis de este órgano frente a todos los avances de reforma que se propiciaron con la promulgación de legislaciones adjetivas y orgánicas, la Constitución y finalmente lo que se espera de un Ministerio Público que se vislumbra independiente del Poder Ejecutivo, visto así como parte del relato político de las nuevas autoridades públicas.

Sin embargo, debido a que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Ministerio Público No. 133-11 no han sido modificadas, la independencia de esta institución deberá ser evaluada a la luz de sus actuaciones. Dichas actuaciones representarán entonces un componente importante de respuesta indicativa frente a la crisis de confianza en que se encuentra actualmente el sistema de justicia dominicano.

Para Amartya Sen,

el avance de la justicia y la eliminación de la injusticia exigen el compromiso conjunto con la elección institucional (...) el ajuste del comportamiento y los procedimientos de corrección de los arreglos sociales basados en la discusión pública sobre qué se promete, cómo funcionan realmente las instituciones y cómo pueden mejorarse las cosas.¹³

En este sentido, en lo adelante, analizaremos cuáles son los retos acumulados del Ministerio Público y cuáles avances institucionales pueden ser demostrables en la actualidad, donde se ha producido un cambio de dirección del Estado.

¹³ SEN, Amartya. *La idea de la justicia*. Santillana, Ediciones Generales. 1^{ra} Edición. México, D. F. 2010. P. 298.



III. Desafíos del Ministerio Público

En el presente apartado nos referiremos a aquellos desafíos del Ministerio Público que se han venido acumulando desde hace años. A nuestro juicio, son cuatro los elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de profundizar en torno a qué se enfrenta esta institución durante el presente momento histórico:

- a) Sumisión al Poder Ejecutivo;
- b) Fortalecimiento de la dirección técnica de investigación;
- c) Nuevas dinámicas del delito y uso de la tecnología; y
- d) Combate a la corrupción.

Sobre la base de estos ejes consideramos importante analizar en cuáles áreas la población espera que se fortalezca el órgano de investigación y persecución. En primer lugar, de manera declaratoria, el actual Gobierno instituyó la independencia del Ministerio Público como una directriz operativa y, por tanto, debe regir la no sumisión de éste último al Poder Ejecutivo.

Si observamos el contenido de la Constitución, especialmente el artículo 172, se establece que *“El Ministerio Público goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria. Ejerce sus funciones conforme a los principios de legalidad, objetividad, unidad de actuaciones, jerarquía, indivisibilidad y responsabilidad.”*¹⁴

De manera que nuestra Ley Sustantiva imprime tres dimensiones de la autonomía de este órgano, empero respecto a la primera –autonomía funcional– que es de nuestro interés para el desarrollo del presente análisis, debe saberse que *“evoca la libertad de acción del Ministerio Público y asegura a este funcionario la debida independencia al momento de cumplir, de conformidad con la Constitución y la Ley, las delicadas funciones que tiene encomendadas.”*¹⁵

¹⁴ República Dominicana. Constitución Política. 2015. Artículo 170.

¹⁵ NÚÑEZ, Ramón. En: *Constitución Comentada*. 4^{ta} Edición. FINJUS. Santo Domingo. 2015. P. 357.



Visto lo anterior, el Ministerio Público goza de un principio de actuación autónoma, consignado en la Constitución. No obstante, en diversas ocasiones de la historia reciente, la ciudadanía cuestionaba dicha autonomía sobre la base de que la designación de quien dirige dicha institución, el Procurador General de la República, es nombrado por el propio Poder Ejecutivo con lo cual puede verse cuestionado el contenido sustantivo del presupuesto normativo previamente expuesto.

Sin embargo, dadas las atribuciones del Procurador General de la República establecidas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, reiteramos nuestra posición de que sí existe un cuerpo normativo que permite una actuación independiente de éste frente al Poder Ejecutivo, lo cual dependerá –en gran medida– del respeto al modelo de Estado social y democrático de derecho y de los hechos intra-institucionales del órgano.

No obstante lo anterior, fue visto con agrado la designación de la figura titular de la Procuraduría General de la República, por parte del Poder Ejecutivo que integra la estructura gubernamental electa, esto en razón de que se trató de la escogencia de una figura sin vinculación política que permite alejar recelos con relación a la materialización del criterio de independencia funcional en este órgano que reviste una importancia capital en todo el sistema de justicia.

En lo que respecta al eje del fortalecimiento de la dirección técnica de investigación como tema pendiente del Ministerio Público, debemos referirnos a la inclusión de elementos técnico-jurídicos serios los cuales evitan los vicios procesales que ralentizan los procesos penales; el fortalecimiento de la organización interna; y el uso de mecanismos alternativos y conocimientos especializados en etapas posteriores a la investigación, tanto para la resolución de los conflictos como para la persecución del delito.

De modo que, la aplicación de conocimientos interdisciplinarios para la garantía de una actuación eficiente del Ministerio Público se espera que esté acompañada de una certitud en la aplicación de las leyes y en los objetivos preponderantes de una



investigación penal, ya que su acción está directamente vinculada a la protección del interés público.

Por estas razones, consideramos como un desafío pendiente del Ministerio Público la tecnificación de los procesos de investigación bajo una dirección que garantice la protección de los derechos fundamentales y que, a su vez, propicie seguridad jurídica en aras del cumplimiento del principio de unidad del órgano.

Siguiendo con lo concerniente al fortalecimiento de la dirección técnica de la investigación, consideramos que los tiempos actuales para el Ministerio Público deben servir para fortalecer su organización interna. Un lastre que ha venido arrastrando este órgano es la ausencia de parámetros de gestión interna que permitan evaluar el impacto que ha tenido la formación de los fiscales en la Escuela Nacional del Ministerio Público, lo cual se ve reflejado en el día a día de quienes dirigen la investigación penal.

De manera que, si se pretende fortalecer la dirección jurídica y funcional del Ministerio Público como el verdadero “dueño de la investigación” durante este período de tiempo, se requerirá de una mirada crítica hacia dentro del órgano, lo cual permita realizar transformaciones de gestión adecuadas a la realidad y que cuente con un alcance operativo que pueda ser acompañado con altos parámetros de interpretación jurídica y conocimiento pleno –por parte de sus miembros– de las distintas modalidades del delito en los respectivos contextos territoriales.

Asimismo, en lo que respecta al uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, lo cual también tiene que ver con la dirección de la investigación y con la toma de decisiones inmediata sobre la persecución, resulta preocupante que el Sistema Nacional de Resolución de Conflictos (SINAREC), el cual forma parte del Ministerio Público, aún se encuentre carente de una base legal y, aún más, de falta de recursos.

Las herramientas alternas y la aplicación de criterios adecuados de persecución son los que permiten eficientizar los recursos y tiempos que el Ministerio Público dedica a determinados delitos, generando una selectividad más efectiva contra el crimen. Por lo



que, resulta otro reto acumulado poner en marcha el SINAREC y dotarlo de recursos adecuados para dejar una impronta técnica moderna y relevante en este órgano.

Por otro lado, un aspecto que no podemos obviar en el presente análisis es la situación actual de la violencia de género e intrafamiliar en el país. De acuerdo a datos abiertos en el portal de transparencia de la Procuraduría General de la República¹⁶, solamente en los meses de agosto y septiembre del presente año se presentaron 10,509 casos de estos tipos de delitos; mientras que si los comparamos con el mismo período del pasado año 2019, se presentaron 13,107 casos de violencia de género e intrafamiliar.

En igual sentido, las órdenes de protección que fueron emitidas en los meses de agosto y septiembre del pasado año 2019 ascienden a la cifra de 3,479. En el presente año, durante los mismos meses esta cifra ronda las 2,773 órdenes de protección emitidas, lo cual evidencia una pequeña baja pero no sustanciosa vista desde la cantidad de casos recibidos como se mostró previamente.

Esta baja circunstancial debe ser evaluada desde el análisis de la afectación de la pandemia, pues precisamente uno de los aspectos menos enfocados en la primera fase de la cuarentena lo fue este flagelo, y es que las mismas circunstancias de la etapa del confinamiento eran tendentes a potenciar los factores de riesgo de violencia de género pues, al entrar en aislamiento se dificultaba la solicitud de ayuda y de denuncia, y a la vez se facilitaba el total control del agresor. En este periodo, se requería entender que el tratamiento de la violencia de género debe enfocar, al menos, un sentido evolutivo que contemple las consecuencias durante la etapa del aislamiento, y tras la apertura, pues se genera lo que denominan los expertos como “la percepción de pérdida de control” que tiene el agresor.

En términos generales, las cifras no se encuentran muy distantes entre sí, lo cual evidencia que aún existen grandes desafíos en materia de violencia de género e intrafamiliar para el Ministerio Público, donde a pesar de la pandemia y el propio

¹⁶ Hacemos alusión exclusiva a estos dos meses (agosto y septiembre) ya que son los únicos coincidentes entre sí frente al análisis más actual del sistema de justicia que se encuentran disponibles a la fecha en el portal de transparencia de la Procuraduría General de la República.



distanciamiento social derivado de la misma, la conflictividad en esta materia sigue sin ser resuelta por parte de las autoridades y sigue presente como problemática social y cultural de la ciudadanía.

Una muestra de lo anterior es el hecho de que durante el período enero-octubre del presente año la violencia intrafamiliar representa casi el 20% de los casos registrados a nivel nacional, seguido del robo calificado y las amenazas, que representan alrededor de un 13 y 12 por ciento, respectivamente. Sin embargo, durante todo el año 2019 tanto el robo calificado como la violencia intrafamiliar representaban ambos alrededor de un 13%; estando el primero por encima de la violencia intrafamiliar, lo cual evidencia un alza en este último fenómeno delictivo que debe ser abordado por el Ministerio Público¹⁷.

Se reconoce que la investigación criminal *“es un conjunto de saberes interdisciplinarios y acciones sistemáticas integrados para llegar al conocimiento de una verdad relacionada con el fenómeno delictivo.”*¹⁸ Así las cosas, esta visión holística es la que se encuentra relacionada con las nuevas dinámicas del delito y uso de la tecnología dentro del Ministerio Público.

Precisamente, la pandemia nos ha obligado a reforzar el uso de tecnologías en todos los ámbitos de la cotidianidad. Esto no puede escapar al órgano persecutor del delito. De esta manera, una mirada pertinente del Ministerio Público desde el cambio de la estructura gubernamental implica analizar cómo se ha adherido éste al análisis y persecución de los fenómenos delictivos que surgen en la actual dinámica social.

Como muchos otros, este es un desafío que aún espera respuestas contundentes por parte de la población. La aplicación de tecnologías y plataformas digitales que pudieren fortalecer la investigación no ha sido un pilar de importancia para el Ministerio Público. Aunque sabemos que la situación de una escasa asignación presupuestaria impide

¹⁷ Datos obtenidos en el Portal de Transparencia de la Procuraduría General de la República. Disponibles en: https://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/i/10191_FISCALIA

¹⁸ LAGO M., Vicente. *Criminología y práctica policial*. Universidad de San Pablo. Madrid. 2012. P. 13.



fortalecer ampliamente este ámbito, no puede negarse la también escasa prioridad que se le ha dado este tema.

El ausentismo del uso de nuevas tecnologías para la persecución del delito puede significar un freno repentino en el desempeño del Ministerio Público. Los casos de acoso cibernético, el robo de información personal y otros delitos vinculados al uso de datos financieros en línea y lavado de activos representan una preocupación de primer orden en todo el mundo.

Durante todo el año 2019, los crímenes y delitos de alta tecnología ocupaban el puesto número 8 de casos registrados por el Ministerio Público, representando un 3.27% del total. Tal como indicamos previamente sobre el avance de esta modalidad de actuación delictiva, durante el período enero-octubre del presente año, subió una posición, representando casi un 5% de los casos, aún sin haber culminado el año.

El jurista español Juan Carlos Ortiz coincide en que *“La importancia de aumentar la capacidad de las autoridades de utilizar cualesquiera medidas tecnológicas de investigación destinadas a obtener [esa] información en formato digital se antoja un pilar esencial en cualquier investigación criminal en la actual sociedad informatizada en la que vivimos.”*¹⁹

De acuerdo al *Internet Crime Report* del año 2019²⁰, el monto anual de las pérdidas sufridas y reportadas por actos de ciberdelincuencia asciende a más de 3.5 billones de dólares. Esto permite entender en términos cuantitativos lo que implica para la sociedad desatender los ritmos de la modernidad, ya que no basta con la instalación de estructuras departamentales encargadas de la protección de los afectados por la criminalidad informática cuando una víctima alega la comisión de un delito, sino que el órgano persecutor debe generar políticas públicas de intervención y disuasión para

¹⁹ ORTIZ P., Juan Carlos. *La investigación del delito en la era digital. Los derechos fundamentales frente a las nuevas medidas tecnológicas de investigación*. [en línea] [Consultado en fecha 17 de noviembre de 2020] Fundación Alternativas. Madrid. 2013. P. 7. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/actividades_descargas/5a687574bb9f245b66286372359596d4.pdf

²⁰ Datos disponibles en: https://pdf.ic3.gov/2019_IC3Report.pdf



dichos crímenes que –desde una visión unidireccional– se generen herramientas que contrarresten el avance del fenómeno.

Finalmente, en respuesta al creciente interés social en mayores niveles de transparencia y proscripción de la corrupción, la actual estructura gubernamental ha mostrado interés en profundizar en los procesos de transparencia y de control social.

De igual manera, el Ministerio Público ha externado el interés de investigar con detenimiento y mayores niveles de fundamentación los delitos de corrupción. Este fenómeno se ha convertido en una preocupación de primer orden para las dominicanas y los dominicanos.

Desde FINJUS, se han realizado pronunciamientos y propuestas en aras de combatir el clima de impunidad que ha movilizó en numerosas ocasiones a la población. En ese orden, hemos condenado las prácticas clientelistas, los altos índices de corrupción, los conflictos de intereses y, por tanto, se han realizado llamados constantes a evitar la pérdida de legitimidad y confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Desde nuestra óptica, este es uno de los retos acumulados más relevantes para el Ministerio Público. Si bien se ha manifestado el interés del Ministerio Público de perseguir a las personas que pudieren resultar pasibles de responsabilidad por cometer delitos de corrupción, a pocos meses de cambio de la estructura gubernamental este órgano debe actuar con sosiego, para así fortalecer la calidad de sus investigaciones y acusaciones evitando la reiteración de prácticas que invitaban a la opacidad y la ausencia de consecuencias efectivas contra este crimen.

Si se pretende recuperar la confianza ciudadana y actuar objetivamente, el Ministerio Público, bajo ningún concepto, podrá mostrar un carácter selectivo ante los casos de corrupción e igualmente deberá actuar a favor de la transparencia absoluta, de modo que las respuestas institucionales gocen de profundidad jurídica y permitan establecer un antes y un después del órgano acusador en el país.



IV. Avances institucionales del Ministerio Público

La institucionalidad democrática deviene en una de las temáticas de mayor importancia para el desarrollo del Estado de derecho. El funcionamiento óptimo de las instituciones está eminentemente vinculado a la calidad de la democracia, la seguridad jurídica y el bienestar social.

Por ello, en el presente análisis, resulta importante instituir cuáles han sido los avances institucionales que se han mostrado desde el Ministerio Público a poco tiempo de un nuevo ciclo gubernamental. Por ello es importante reconocer qué definición de institución consideramos debe ser tomada en cuenta para el presente apartado.

En esta dirección, para Urcuyo,

las instituciones, [...] son precipitados socioculturales que surgen del mismo conflicto sociopolítico inherente a toda vida social. Una vez cristalizadas estas reglas sufren el embate del permanente conflicto y en el mediano o largo plazo surgirán otras instituciones. El proceso es dinámico, histórico, siempre cambiante y no derivado de la ontología, sino de la historia y de la confrontación.²¹

De manera que, en la actualidad esta atmósfera dialógica que permite surgir lo que podría denominarse como institución sienta las bases necesariamente en un escenario social que hace florecer determinadas contradicciones dinámicas y así generar reglas de juego distintas a las previamente establecidas.

Con lo anterior queremos decir que precisamente en este momento el Ministerio Público goza de la oportunidad de generar nuevas formas de institucionalidad hacia adentro y

²¹ URCUYO, Constantino. *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática*. [En línea] [Consulta: 14 de noviembre de 2020]. FLACSO. 2010. P. 14. Documento en formato PDF. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/\\$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf)



hacia afuera. El proceso de cambio gubernamental ha permitido acciones inmediatas que se han cristalizado en acciones visibles desde el propio órgano.

Por citar un ejemplo, la reciente reestructuración que ha realizado el Ministerio Público de los boletines estadísticos para facilitar la consulta de datos a la ciudadanía, permite vislumbrar un avance institucional que había sido objeto de críticas durante mucho tiempo: la dificultad de la sistematización de los datos sobre el comportamiento de los delitos.

Otro hito en materia de institucionalidad por parte del Ministerio Público ha sido la instalación de relaciones armoniosas con otros órganos del sistema de justicia, como el Poder Judicial; así como también el llamado inmediato que se realizó desde la Procuraduría General de la República a fortalecer los lazos interinstitucionales entre dicho organismo y la Policía Nacional.

De igual modo, la participación del Ministerio Público en acciones territoriales a favor de la seguridad ciudadana muestra un interés de avanzar en la misma dirección de los tiempos. Sin embargo, se requiere fortalecer este enfoque focalizado de la seguridad ciudadana hacia todo el órgano, permitiendo así que la seguridad local juegue un papel preponderante en el diseño de las políticas públicas nacionales.

Igualmente, la exhortación al respeto del debido proceso y el cumplimiento de la Constitución y las leyes ha permitido repensar la institucionalidad desde la visión de la continuidad del Estado, cuestión que ha sido habitualmente obviado en escenarios similares al presente. Por ello, desde la evaluación que se realiza mediante el Plan Operativo Anual del Ministerio Público del año 2020, se destaca como hito la labor que ha realizado la Unidad de Víctimas y Protección de Testigos y otros sujetos en riesgos, la cual ha podido dar seguimiento telefónico e informático sobre el estatus de los casos a personas que permanecen dentro del programa de protección.

Fruto de la pandemia, desde el Plan Operativo previamente indicado, se reconoce que los productos de la Procuraduría General de la República registran un avance limitado. De aquí se desprende la necesaria evaluación de la capacidad estatal –y por tanto de



uno de sus órganos, el Ministerio Público- como componente indiscutible del fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho. Con lo anterior nos referimos al alcance que dicha institución, de manera regulada, presenta frente a los diversos escenarios sociales, culturales y políticos. Por lo que, dicha capacidad se podrá ver aún más fortalecida si se continúa respetando la independencia del órgano.

Durante el presente cambio de ciclo gubernamental, resultaría prematuro pretender explicitar transformaciones más profundas que las aquí expuestas. No obstante, esto no implica que los avances institucionales no ocupen un espacio de importancia para el Ministerio Público u otras entidades estatales.

Precisamente, desde el eje de fortalecimiento institucional del Plan Operativo Anual de la Procuraduría General de la República durante el año 2020, se indica que se ha producido la estandarización de los servicios de esta entidad en un 90%, lo cual representa un avance importante en la materia que se trata, aunque no deja de ser un desafío que podría superarse a corto plazo por parte del Ministerio Público.

La dimensión de los avances institucionales, igualmente, deberá extenderse hacia los miembros del Ministerio Público y ser cristalizados en la planificación del órgano. Esto permitirá garantizar que los lineamientos en materia de organización interna, política criminal, investigación y persecución resulten ser uniformes, tal como lo indica la legislación.



V. Conclusiones

El presente informe ha permitido realizar un recorrido por el sistema de justicia dominicano, al poco tiempo de haberse iniciado un cambio de estructura de Gobierno. Fundamentalmente, se han presentado elementos muy puntuales respecto al Poder Judicial y, en términos más amplios, se han observado cada uno de los aspectos más relevantes del Ministerio Público.

Esto permite resaltar la importancia y responsabilidad del Estado y sus órganos de cara al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Justo por esta interpretación, la doctrina ha indicado que,

El actor principal, como garante de los derechos fundamentales y como aparato de gestión de la política pública es y sigue siendo el Estado [...], para recuperar la confianza en el futuro y en las propias instituciones, es imprescindible romper con una concepción que hace que el Estado sea la propiedad de los ocupantes de turno.²²

De modo que este informe ha servido, a nuestro juicio, para delimitar tres conclusiones importantes:

- 1) El análisis de las estructuras gubernamentales debe realizarse en el marco del apego irrestricto a la Constitución y las leyes, observando el contexto jurídico-político de cada institución por separado.
- 2) Tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público representan instituciones esenciales para el orden democrático y, por tanto, su preservación implica una adecuación constante a las propias dinámicas sociales.
- 3) Los avances en materia de institucionalidad democrática por parte del sistema de justicia presentan aún muchos desafíos pendientes que requieren suma voluntad para que sean llevados a cabo.

²² DE RÍZ, Liliana. *Iberoamérica: hacia un nuevo horizonte*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Madrid. 2005. P. 34.



Así como el Estado social y democrático de derecho está compuesto de instituciones, éstas a su vez reúnen una suma de voluntades organizadas. De manera que, el fortalecimiento del sistema de justicia estará íntimamente vinculado a la materialización de acciones encaminadas a hacer posible los supuestos que sean establecidos tanto en el ordenamiento jurídico como en el funcionamiento interno de los entes públicos.



VI. Bibliografía

- **Libros:**

BADGER, Anthony. *FDR: The First Hundred Days*. New York: Hill and Wang. 2008

BARRY, BRIAN. *Teorías de la justicia*. Editorial Gedisa. Barcelona. 2001.

DE RÍZ, LILIANA. *Iberoamérica: hacia un nuevo horizonte*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Madrid. 2005.

ESPINAL, FLAVIO DARÍO. *Presidencialismo y democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santo Domingo. 2012

FINJUS. *Constitución Comentada*. 4^{ta} Edición. Santo Domingo. 2015.

LAGO M., VICENTE. *Criminología y práctica policial*. Universidad de San Pablo. Madrid. 2012.

NACIONES UNIDAS. *Acceso a la justicia. Los tribunales. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Nueva York. 2010.

SCHEERER, HULSMAN; STEINERT, CHRISTIE; Y DE FOLTER, MATHIESEN. *Abolicionismo penal*. Ediar Editora. Buenos Aires. 1989.

SEN, AMARTYA. *La idea de la justicia*. Santillana, Ediciones Generales. 1^{ra} Edición. México, D. F. 2010

- **Publicaciones seriadas:**

FISS, OWEN. *The Bureaucratization of the Judiciary*. The Yale Law Journal 92, n.º 8 (1983), 1442-1468



- **Documentos y libros electrónicos:**

CENTRO DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA). *Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID-19. Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales.* [En línea] Mayo 2020. Disponible en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5648/REPORTECEJA_EstadodelajusticiaenALbajoelCOVID19_20mayo2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y

ORTIZ P., JUAN CARLOS. *La investigación del delito en la era digital. Los derechos fundamentales frente a las nuevas medidas tecnológicas de investigación.* [En línea] [Consultado en fecha 17 de noviembre de 2020] Fundación Alternativas. Madrid. 2013. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/actividades_descargas/5a687574bb9f245b66286372359596d4.pdf

URCUYO, CONSTANTINO. *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática.* [En línea] [Consulta: 14 de noviembre de 2020]. FLACSO. 2010. Documento en formato PDF. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/\\$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf)

- **Publicaciones seriadas electrónicas:**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS SOCIALES Y DE DESARROLLO. *Acceso a la justicia, Estado de Derecho y Desarrollo.* Santo Domingo. Año 2. Número 10. 2018.

- **Instrumentos legislativos internos:**

República Dominicana. Constitución Política. 2015.

República Dominicana. Ley Orgánica del Ministerio Público No. 133-11.