

## **Informe sobre el estado de la reforma procesal penal en República Dominicana**

### **Introducción.**

Este informe está basado en la sistematización de informaciones disponibles sobre el proceso de reforma de la justicia penal en República Dominicana y en una serie de entrevistas que se han hecho durante una visita a dicho país entre los días 20 y 23 de febrero de 2006.

Los datos que se proveen están orientados a describir el proceso de reforma teniendo muy en cuenta los aspectos considerados claves en otros informes realizados por CEJA, en el marco de su proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales.

Así como los textos normativos de este país reflejan el aprovechamiento de la experiencia previa de los demás países de la región, algunas de las iniciativas vigentes y los análisis de problemas también muestran que se trata de un proceso de reforma que ha asumido desde el inicio la importancia de la fase de implementación y gestión del cambio, algo que no ocurrió regularmente en otros países.

Fueron especialmente consultados los informes elaborados por la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ) y por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), un trabajo aun pendiente de publicación provisto por FINJUS y profusa documentación institucional entregada por todos los actores entrevistados.

La realización de las entrevistas, la identificación de los actores claves a los cuales entrevistar, su coordinación y finalmente el acceso a toda la información que amablemente fue provista en el marco de las entrevistas, ya sea como resultado de ellas o por el material entregado allí, hubiera sido imposible sin el apoyo local de Luz Díaz y María Olivares de FINJUS. También fue sumamente valioso el aporte de Carmen Amarilis Cruz y Félix Tena del Instituto Caribeño para el Estado de Derecho (ICED), proveyendo información sobre el proceso de reforma en general.

Debo reconocer públicamente la disposición del Procurador General (*ad interim*) de la República Dr. Rodolfo Espiñeyra, del Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ) Dr. Alejandro Moscoso, de la Dra. Laura Hernández (Directora Nacional de la Defensa Pública), de la Lic. Gloriana Montas (Directora Nacional de Asistencia a la Víctima), de la Dra. Aura Celeste Fernández y del Dr. Cristóbal Rodríguez (Directora y Director Académico de la Escuela Nacional del Ministerio Público), de la Lic. Gervasia Valenzuela (Subdirectora de la Escuela Nacional de la Judicatura) y del General De la Cruz Martínez (Director General de Prisiones). Todos ellos accedieron a conversar extensamente en medio de sus múltiples ocupaciones y apretadas agendas.

También resultaron de mucha utilidad los datos generosamente provistos por la Unidad Técnica para la Implementación de la Reforma del Ministerio Público dirigida por el Dr. Ramón Núñez Núñez, quién además fue largamente entrevistado. Lo mismo cabe decir de la excelente disposición de todas las dependencias del Poder Judicial y sus funcionarios, a quienes enumero según el orden en que fueron entrevistados: Ing. José Lluberes (del Departamento de Ingeniería), Lic. Cecilia Cuello (Directora Técnica del Poder Judicial), Lic. Adolfo Pérez y equipo del área de Informática, Lic. Néstor Berroa (del Departamento de Estadísticas) y Lic. Cristina Fullcar (Directora de Planificación y Proyectos).

Los fiscales de la Unidad de Litigación de la provincia de Santo Domingo, el Procurador Fiscal de la Provincia (Dr. Perfecto Acosta) y su Subprocurador brindaron casi tres horas de entrevistas. En el ámbito de la Defensa el agradecimiento es para el grupo de defensores del Distrito Nacional que además de entrevistarse largamente nos atendieron en sus oficinas del palacio de Ciudad Nueva en ocasión de la visita realizada. En la visita contamos con una excelente disposición de todas las personas que nos atendían, quienes sin requerir mayores datos informaban sobre lo requerido.

También va nuestro agradecimiento para las representantes del Centro de Estudios Legales para la Mujer (CENSEL), quienes nos dieron su visión desde la perspectiva de una organización de la sociedad civil.

Todas las personas entrevistadas mostraron un activo interés por la finalidad de este informe y una espontánea disposición a mantener el contacto para realizar consultas y ajustes a la información, lo que revela una clara disponibilidad para la discusión y mejoramiento del informe mediante la consulta a los operadores locales.

### **1. El proceso de reforma de la justicia penal en República Dominicana: aspectos generales.**

Luego de la reforma constitucional de 1994, se instaló en República Dominicana la necesidad de transformar integralmente el sistema de administración de justicia penal, el cual funcionaba desde el siglo XIX con reglas e instituciones heredadas directamente de la tradición jurídica inquisitiva francesa, con algunas variaciones fruto de la traducción de los textos al español y de cambios realizados posteriormente.

El proceso de reforma estuvo basado en la discusión de dos proyectos de Código Procesal Penal, uno sostenido por una Comisión Oficial y otro impulsado desde la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). Este segundo proyecto fue sometido a un amplio plan de divulgación y debate a través del Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, espacio multisectorial desde el cual se plantearon propuestas concretas a los diversos actores.

En el año 1999, tras la presentación pública del proyecto generado desde la sociedad civil, la comisión oficial convocada por el Presidente de la República abandonó su propuesta y ambos sectores comenzaron a trabajar sobre un único texto<sup>1</sup> de carácter acusatorio, que resultó aprobado finalmente en el año 2002.

Este rol protagónico de la sociedad civil ha sido una constante del proceso de reforma de la justicia penal en República Dominicana que continúa hasta hoy. El trabajo desarrollado por FINJUS y Participación Ciudadana a través de la *Red Justicia y Ciudadanía*<sup>2</sup> garantiza diversas instancias de participación a través de la conformación de Consejos Regionales de Justicia y Ciudadanía. Se trata solo de un ejemplo de las múltiples iniciativas en este sentido.

También da cuenta del peso de la sociedad civil en el proceso de reforma de la justicia penal, del lugar que le es reconocido en las instancias interinstitucionales creadas a los fines de la implementación y seguimiento de la Reforma (v. gr. CONAEJ) y su inclusión en las instancias de gobierno institucional, tal como ocurre con el Consejo de la Defensa Pública.

---

<sup>1</sup> Cf. *Entrevista a FINJUS*, publicada en *Revista Sistemas Judiciales*, publicación semestral de CEJA, año 2, nro. 3, 2002, p. 84 y sgtes.

<sup>2</sup> La red nuclea alrededor de 600 organizaciones comunitarias del todo el país.

Por otra parte merece subrayarse la sostenibilidad a lo largo de casi una década del proceso de reforma, no obstante algunas decisiones de carácter coyuntural que pusieron en jaque el proceso al momento mismo de su puesta en marcha, tal como ocurrió con los cambios realizados en el Ministerio Público en agosto de 2004.

Más allá de algunas dificultades puntuales, el proceso de reforma dominicano muestra considerables esfuerzos por sostener una implementación basada en la coordinación y planificación conjunta entre los diversos actores involucrados.

### **1.2 Los lineamientos básicos del Nuevo Código Procesal Penal.**

En cuanto al nuevo CPP, éste ha adoptado una estructura de neto corte acusatorio que consagra un programa ambicioso de derechos y garantías para el acusado. También la víctima adquirió en el nuevo sistema un lugar relevante mediante el reconocimiento de sus derechos básicos y la previsión de herramientas para su participación en el proceso penal.

En cuanto al régimen de la acción se han incorporado de diversos criterios de oportunidad, salidas anticipadas del proceso penal y mecanismos alternativos para la resolución de conflictos; todo ello en línea con el art. 2 CPP, el que establece que *“Los Tribunales procuran resolver el conflicto surgido a consecuencia del hecho punible para contribuir a restaurar la armonía social. En todo caso, al proceso penal se le reconoce el carácter de medida extrema de la política criminal”*.

La etapa preparatoria, definida como una instancia para la recolección de información, está muy desformalizada y se consagra el principio de libertad probatoria.

Se diseñó un sistema de criterios amplios y flexibles en materia de plazos y formas, poniendo el acento en las finalidades de los actos. Se permite a las partes acordar la renuncia, abreviación o prórroga de los plazos.

El diseño normativo para el control de la duración de los procesos penales es muy innovador. Se fija una duración máxima de tres años para el proceso, aunque si un determinado delito prevé un plazo de prescripción menor, ese será el término máximo de duración. Esta regla general es acompañada por un conjunto de normas que regula los tiempos de cada etapa procesal de acuerdo a la situación del acusado (libre o privado de su libertad durante el proceso). La única posibilidad de extensión del plazo de la etapa preparatoria exige al Ministerio Público que antes del vencimiento del plazo solicite una única prórroga, sin que ello implique modificar el plazo máximo de duración de todo el proceso.

La oralidad encuentra amplia consagración mediante en el reconocimiento del juicio oral y público como momento central del proceso y también en la previsión de la oralidad como instrumento para la toma de decisiones en las etapas previas. Las audiencias preliminares y de juicio son de carácter público. No son públicas las audiencias de medida de coerción porque, según explican los actores entrevistados, se ha optado por restringir la publicidad para proteger la intimidad de quien es considerado jurídicamente inocente.

### **1.3 El proceso de implementación del nuevo sistema procesal penal.**

En el año 2002 se creó, mediante decreto presidencial, la *Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal* (CONAEJ)<sup>3</sup>, cuya tarea básica es llevar adelante

---

<sup>3</sup> Actualmente la CONAEJ está compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Defensa Pública, el Ministerio Público, la Policía Nacional, FINJUS, el Colegio de Abogados, la Iglesia y las Escuelas de Capacitación del Poder Judicial y del Ministerio Público

el proceso de implementación bajo los lineamientos previstos en la Ley Nro. 278 -04. Además, la ley de implementación dispuso la creación de Unidades Técnicas de Ejecución en el ámbito del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía.

En cuanto a los tiempos, se dispuso que el nuevo CPP comenzara a regir en dos etapas distintas. La primera de ellas a partir del 27 de septiembre de 2004 y la segunda un año más tarde, en la cual entraron en vigencia las normas pendientes: aplicación de criterios de oportunidad, la conversión de la acción, la colegiatura de tribunales de primera instancia y la puesta en funcionamiento de la justicia de ejecución penal.

La entrada en vigencia de las normas procesales de manera progresiva, estuvo precedida por una resolución de la Suprema Corte de Justicia del mes de noviembre de 2003 (Resol. nro. 1920) mediante la cual se precisó el alcance y contenido del debido proceso en materia penal. Así, aún bajo las reglas del viejo código de instrucción pero con miras al cambio inminente, la Suprema Corte dispuso adecuar las salas de audiencias, dejar el interrogatorio y contrainterrogatorio de testigos en manos de las partes, se reconoció el derecho a que los defensores presencien los interrogatorios del procesado y la posibilidad de que las partes puedan presentarse al menos una vez en audiencia ante el juez de la instrucción.

#### **1.4. La liquidación de casos del antiguo sistema**

Los casos iniciados bajo las reglas del antiguo sistema que aún se encontraban en trámite quedaron sometidos a una estructura liquidadora conformada por tribunales y fiscales exclusivamente abocados a éstos y bajo las reglas procesales anteriores, con excepción del sistema recursivo para el cual comenzó a regir la nueva normativa. Según la ley de implementación el proceso de liquidación debe culminar en el plazo de dos años.

A través de un inventario realizado a nivel nacional<sup>4</sup> bajo la supervisión de la Dirección Técnica de la Corte Suprema se determinó que era necesario designar 103 jueces para actuar en carácter de liquidadores, 44 jueces de instrucción y 59 en las Cámaras Penales<sup>5</sup>. Anteriormente se había realizado un proceso de depuración de casos que consistió en la individualización de aquellas causas con más de un año de inactividad procesal que, salvo una manifestación expresa en sentido contrario de los interesados, fueron sometidas a un mecanismo de “extinción extraordinaria”<sup>6</sup>.

## **2. Los actores del proceso de reforma.**

### **2.1 El Poder Judicial.**

Según lo establecido en el nuevo CPP, la jurisdicción se compone de la siguiente manera: Salas Penales de las Cortes de Apelación, Juzgados de Sala y Colegiados, Juzgados de Instrucción, Juzgados de Ejecución de la Pena y los jueces de paz. Existen 11 departamentos judiciales en funcionamiento y en cada uno hay más de un distrito Judicial. Cada departamento cuenta con una Corte de Apelaciones (que en algunos casos son de jurisdicción plena), es decir, un total de once. Hay 47 Cámaras Penales de Primera Instancia, 11 Tribunales Colegiados (Cámaras de Apelaciones que actúan en segunda

---

<sup>4</sup> El costo total del inventario y depuración fue US\$ 228.571,00 y contó con el apoyo del Proyecto de Justicia y Gobernabilidad de USAID y la participación técnica de FINJUS.

<sup>5</sup> Cf. *Memoria Anual 2004*, Poder Judicial de República Dominicana, P. 13.

<sup>6</sup> Quedaron exceptuadas de este mecanismo los casos por delitos tales como homicidio intencional y sus modalidades agravadas, delitos sexuales, secuestro, delitos de narcotráfico y violaciones a ley de sustancias controladas, lavado de activos, los casos en que el Estado fuera víctima, algunas modalidades de robo, entre otras.

instancia)<sup>7</sup> y 49 Juzgados de la Instrucción. Existen además 8 Juzgados de Primera Instancia con plenitud de jurisdicción<sup>8</sup>.

Respecto a la cantidad de jueces con competencias estrictamente penales, los datos de 2005 señalan que hay 184 jueces penales activos<sup>9</sup>, presentando un incremento del 25,5% con relación al año anterior<sup>10</sup>.

En cuanto a la composición de género en todas las instancias, los jueces varones doblan a las mujeres en cantidad con excepción de los tribunales colegiados donde la situación es exactamente inversa<sup>11</sup>.

Los datos que dan cuenta de la distribución del total de jueces penales por instancia muestran una alta concentración de cargos jurisdiccionales en las instancias recursivas. Del total de 184 jueces penales, 51 ocupan cargos en las Cámaras Penales de las Cortes de Apelación (27,77% de los jueces penales), en tanto que en instrucción existen 46 jueces (25,5% de los jueces penales).

En lo que respecta al presupuesto del Poder Judicial, la entrada en vigencia de la reforma procesal no se tradujo en una mejora presupuestaria. Es más, entre 2003 y 2004 su presupuesto se redujo del 1,23% al 1,14% del presupuesto público<sup>12</sup>. En el año 2004 el Poder Judicial ejecutó un presupuesto superior al asignado en un 4%. Es importante aclarar que recién a mediados del año 2004 se estableció por ley la autonomía presupuestaria de la Procuraduría General de la República.

### **2.1.a) Capacitación judicial para la reforma.**

La Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ) tiene a su cargo la capacitación de jueces, defensores públicos y defensores de oficio. En lo que se refiere a la capacitación asociada al proceso de reforma se ha señalado que ésta no ha sido del todo adecuada en sus contenidos y ha dejado fuera de sus previsiones a los jueces de paz, quienes también deben ejercer competencias penales<sup>13</sup>.

Las primeras evaluaciones realizadas por la propia ENJ con posterioridad a esta capacitación han indicado que es necesario fortalecer la capacitación en el manejo de audiencias, especialmente respecto de los jueces de instrucción<sup>14</sup>.

Los principales problemas detectados en estas evaluaciones fueron: la excesiva duración de las audiencias (a veces se extienden por horas y se convierten en verdaderas

---

<sup>7</sup> Existe una Resolución de la Corte Suprema mediante la cual se dispuso su entrada en funcionamiento a partir de septiembre de 2005.

<sup>8</sup> Cf. Poder Judicial, División de Registro de Personal, disponible en [www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do) al 02-01-2006.

<sup>9</sup> Cf. Cifras elaboradas por la división de registro de personal, disponibles en [www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do) al 23 de febrero de 2006. No se incluyeron aquí los jueces de paz que tienen ciertas competencias en materia penal (cf. art. 75 CPPN) en la etapa preparatoria (medidas que no admitan demora), los cuales son 75. En los departamentos de Montecristi, Barahona y Puerto Plata los jueces de Cortes de Apelación ejercen plenitud de jurisdicción: son 15 jueces.

<sup>10</sup> La estadística oficial contenida en la memoria anual 2004 del Poder Judicial indicaba que existían para entonces 137 jueces penales activos.

<sup>11</sup> Cf. *El poder judicial avanza a pasos firmes hacia la equidad de género*, en *El judicial*, publicación del Poder Judicial, noviembre/diciembre 2005, República Dominicana, p. 5.

<sup>12</sup> Cf. Reporte de Justicia en las Américas, 2004 – 2005, CEJA, p. 391.

<sup>13</sup> *Estado de situación del sistema de justicia penal a la entrada en vigencia del nuevo código procesal penal*, Op. Cit. p. 12. Mediante Resolución Nro. 296 -05 los jueces de paz fueron habilitados por la Corte Suprema para actuar como jueces de la Instrucción.

<sup>14</sup> Cf. Entrevista personal con la Subdirectora de la ENJ, Gervasia Valenzuela.

anticipaciones del juicio) y el rol de los jueces en lo relativo a su función de garantía. A partir de tales resultados se puso en funcionamiento un programa de capacitación dirigido a la formación de formadores en el que se utilizaron técnicas de simulación de audiencias orales, con la asistencia técnica de consultores de Puerto Rico. La multiplicación de las capacitaciones están en manos de aproximadamente 20 jueces nacionales.

Para el año 2004 la Escuela Nacional de la Judicatura contó con un presupuesto de RD\$ 24.414.500 (U\$S 697.557)<sup>15</sup>.

### **2.1.b) Producción de información y acceso público.**

En el Poder Judicial los datos se recolectan en forma manual, tribunal por tribunal y luego son informatizados. Generalmente la tarea recae en el secretario. Si bien la ley de la Carrera Judicial impone que los reportes se envíen mensualmente antes del día 10 de cada mes, no siempre los operadores judiciales cumplen con esta tarea.

Aunque actualmente no lo está haciendo, se prevé que el área de estadística maneje también la producción de información relativa al desempeño de los magistrados de acuerdo a los indicadores establecidos por la Dirección de Carrera Judicial.

A los jueces se remite un boletín trimestral con información estadística y anualmente se produce un informe general.

Los datos estadísticos son públicos y de acceso irrestricto al público. También figura detallada por años y fueros en el website de la Suprema Corte donde también se incluyen las rendiciones presupuestarias y los informes de auditoría externa que se realizan periódicamente.

El responsable del área de estadísticas del Poder Judicial señalaba insistentemente la necesidad de poner en marcha mecanismos informatizados de seguimiento de los casos para producir información de mejor calidad porque mientras la unidad de información siga siendo el expediente solamente se podrá tener una información muy rudimentaria.

### **2.1.c) El manejo de casos y la gestión judicial asociada a la reforma.**

Según la estadística judicial en el período octubre 2004 – junio 2005 (primer año de vigencia de la reforma) en todo el país se efectuaron ante los juzgados de la instrucción 20.391 solicitudes de audiencias orales: 16220 para medidas de coerción, 3962 para audiencias preliminares y 209 con el registro de otras solicitudes.

La estadística de 2005 elaborada por el Poder Judicial indica que el total de solicitudes orales en el período enero 2005 – diciembre 2005 fue de 41.386 de las cuales, 22.645 (54,7%) fueron de solicitud de medidas de coerción y 9.302 (22,47%) de solicitud de audiencia preliminar. El resto fueron solicitudes de audiencias de revisión.

Si consideramos los datos de ingresos comparativamente es notable el aumento en un volumen de solicitudes. Por otra parte, si bien proporcionalmente se mantienen estables las solicitudes de medidas de coerción en relación con el total de solicitudes, las solicitudes de audiencia preliminar aumentaron en dos veces y medio hacia fin del año 2005 en comparación con lo sucedido hasta el mes de junio de ese mismo año.

Si consideramos los datos para el Distrito Nacional, en el período octubre 2004 – junio 2005 ingresaron en los juzgados de la instrucción un total de 2211 solicitudes de audiencias lo que indica que en promedio cada uno de los siete juzgados de la instrucción

---

<sup>15</sup> Al mes de febrero U\$S 1 vale \$RD 35.

de dicha jurisdicción debió atender en el año 315 solicitudes<sup>16</sup> o dicho de otro modo, 26,3 solicitudes de audiencias al mes.

En las Cámaras Penales (juicio) durante el período octubre 2004 – junio 2005 ingresaron un total de 3889 casos a esta etapa. Las cifras de ese período no informan respecto de la cantidad de egresos pero si permiten ver que mes a mes la cantidad de casos ingresados subió de manera sostenida. Ya para el período completo de 2005 ingresaron en el año 2005 6809 casos<sup>17</sup> y se resolvieron 4597 casos (67,5% de casos).

Ahora bien, distribuida esa cantidad de casos según los distintos tipos de acción y la relación con los casos resueltos, la situación es la siguiente:

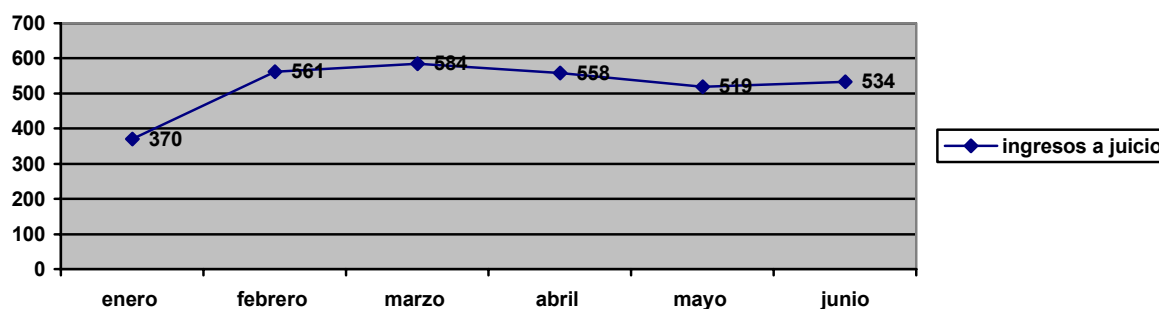
#### **Cuadro de casos ingresados y resueltos según el tipo de acción Año 2005 - A nivel Nacional**

<b>Tipo de acción</b>	<b>Casos ingresados</b>	<b>Casos resueltos</b>
Acción penal pública	2329	1849
A. P. P dep de I. P.	345	245
Acción Privada	4135	2503
<b>Totales</b>	<b>6908</b>	<b>4597</b>

Fuente: Dirección de Estadísticas de la Suprema Corte de Justicia  
Elaboración propia

Si se observa la evolución mensual en el ingreso de casos a la instancia de juicios, el primer semestre de 2005 permite observar una sostenida tendencia en aumento tal como se expresa en el siguiente gráfico:

#### **Evolución ingreso de casos – etapa de juicio Primer semestre 2005 - Nivel nacional**



**Datos provistos por los jueces a la División de Estadísticas del Poder Judicial**

<sup>16</sup> A estas cifras deben sumarse los datos de solicitudes de medidas por escrita (órdenes de allanamiento, arrestos, etc.) pero en lo que interesa desde la perspectiva de oralidad se mencionan solo las actividades que deben producirse mediante audiencias.

<sup>17</sup> La cifra no contempla los ingresos por recursos de Habeas Corpus.

### Elaboración propia

Los datos no existen para esta etapa discriminados por jurisdicción pero considerando las cámaras penales de todo el país y el ingreso en 2005 de 6908 casos a esta etapa del proceso es posible estimar que cada Cámara recibió en promedio 146 casos penales anuales o 12, 6 mensuales. A ello deben sumarse los habeas Corpus que también son resueltos por estas estructuras y la afectación de parte de ellas a la estructura liquidadora.

#### **2.1.c.1) La distribución del trabajo: el caso del Distrito Nacional**

En el Distrito Nacional<sup>18</sup>, al mes de febrero de 2006 existen siete juzgados de la Instrucción, uno de los cuales asume tareas de coordinación y distribución de casos entre los distintos jueces de la instrucción. Por su parte, cada uno de los juzgados tiene el deber de informar a la coordinación sobre las extinciones que se producen de oficio y las audiencias fijadas y no realizadas para que la Oficina coordinadora pueda reprogramarlas. Los juzgados 1, 2 y 4 atienden audiencias de solicitud de medidas de coerción sin personas detenidas y otras solicitudes. Existe otro juzgado (5to) que tiene una asignación prioritaria de casos en razón de la materia (violencia intrafamiliar), aunque no está excluido de la asignación de otro tipo de casos.

Dos juzgados funcionan como “jurisdicción de atención permanente” (Art. 76 CPP) y su trabajo se concentra en el conocimiento de casos con personas detenidas y autorizaciones de solicitudes escritas que no admitan demora. Uno de ellos lo hace en horario extendido (a partir de las 15 hs), mientras que el otro lo hace en el horario normal.

Esta modalidad de atención permanente comenzó a funcionar muy recientemente sólo en el ámbito del Distrito Nacional y en la provincia de Santo Domingo.

La figura del juez coordinador es clave para la articulación entre la jurisdicción permanente y la estructura jurisdiccional común, pues entre otras cosas es quien define si un caso debe ingresar por vía de la oficina o si debe ingresar a los juzgados de la instrucción mediante el sorteo tradicional. Cuando los casos ingresan en el horario extendido (a partir de las 15 hs.) lo hacen directamente ante la oficina de atención permanente y al otro día son informados a la coordinación.

Para la etapa de juicio existen cuatro salas juzgadoras a las que la presidencia les asigna casos mediante sorteo. Existe un Tribunal Colegiado que se integra con la Jueza que preside y dos jueces más. Actualmente 8 salas se mantienen en la estructura liquidadora. Cada juez cuenta con sus empleados y su propio despacho que oficia como sala de audiencias.

#### **2.1.c.2) El funcionamiento del sistema de audiencias orales.**

Las audiencias de la etapa preparatoria deben fijarse en el plazo de tres días si una persona está en libertad (art. 248 CPP) y en el plazo máximo de 24 horas si la persona está detenida<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Entrevista a empleado del Juzgado de la Instrucción que oficia como Juzgado de Coordinación.

<sup>19</sup> En relación con el plazo para el control de detención y solicitud de una medida cautelar, la Constitución de la República establecía que la policía debía poner a una persona detenida a disposición de un juez en el plazo máximo de 48 hs. Luego el CPP dispuso que “*La autoridad policial que practique el arresto de una persona debe ponerla, sin demora innecesaria, a la orden del ministerio público, para que éste, si lo estima pertinente, disponga la libertad o solicite al juez una medida de coerción. La solicitud del Ministerio Público debe realizarse (...) dentro de las veinticuatro horas contadas a partir del arresto*”. Esta morigeración del plazo constitucional ha generado divergencia en las interpretaciones: mientras algunos

La Corte Suprema ha dictado también una regulación específica sobre audiencias de medidas de coerción<sup>20</sup>, que puede ser inconveniente desde la perspectiva de un sistema de audiencias y su dinámica, en tanto en su art. 9 tabula los puntos objeto de tratamiento, sujetándolos exclusivamente al debate de tales medidas. De este modo, es factible que se pierda un gran potencial de éstas, que consiste precisamente en que ellas, por su propia dinámica de interacción informal, facilitan el tratamiento de diversos puntos o temas en el ámbito de una única reunión.

Pero es cierto que este intento de regulación quizás pretende responder a las distorsiones que se producen en el marco de estas audiencias, que llegan a durar horas debido a las confusiones respecto del tipo de debate que debiera producirse.

Por otra parte, mediante la reglamentación, se establece que la revisión de las medidas cautelares ya impuestas, ya no se decide sobre la base de las argumentaciones orales y sin mediación de las partes: únicamente si el juez lo decide, puede convocar a una audiencia para informar sobre su decisión.

Desde la perspectiva de la oralidad esto es un retroceso, porque lo ideal hubiera sido que la fijación de estándares en el contexto de audiencias orales sea el medio para ir corrigiendo la práctica defectuosa o abusiva de los operadores.

Sin embargo en los sucesivos diagnósticos se han identificado otros problemas que no han sido objeto de tratamiento por parte de la reglamentación. Un ejemplo concreto de ello es la necesidad de fijar audiencias con horarios preestablecidos y sucesivos.

En la actualidad los juzgados citan todas las audiencias a la misma hora, dando por sentado que algunas van a suspenderse. A eso se suma que no comienzan en un horario puntual.

Esto genera un dispendio notable de recursos medido en tiempos inutilizados de jueces, fiscales y abogados. Lo mismo ocurre con los detenidos que son llevados hasta las dependencias judiciales como si todas las audiencias fueran a realizarse en la misma hora. En promedio se fijan entre 12 y 20 audiencias por juzgado de la etapa preparatoria pero se realizan efectivamente entre 3 y 5 audiencias.

Las salas penales (conciliaciones, habeas corpus y juicios correccionales) fijan hasta 15 audiencias promedio. En una Sala nos dijeron “*no fijamos menos de 10 aunque no se hacen todas*”. En un día de visita al Palacio de Ciudad Nueva fue posible observar esto en las planillas que registran la agenda diaria; en ninguno de los casos las audiencias comenzaron puntualmente.

Luego, en términos más sustanciales se ha reconocido en varias entrevistas que las audiencias de coerción y preliminares están anticipando debates propios de la fase del juicio sin que se haya logrado comprender a cabalidad la dinámica propia de las discusiones que deben darse en esta etapa. Por ejemplo, en la visita al palacio de Ciudad Nueva, se nos informó que para ese día las audiencias fijadas partían a las 11 de la mañana porque el día anterior el magistrado había terminado audiencias a las 9 de la noche. No fue un caso de audiencias de urgencia sino de la extensión indebida de las

---

sostienen que el plazo es el de la Constitución, otros insisten en que la supremacía de las normas internacionales de protección de derechos humanos (v. gr. principio pro homine y principio de progresividad) y sus principios hermenéuticos aplicables, mandan que el plazo sea el de 24 hs. Se entiende aquí que esta última es la interpretación correcta.

<sup>20</sup> Resolución nro. 1731 - 2005.

audiencias de coerción. Idéntica cuestión fue señalada por las evaluaciones llevadas adelante por la Escuela de Capacitación Judicial a las que ya nos referimos previamente. Desde el punto de vista de la publicidad es importante señalar que la información sobre las audiencias está disponible en paneles a la vista de todos o de lo contrario es inmediatamente provista por la persona a la cual les es requerida. En el caso de las audiencias de coerción es necesario reiterar que lo problemático es la falta de control externo, porque no son públicas.

En cuanto al espacio físico, las salas juzgadoras son amplias y cuentan con un espacio considerable para la presencia de público. Las audiencias ante los juzgados de la instrucción, en cambio, deben realizarse en las oficinas personales de los propios jueces, aunque para algunas audiencias preliminares se utilizan las salas juzgadoras.

### **2.1.c.3) Diseño y planificación de la gestión en la segunda etapa de implementación.**

La Dirección General Técnica y la Dirección de Planificación y Proyectos de la Suprema Corte de Justicia, con el apoyo de USAID, desarrollaron un nuevo sistema de gestión del despacho judicial.

Para ello se consideraron los resultados de un diagnóstico previo que indicó, entre otros, los siguientes problemas en el funcionamiento del nuevo sistema: a. déficit en el registro, programación y gestión de audiencias; b. incumplimiento de los plazos procesales y predominio de la cultura escrita; c. dificultades en el traslado de detenidos; d. falta de coordinación en las agendas y d. carencia de equipos informáticos<sup>21</sup>.

Las ideas rectoras del modelo son comunes a las experiencias más innovadoras de la región y están basadas en la orientación de resultados en función de los objetivos perseguidos por la reforma en términos de oralización, celeridad procesal y transparencia en la gestión. En términos generales el nuevo modelo de gestión judicial se basa en:

- una concepción de la administración de justicia como servicio público;
- la profesionalización de las tareas administrativas y su especialización frente a la tarea estrictamente jurisdiccional;
- la necesidad del monitoreo y evaluación permanente, y
- la conveniencia de organizar los recursos administrativos aprovechando las economías de escala.

Como actividad asociada al diseño del nuevo modelo de gestión judicial fueron creadas subcomisiones de trabajo cuya tarea fue elaborar reglamentaciones del CPP, aunque aún no se encuentran completamente implementadas.

Si bien aún no se implementa, uno de esos reglamentos se ocupa de regular las funciones del Secretario, en línea con lo dispuesto por el art. 77 del CPP, el cual establece como tareas propias del mismo “(...) *organizar la preparación de audiencias, dictar las resoluciones de mero trámite, ordenar las notificaciones, citaciones, disponer la custodia de objetos secuestrados, llevar al día los registros y estadísticas, dirigir al personal auxiliar, informar a las partes del estado o marcha de los procedimientos y colaborar en todos los trabajos materiales o administrativos que el juez o el tribunal les indique*”.

### **2.1.d) La informatización del sistema de justicia penal<sup>22</sup>.**

---

<sup>21</sup> Cf. Entrevistas con la Directora de Planificación y Proyecto del Poder Judicial, Lic. Cristina Fullcar.

<sup>22</sup> Los contenidos de este apartado fueron obtenidos en entrevistas con el responsable del Área de Informática del Poder Judicial, Sr. Adolfo Pérez y su equipo de trabajo quienes además nos proveyeron de un documento técnico que explica en profundidad las características del nuevo sistema.

En términos generales, el Poder Judicial no se encuentra informatizado en su totalidad y aún se encuentra en desarrollo un ambicioso plan de conectividad<sup>23</sup>. Directamente asociada a la gestión de los casos penales, existe una herramienta informática que fue instalada únicamente en la provincia de Santo Domingo, pero el proceso de informatización tendrá mayor impacto con la entrada en vigencia del nuevo *sistema integral de gestión de expedientes (Supremo Plus)* cuya puesta en funcionamiento se realizará bajo la forma de experiencia piloto conjuntamente con el modelo de gestión judicial al que nos referimos en el apartado anterior.

Tal como ocurrió con el diseño del sistema de gestión judicial, la herramienta informática fue concebida en atención a los problemas identificados y a los objetivos de la reforma, por lo cual registra datos que permiten medir cuestiones tales como la cantidad de audiencias, su duración, el control de plazos, las suspensiones, seguimiento de notificaciones, entre otros.

Este *software* ha sido concebido con la idea de que los datos sean de acceso público.

En cuanto a la relación con otras aplicaciones, desde 2005 se está trabajando en protocolos de entendimiento con el software utilizado por el Ministerio Público (JUSTICIA XXI).

#### **2.1.e) El Sistema de notificaciones.**

A los medios tradicionales de notificación previstos por el CPP se suma un reglamento aprobado por resolución de la Corte Suprema<sup>24</sup> que regula el uso de medios más modernos tales como el correo electrónico y el buzón judicial electrónico o físico.

El reglamento prevé también la creación de centros de citaciones que apoyen la labor de los tribunales: funcionarán integrados a las secretarías y contarán con un supervisor, un coordinador, alguaciles, notificadores, alcaldes pedáneos y el personal auxiliar que sea necesario. También se contempla la figura de la mensajería como un cuerpo externo al Poder Judicial.

La resolución de una adecuada gestión del sistema de notificaciones aparece reiteradamente como una de las demandas más urgentes del proceso de implementación.

En el Distrito Nacional, en base a las entrevistas realizadas, es posible concluir que una de las causas centrales de los problemas que evidencia el funcionamiento del sistema de audiencias orales reside en este déficit.

Un grupo de defensores públicos entrevistados en el Distrito Nacional dijeron: “*Tenemos un promedio diario entre 4 y 5 audiencias, pero las agendadas son entre 12 y 20 audiencias. La mayoría de ellas caen por problemas de notificación o por incomparecencia de detenidos (...) ya en la etapa de juicio la realización se aplaza en muchas ocasiones también por problemas de notificación*”.

Por su parte, los fiscales de la provincia de Santo Domingo, reafirmaron la crítica remarcando que a la debilidad de la estructura de los tribunales para notificar se suma la renuencia a utilizar en apoyo otras formas de comunicación.

Existe un particular problema en lo que respecta al nexo entre las autoridades penitenciarias y el sistema judicial, provocando con ello una lesión directa a los derechos

---

<sup>23</sup> Al año 2003 el Poder Judicial en su conjunto contaba con 1623 computadoras y 676 impresoras, con una concentración del 67,4% en el Distrito Nacional Cf. *Memoria Anual 2003*, Poder Judicial, República Dominicana, P. 89.

<sup>24</sup>Resolución Nro. 1732 – 2005.

de los reclusos quienes ven demoradas decisiones sobre su situación jurídica por los problemas de comunicación existentes<sup>25</sup>.

En lo que respecta a las notificaciones para garantizar la presencia de personas detenidas en las audiencias, sostuvo el Director General de Prisiones que *“Los traslados hacia las audiencias y la no presentación del interno ha obedecido las burocracias de tramitación de la solicitud desde los juzgados. No tenemos un sistema de solicitudes que funcione ágilmente. El empleado judicial no llega, los faxes no llegan. Muchas veces ocurre que la solicitud no llega a tiempo o llega cuando ya ha salido el vehículo de traslado”*.

## **2.2 El Ministerio Público Fiscal: Estructura, gobierno y organización**

El Estatuto del Ministerio Público (EMP, Ley nro. 78 - 03) regula la integración y actividad del Ministerio Público. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamentación (Ley 14 - 91) regula la situación del personal técnico y administrativo.

En cuanto a su ubicación institucional, el Ministerio Público es definido como órgano integrante del sistema de justicia, con independencia funcional (art. 13, EMP) cuyas funciones principales son la investigación de los hechos penales en representación de la sociedad y el ejercicio de la acción pública. En el contexto de tales actividades tiene el deber de proteger a víctimas y testigos y conservar las pruebas. Tiene a su cargo la dirección funcional de la actividad policial (art. 6 EMP). Todas estas tareas deben ser ejercidas de conformidad con el deber de objetividad que impone el art. 11 del EMP y respetando el debido proceso legal.

También dependen del Procurador General la Dirección General de Prisiones, el Departamento contra la Corrupción Administrativa, la Escuela Nacional del Ministerio Público, la Dirección Nacional del Ministerio Público y la Unidad de Familia y Menores (art. 49, EMP).

En cuanto a su estructura de gobierno y disciplina, cuenta con un Consejo Nacional de Fiscales y un Consejo Disciplinario. En el primer caso, las funciones más relevantes son el asesoramiento al Procurador General en cuestiones político criminales y penitenciarias, la resolución de conflictos que se dan entre fiscales en el marco de las investigaciones y la presentación al Poder Ejecutivo de la lista de fiscales para las selecciones. Sus sesiones pueden ser públicas o reservadas (art. 29, EMP).

En tanto que el Consejo Disciplinario (el cual además de estar compuesto por fiscales y por el Procurador cuenta con la participación de la academia y del Colegio de Abogado) tiene como funciones más relevantes conocer las quejas y querellas contra el Procurador, adjuntos, los procuradores de corte y sus adjuntos y conocer en segunda instancia las quejas, querellas o denuncias de carácter disciplinario contra los demás miembros del MP (art. 31, EMP).

Tanto en el Consejo Superior como en el nivel departamental las sesiones para el juzgamiento de las denuncias y querellas se resuelven en audiencias reservadas y a puertas cerradas, contradictoriamente con el mandato de velar por el debido proceso.

En lo que respecta a la estructura y organización, la ley fija algunos criterios de flexibilidad al otorgar al Procurador la posibilidad de trasladar funcionarios cuando justificadamente existan razones de conveniencia para el servicio o también cuando se autoriza a miembros del MP con idéntica jerarquía a intercambiar sus puestos aunque

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, mientras no son reconocidos formalmente por el Servicio Penitenciario como condenados no podrían incorporarse al régimen de las unidades y ello no ocurre hasta que las notificaciones llegan al Servicio, algo que en algunos casos ocurre con meses de demora

pertenezcan a distintos departamentos o distritos, previa autorización del Procurador General.

Sin embargo más adelante es la propia ley la que fija una estructura que refleja a la del Poder Judicial al disponer que el Ministerio Público Fiscal se integra por: el Procurador General de la República y sus adjuntos, Procuradores Generales y adjuntos ante las Cortes de Apelación, Procuradores Fiscales y Adjuntos ante los Juzgados de Primera Instancia y los fiscalizadores ante los Juzgados de Paz Ordinarios (art. 17, EMP). El propio CPP permite que este esquema rígido sea atemperado en la práctica, cosa que se ha producido en lo que va del proceso de reforma<sup>26</sup>.

El Ministerio Público cuenta actualmente con 758 fiscales. Con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema el Ministerio Público contaba con un total de 516 miembros<sup>27</sup> lo que indica un crecimiento del 31%. La tasa es de 8,45 fiscales cada 100.000 habitantes.

### **2.2.a) El presupuesto.**

Presupuestariamente, el EMP dispone en su art. 39 que el Ministerio Público cuenta con partida propia y elabora su propio presupuesto. Se garantiza un porcentaje fijo de los ingresos internos del orden del 4,10%, distribuidos con el Poder Judicial del siguiente modo: 65% para la Suprema Corte y el 35% restante para el MP (art. 3, Ley 194 - 04). Estos porcentajes no pueden ser modificados por el PEN salvo circunstancias excepcionales.

Los salarios de los fiscales son equiparados por la ley a los del Presidente del Tribunal ante el que actúan, con inclusión expresa de asignaciones e incentivos que se adjudiquen a los jueces. Esto es algo que aún no se cumple e incluso los fiscales tienen un salario inferior al de los defensores públicos.

### **2.2.c) Mecanismos de selección, capacitación y carrera fiscal.**

Los procedimientos de selección y designación varían según el cargo de que se trate. Para la selección del Procurador General, se está a lo dispuesto por la Constitución y la designación es realizada por el Presidente de la República (art. 21 EMP). También son designados por el Presidente los Procuradores Generales Adjuntos, previa recomendación del Procurador General, quien debe tener en cuenta las evaluaciones de la Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP)<sup>28</sup>.

Todos los demás miembros del MP son designados por el Presidente en base a un listado de candidatos que le envía el Consejo Nacional de Procuradores. Quienes integren la lista deberán haber sido evaluados por la ENMP y las listas, siempre que los hubiere, deberán tener por lo menos el nombre de tres candidatos (art. 24, EMP).

La duración en el cargo es idéntica a la del período presidencial y coincide con la del Presidente en cuyo período fueron electos, previéndose una posibilidad de reelección (art. 44, EMP) aunque quienes hayan sido seleccionados previa recomendación de la ENMP sólo cesan en sus funciones por causales sobrevivientes tales como la incapacidad o cuando corresponda promover su destitución (art. 44, EMP).

---

<sup>26</sup> Entrevista con Ramón Núñez, Director de la Unidad Técnica del Ministerio Público.

<sup>27</sup> Cf. *Estado de situación del sistema de justicia penal a la entrada en vigencia del nuevo código procesal pena. Síntesis. Aspectos fundamentales*, publicación del Observatorio Judicial, Proyecto Justicia y Ciudadanía, Participación ciudadana, FINJUS, PARME con el apoyo de Unión Europea, 2004, p. 22.

<sup>28</sup> Los demás requisitos de los candidatos son idénticos a los exigidos para ser Procurador, con excepción de la edad y el tiempo de ejercicio previo profesional (art. 23 y art. 53, EMP).

Es importante marcar aquí que el 17 de agosto de 2004 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto No. 873 - 04 mediante el cual dispuso la provisionalidad de los funcionarios del Ministerio Público y días antes había dispuesto la cesantía de todos los fiscales.

Esta circunstancia ha sido reiteradamente mencionada como uno de los aspectos más críticos ante la inminente entrada en vigencia del nuevo CPP. Si bien existen críticas a la legislación en el sentido de que mantiene la posibilidad de desvincular las designaciones de lo dispuesto por la carrera y las evaluaciones de la Escuela Nacional del Ministerio Público, hay cifrada una alta expectativa de que un proceso de institucionalización basado en la consolidación de la carrera del Ministerio Público evite a futuro problemas de manipulación política en el ámbito del Ministerio Público<sup>29</sup>. Desde la ENMP se han generado reuniones con todos los sectores políticos a fin de establecer compromisos públicos para que al vencimiento de los mandatos los candidatos respeten a aquellos funcionarios de carrera que han ingresado a la institución a través de la superación de todas y cada una de las etapas que ésta supone, priorizando la excelencia y transparencia en la integración del Ministerio Público por sobre la facultad que le es conferida al Presidente<sup>30</sup>.

En enero de 2006 el Presidente de la República ha dictado el Decreto que reglamenta la carrera en el ámbito del Ministerio Público, estableciendo un escalafón que parte con la figura de fiscalizador hasta llegar a la de Procurador General Adjunto<sup>31</sup>.

La Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP) comenzó a funcionar regularmente recién a partir del año 2005 y su actividad se concentró en el proceso de evaluación de los fiscales, que hasta entonces se encontraban en carácter provisional. El éxito en la evaluación se consideró un requisito para el ingreso a la carrera. Se trabajó con una capacitación previa para el reforzamiento de conocimientos jurídicos básicos y finalmente en el mes de abril de 2005 fueron evaluados 758 fiscales. Como resultado quedaron excluidos de la posibilidad de formalizar su designación mediante el ingreso a la carrera aproximadamente 180 funcionarios, aunque algunos siguen en funciones por la falta de candidatos para la cobertura de sus cargos.

Apenas en el pasado mes de octubre comenzó la escuela a ejecutar un plan de capacitación institucional para los fiscales formalizados mediante la evaluación y en el mes de diciembre comenzó el Plan de Formación Inicial, cuya duración está prevista en seis meses con ocho horas diarias de actividades. Quienes logren completar ese entrenamiento formarán la primera promoción de fiscales de carrera. Se prevé así el ingreso de 100 fiscales más. Se ha diseñado también un Plan de Perfeccionamiento.

La percepción de los propios fiscales es que, aunque es un poco prematuro para este tipo de afirmaciones, la formación no está orientada a la resolución de problemas concretos, tales como sus deficiencias en materia de litigación. Dijeron algunos de ellos que *“Los que no hemos ido a la escuela nos capacitamos en litigio en la práctica y en la astucia de cada uno. Todavía la Escuela no ha tenido la oportunidad de capacitarnos en ese punto a nosotros”* Y agregaron luego: *“De septiembre de 2004 hasta ahora no tuvimos una sola hora de práctica de litigio como capacitación. ¿Tú te refieres a que un experto te*

---

<sup>29</sup> Entrevistas con la Directora Nacional de la Escuela del Ministerio Público y con Ramón Núñez responsable de la Unidad Técnica Ejecutora del Ministerio Público.

<sup>30</sup> Entrevista con la Directora de la Escuela Nacional del Ministerio Público.

<sup>31</sup> Cf. Decreto presidencial Nro. 4 -06.

*hace correcciones, te fortalecen, te orientan? Nunca lo hicimos. La primera vez que pisamos una audiencia fue de verdad”.*

La escuela se financia con presupuesto de la Procuraduría General de la República y además recibe apoyo de USAID en materia fortalecimiento institucional. Recientemente han suscrito un convenio de cooperación con PARME por un millón de euros.

También reciben cooperación del Gobierno de los Estados Unidos y de la Embajada de ese país en República Dominicana.

### **2.2.c) La organización del Ministerio Público, los procesos de trabajo y la asignación de casos.**

Se está trabajando en el diseño de un nuevo modelo de gestión asociada a la fijación de metas productivas, y allí donde se ha implementado se encuentra aún en fase experimental.

No obstante ello, -y sin negar que en este aspecto residen aún gran parte de las debilidades que enfrenta el Ministerio Público-, de las informaciones recogidas es posible concluir que en estos seis meses de vigencia completa del nuevo sistema procesal penal, la relación entre las formas de organización del trabajo y la mejora en el desempeño está instalada entre los programas de trabajo de la institución.

De allí que actualmente conviven distintas estructuras organizativas según el distrito del que se trate.

En la provincia de Santo Domingo, la reforma partió con el trabajo de los fiscales organizado del siguiente modo: los fiscales de destacamento recibían el caso inicialmente y luego éste pasaba a la Unidad de Litigación donde era asumido desde la audiencia de coerción en adelante. Rápidamente la Unidad de Litigación colapsó por la cantidad de casos que ingresaban.

Se dispuso entonces que el trabajo quedara organizado en dos momentos, pero que el ingreso a la Unidad de Litigación fuera a partir de la audiencia preliminar, de modo tal que los fiscales de destacamento llevan el caso desde el inicio hasta la formulación de la acusación, incluida la audiencia para la formulación de cargos y debate de medidas de coerción.

El cambio introducido como resultado de la saturación inicial de la Unidad de Litigación no fue acompañado por una redistribución de fiscales y recursos bajo el nuevo esquema. Les fue consultado a los fiscales si este cambio no se limitó a “cambiar de manos” el problema, a lo que uno de ellos respondió que sí, pues ahora los problemas se han trasladado a los fiscales que intervienen inicialmente.

Evidentemente el control sobre el flujo de casos que ingresan al proceso formal aún no encuentra respuesta.

Luego, una vez que el caso ingresa a la unidad de litigación cada quien trabaja con su expediente y no existen sistemas centralizados de monitoreo y control sobre el desarrollo de la actividad del fiscal y sus casos, aunque existe un coordinador.

Los fiscales sostienen que este método ha sido efectivo para reducir las extinciones bajo la presión de que *“expediente que se extingue, fiscal que se extingue”* que se hizo desde la superioridad. El fiscal general controla el desempeño de los fiscales bajo su dirección a través de los reportes realizados por los coordinadores que trabajan en cada área

Este esquema de trabajo, que divide el tratamiento del caso entre el fiscal de destacamento y la unidad de litigación, ha hecho evidente la carencia de pautas de coordinación para el trabajo estratégico sobre el caso.

Los intentos actuales están orientados al establecimiento de pautas para que los casos lleguen con una preparación adecuada a la Unidad de Litigación. Al respecto, los fiscales de litigación dijeron: *“El fiscal de investigación es quién sabe la suerte del caso, de él va a depender; según como el haga su trabajo aquí la cuestión llega casi cerrada”*. Y otros agregaron que *“Como el fiscal investigador no está preparado para litigar, esto impacta en las posibilidades de llevar la investigación a juicio”*.

En algunos casos también existen unidades especializadas en razón del tipo de delitos o problemáticas (género, delitos monetarios, homicidios). Existen 11 destacamentos con un fiscal algunos de los cuales deben cubrir más destacamentos policiales.

Entre las dificultades de carácter más estructural se señalaron problemas de logística, disponibilidad de vehículos y medios para el desarrollo de las tareas. Fueron particularmente insistentes en la desproporción en la distribución de recursos entre la instancia central (Distrito Nacional) y otras regiones, particularmente la propia. En todo el distrito hay 72 fiscales aunque el Fiscal General estima necesario, como mínimo, 98 fiscales.

En el palacio de Ciudad Nueva (Distrito Nacional) el Ministerio Público Fiscal organiza su trabajo bajo la siguiente estructura: una unidad de recepción de denuncias a cargo de un fiscal coordinador que cuenta con el auxilio de dos secretarios y un paralegal. Allí reciben todas las denuncias en casos de acción pública dependientes de instancia privada, con excepción de las flagrancias. Son evaluados y en el plazo de 72 hs. se debe tomar la decisión de enviar el caso a un fiscal especializado, decidir su ingresos a la Unidad de Salidas Tempranas donde se trabajan casos con posibilidades de conciliación u otra salida alternativa o bien decidir que el caso no configura un hecho susceptible de ser investigado, no es un hecho penal, etc.

El trabajo entre los fiscales está dividido por destacamentos y algunos actúan bajo criterios de especialización. Para los casos de flagrancia, la Policía Nacional remite los casos directamente a los fiscales de destacamento.

Algunos fiscales están asignados al Plan Nacional de Seguridad Democrática, mediante el “Programa Barrios Seguros”.

Luego, para los casos que finalmente ingresan al sistema, existe una Unidad de Litigación para todo el Distrito.

Si bien, por ser muy reciente, aún no contaban con datos que den cuenta del impacto de este cambio en la organización, se informó en términos generales que la acumulación diaria es muy baja y que en general se resuelve el destino de los casos en el mismo día.

Es importante señalar aquí que desde la Unidad Técnica Ejecutora se ha diseñado un Plan de Reorganización administrativa y de gestión para el Ministerio Público que hasta ahora funciona bajo la modalidad de pilotos en La Vega, Baní y La Romana. Estos distritos tienen como nota común que su población promedio es aproximadamente 260.000 habitantes<sup>32</sup>.

El diseño de este nuevo modelo de gestión se basó en un diagnóstico de situación que consideró circunstancias de entorno, organización y vinculación territorial con otros órganos del sistema de justicia, recursos humanos, capacidad de apoyatura policial, estructura administrativa y recursos tecnológicos, acceso a recursos para las víctimas (públicos o no), entre otros factores.

---

<sup>32</sup> Cf. *Plan para transformar la gestión y la organización de base en el Ministerio Público*, Unidad Técnica de Ejecución del Ministerio Público para la Reforma Procesal Penal, mimeo, P. 11.

Para cada distrito se propuso trabajar con procesos de trabajo diseñados mediante la participación activa de los propios fiscales y demás operadores de cada fiscalía<sup>33</sup>.

#### **2.2.d) La investigación: capacidades del Ministerio Público, coordinación y relaciones con la Policía Nacional.**

En términos generales, señalaba el Director de la Unidad Técnica del Ministerio Público que: *“A nivel de las grandes políticas de Estado hay acuerdos para promover la reforma. Pero en el día a día, en la relación concreta todavía falta construir Relación policía – Ministerio Público”*<sup>34</sup>.

Sin embargo existen algunas iniciativas más alentadoras. Actualmente la policía está regulando su área de investigación y la Procuraduría General trabaja en apoyo con en este proceso. También se está presentando un contexto de mayor interacción en el marco de las políticas locales en materia de seguridad ciudadana, claro que siempre circunscripto al ámbito del Distrito Nacional.

Actualmente se está avanzando en la fijación de protocolos de actuación para cuestiones tales como el cumplimiento de la obligación de la policía de dar aviso inmediato al fiscal. En las grandes ciudades esta falta de comunicación se ha intentado revertir con los fiscales yendo a las comisarías a informarse. Se ha señalado que en muchas oportunidades la policía comunica primero a la prensa y luego al fiscal<sup>35</sup>.

Las dificultades en la relación con la policía fue insistentemente remarcada por un grupo de fiscales de la provincia de Santo Domingo pero al mismo tiempo admitían que no habían intentos de coordinación ni acuerdos en torno a la relación de trabajo en el marco de las investigaciones.

Algunos de sus dichos son elocuentes respecto de la percepción del propio rol, del rol policial y del tipo de relación que es necesario establecer. Por ejemplo dijeron que: *“Hay un gran número de policías que no comprende que el MP ahora tiene a su cargo la investigación y no aceptan el grado de SUBORDINACIÓN que el CPP impone”*. Inmediatamente otros dicen *“Los policías no son subordinados, son auxiliares”* pero no queda demasiado claro a qué se refieren con la distinción.

Luego refirieron que frecuentemente la policía no cumple con órdenes mínimas del Ministerio Público ni con normas básicas del CPP. Cuando fueron consultados sobre la política de los fiscales al respecto dijeron que *“No denunciemos a la policía por el desobedecimiento de órdenes (...) No existe aquí una política para transmitir un mensaje de no tolerancia del MP hacia la PN ante los incumplimientos o irregularidades. Lo que hacemos es comunicar a las autoridades responsables en el ámbito de la Policía Nacional”*.

En cuanto a la dinámica de la relación con jueces y fiscales en el marco de la investigación, es importante mencionar aquí la existencia de la línea 1-200 fruto del Acuerdo Interinstitucional firmado por la Suprema Corte, la Policía y la Procuraduría General de la República. La línea tiene como finalidad proveer comunicación permanente en todo el país entre fiscales, policías y jueces. Los fiscales la utilizan para el requerimiento de órdenes de investigación. Están incluidos solo los jueces de instrucción

---

<sup>33</sup> CF. Informe sobre los avances en el primer año de implementación, CONAEJ / FINJUS, Santo Domingo, octubre 2005, Santo Domingo, P. 40.

<sup>34</sup> Ver más adelante la apreciación en idéntico sentido por parte de la Directora Nacional de la Defensa Pública.

<sup>35</sup> Entrevista con Ramón Núñez, Directora de la Unidad Técnica del Ministerio Público.

y para el mes de octubre de 2005 se preveía la incorporación de los defensores al servicio. Los datos estadísticos sobre el uso de la línea indican un alto nivel de respuesta (aproximadamente el 95% de las llamadas son respondidas eficientemente). Los datos comparados mes a mes indican un crecimiento sostenido del uso de esta herramienta: se realizaron 1017 llamadas en el mes de septiembre de 2004 (entrada parcial en vigencia de la reforma). Al mes de junio de 2005 las llamadas fueron 7904<sup>36</sup>.

La Policía Nacional cuenta en la actualidad con aproximadamente 30.000 funcionarios. Tiene una Dirección de Investigaciones Criminales subdividida en departamentos en razón del tipo de delitos y especialidades científicas. Según los fiscales de Santiago, la coordinación con estos servicios no es buena.

En el ámbito de la Procuración General de la República existe el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)<sup>37</sup>, concebido como auxiliar de los procesos judiciales, el cual cuenta con una subdirección de Medicina Forense, Experticia Analítica Forense y de Química Forense. Además de su sede en el Distrito Nacional (con 14 médicos que también cubren la provincia de Santo Domingo), existen dos sedes regionales (Azua y Santiago). Actualmente, el INACIF está integrado por más de 60 profesionales entre médicos forenses, legistas, psicólogos forenses, anátomo-patólogos, auxiliares, técnicos y personal de oficina.

Entre las dificultades relacionadas con la investigación científica se expresó que es muy difícil contar con pruebas de ADN, determinantes en casos como los delitos contra la integridad sexual.

#### **2.2.e) Sobre el desempeño del Ministerio Público.**

##### **El uso de salidas alternativas.**

Hacer un análisis sobre el desempeño del Ministerio Público resulta dificultoso por varias razones: 1. Los datos de la institución disponibles no contienen información del Distrito Nacional, Santiago y la Provincia de Santo Domingo lo que representa el 70% de la carga total de trabajo; 2. La debilidad institucional en la línea de partida de la reforma representada por los cambios en la integración y la falta de una adecuada capacitación de los integrantes del Ministerio Público y 3. Aún no hay datos sobre criterios de oportunidad porque recién comenzaron a estar vigentes a partir del mes de septiembre de 2005 lo que deja fuera una de las principales herramientas al analizar el comportamiento institucional frente a las salidas alternativas.

Durante el primer año de vigencia del CPP el Ministerio Público registró un ingreso de 26.735 casos<sup>38</sup> según datos provistos por la Unidad Técnica de Ejecución de la Reforma de dicha institución..

Del total de casos incesados resultaron archivados 11.002 casos (41%) con la siguiente distribución: 775 por aplicación del principio de oportunidad<sup>39</sup>, 7469 por conciliación y 2758 casos por otros motivos.

---

<sup>36</sup> Cf. *Informe sobre los avances en el primer año de implementación de la reforma procesal penal*, P. 22.

<sup>37</sup> Fue creado mediante resolución 16956 del Procurador General de la República, en diciembre de 2004.

<sup>38</sup> Debe recordarse que estos datos representan aproximadamente el 30% del volumen total del trabajo pues no están incluidos el Distrito Nacional ni la provincia de Santo Domingo, Cf. Informe CONAEJ, Op.Cit. P. 48.

<sup>39</sup> En realidad se trata de la regla no escrita del sistema anterior que implicaba el archivo de causas a criterio del fiscal sin ningún tipo de control porque no se producía dictamen de archivo ni había criterios objetivos para la decisión. El sistema podía vencer esa inercia pero casi no ocurría. Este registro trató de medir la dimensión de esta práctica en el primer año del CPP y algunas informaron estas cifras que aquí se registran.

**Gráfico distribución de respuestas por Archivo  
Ministerio Público – Primer año de vigencia reforma CPP**



**Fuente: Informe de evaluación CONAEJ  
Elaboración propia**

La alta cantidad de conciliaciones en relación con las otras salidas alternativas es posible que obedezca al hecho de que ese instituto formaba parte de la práctica judicial desde tiempos anteriores a la entrada en vigencia de la reforma procesal penal

En cuanto al uso de criterios de oportunidad en los términos previstos en el CPP, aunque aún no hay datos, de las entrevistas surge que están siendo subutilizados debido a una marcada resistencia de los fiscales por motivos de presión social<sup>40</sup>. Pero también señalan que la defensa pública no trabaja con las salidas alternativas como posibilidad, lo que frustra la aplicación de acuerdos o suspensiones condicionales del proceso. Así según el Director de la Unidad técnica del Ministerio Público *“La defensa está apostando a la ineficiencia de la fiscalía, pero quien gana casos a la luz de la cantidad de condenas es la fiscalía. Algunos fiscales de otros distritos llegan aquí e informan que se presentan casos que objetivamente podrían ser objeto de una medida alternativa y la defensa se niega a realizar este tipo de acuerdos. Allí es posible que la defensa esté sobrevalorando sus posibilidades frente a los casos concretos (...) También la defensa tiene que asumir que en un entorno de litigio no están solos”*<sup>41</sup>.

**Ingresos, acusaciones y juicios**

En cuanto a los casos que no resultaron archivados y que han encontrado una respuesta, la distribución es la siguiente: 30 casos de suspensión del proceso a prueba<sup>42</sup>, 25 casos de acusación para procedimiento abreviado por acuerdo pleno y 1583 formulaciones de

---

Ahora lo grave es que detrás de esas “oportunidades” puede haber, por ejemplo, homicidio. Así, en palabras de Ramón Núñez: *“Esta oportunidad no pasaba la prueba del amiguismo, el clientelismo político o la corrupción”*.

<sup>40</sup> Cf. Entrevista personal con el Fiscal General de la Provincia de Santo Domingo.

<sup>41</sup> Entrevista con Ramón Núñez. En el mismo sentido lo manifestado por el grupo de fiscales entrevistados en la provincia de Santo Domingo: *“Los defensores usan muy poco las salidas alternativas y a los abogados privados no les conviene por sus honorarios”*.

<sup>42</sup> Las fuentes judiciales son coincidentes en marcar la baja utilización de institutos como la suspensión del proceso a prueba. Las estadísticas provistas por el poder judicial indican que en todo el período agosto 2004 – septiembre 2005 hubo 42 aplicaciones de suspensión de juicio a prueba.

acusación para llevar el caso a juicio. Todas estas variantes agrupan 1638 casos (6,12% del total de ingresos).

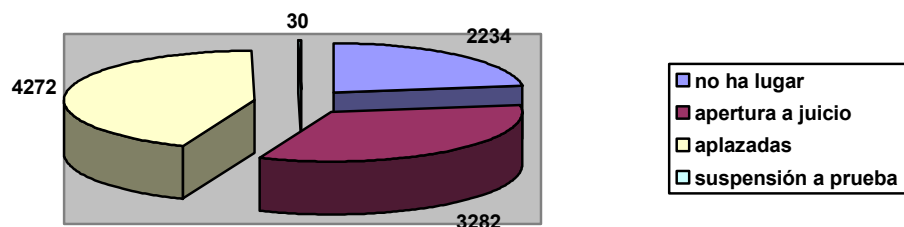
Sumados los archivos con estos datos encontramos que en la etapa conclusiva encuentran respuestas 12640 casos (47,2% de los casos ingresados)

En las audiencias preliminares hubo 1279 decisiones<sup>43</sup> de las cuales 908 fueron autos de apertura a juicio y 249 autos de no ha lugar. , siempre según los datos del Ministerio Público. Esto implica que del total de casos que el Ministerio Público decide acusar, en el 19,4% no se hace lugar a la petición mientras que tiene éxito en el 70% de sus solicitudes de apertura a juicio. En relación con la situación inicial, los casos que logran llegar a juicio sobre el total de ingresos representan el 3,39%

Los datos del Poder Judicial para el año 2005 son bien distintos y ello quizás se explique porque las cifras del Ministerio Público no contemplan el 70% del volumen de trabajo del sistema, además de estar cotejando cifras de recortes temporales distintos.

Así según el Poder Judicial se realizaron un total de 9285 audiencias preliminares: en el 17% de ellas se decidió un no ha lugar al juicio (2234 casos) y se obtuvo la apertura a juicio en el 25% de los casos (3282 casos). En esta etapa, sólo en el 3% de los casos se aplicó una suspensión del procedimiento a prueba. Es preocupante el dato de que el 46% fueron audiencias preliminares aplazadas. Gráficamente se expresa así:

**Gráfico distribución de respuestas en audiencias preliminares  
2005 – nivel nacional**



Fuente: datos provistos por la División Estadística del Poder Judicial  
Elaboración propia

Es importante señalar que el único motivo de suspensión es la ausencia del imputado (art. 300 CPP), lo que indica problemas ciertos de coordinación para garantizar la presencia de los que están privados de la libertad o para que comparezcan quienes se encuentran libres, ambas tareas propias del fiscal.

### **2.2.f) La seguridad ciudadana en la agenda del Ministerio Público.**

El plan de política criminal del Ministerio Público, formulado recientemente, se apoya directamente en los lineamientos del Plan Nacional de Seguridad Democrática.

<sup>43</sup> Nótese la diferencia entre la cantidad de casos en que se formularon acusaciones y la cantidad de decisiones que se toman en audiencia preliminar.

En lo que respecta a experiencias concretas es importante mencionar el proyecto de “Barrios Seguros”, que incluye desde la presencia permanente de la Policía, hasta acciones coordinadas de las secretarías de Educación, de Obras Públicas y de Salud. Allí las fiscalías se han integrado a estos esquemas de seguridad focalizados territorialmente en zonas de alta conflictividad. Tal es el caso de la primera zona escogida, el barrio el Capotillo. Actualmente el plan se extiende por 12 zonas capitalinas y se planea llevarlo a Santiago<sup>44</sup>.

Aunque no fue posible obtener datos oficiales, las opiniones generales indican que la presencia territorial del MP, articulado con la Policía Nacional, ha producido impactos beneficiosos en el control de la criminalidad<sup>45</sup>.

En el Distrito de Santiago, conforme informan desde su página Web, los fiscales trabajan en coordinación con la Red Comunitaria de Defensa Social (REDES) que está integrada por más de 200 líderes comunitarios, “*los cuales colaboran con el Ministerio Público en la prevención y detección de las actividades ilícitas que acontecen en los sectores donde viven*”<sup>46</sup>. Allí mismo en Santiago existe también un programa radial llamado “En contacto con la fiscalía” que transmite los sábados por la mañana bajo la conducción de una Magistrado del Ministerio Público.

También existe en esa región “*El Voluntariado por la Seguridad Pública de Santiago (VOSES)*”. Se trata de una institución sin fines de lucro, cuya creación fue promovida por la Fiscalía con el objetivo de estimular la participación de la ciudadanía en el control del delito.

### **2.2.g) Las víctimas.**

El reconocimiento de la víctima como un sujeto con derechos en el marco del proceso penal es una de las innovaciones principales del proceso penal dominicano<sup>47</sup>. Se les reconoce la facultad de constituirse en querellante conjuntamente con el representante del Ministerio Público o en forma autónoma. Además se reconoce legitimidad para a querellar a asociaciones, fundaciones y otros entes en causas vinculadas con su objeto social y cuando se trate de hechos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ella y cuando se trate de violaciones a los derechos humanos cualquier persona puede constituirse en querellante (Art. 85 CPP).

Se reconoce a las víctimas el derecho a la información, a que se respete su intimidad, a un trato digno y respetuoso, a recibir protección y seguridad para sí y su familia, a recurrir los actos que pongan término al proceso y a ser escuchada antes de cada decisión que ponga fin a la causa si así lo ha solicitado (Art. 84 CPP). Para el ejercicio de estos derechos no es necesario que se constituya en querellante. Además el sistema de salidas alternativas está asentado en el reconocimiento de la importancia de promover la reparación del daño (art. 34, tercer párrafo, CPP) y con ello la solución del conflicto (arts. 2, 37, 38 y 40 CPP, entre otros).

---

<sup>44</sup> Cf. Bolívar Díaz, Op. Cit.

<sup>45</sup> Cf. Entrevista con el Procurador General quien comentó que estaban por publicarse los primeros reportes.

<sup>46</sup> <http://www.fiscaliasantiago.gov.do>

<sup>47</sup> De acuerdo con lo establecido en el CPP se considera víctima al ofendido directamente por el hecho punible, al cónyuge, conviviente notorio, hijos o padres, parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a los herederos cuando el hecho punible tenga como resultado la muerte del directamente ofendido, a los socios, asociados o miembros, respecto de los hechos punibles que afectan a una persona jurídica, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan (art. 83 CPP)

### **La Dirección Nacional de atención a víctimas<sup>48</sup>.**

La Dirección Nacional de Atención a las Víctimas (DNAV) comenzó a funcionar en agosto de 2005 y fue creada por el Procurador General.

Su objetivo es *“unificar y regular el trabajo realizado por las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el área de la intervención psicosocial a víctimas y con la finalidad de establecer un accionar coherente y eficaz, en las intervenciones de los y las profesionales que laboran en esta área”*.

Vincula su trabajo específicamente a casos de violencia intrafamiliar, violencia de género, violencia y/o abuso sexual, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, maltrato, abuso de poder, intento de homicidio u homicidio y abuso patrimonial o económico.

Su estructura es la siguiente: un directora, una subdirectora abocada a tareas de planificación y desarrollo de proyectos, otra persona con idéntico cargo pero para tareas de administración y supervisión de proyectos, una asesora legal y un asistente auxiliar administrativo.

Además, existen las Unidades de Atención a Víctimas (UAV) que actúan bajo la supervisión de la DNAV y desarrollan sus actividades en las distintas provincias. En cada UAV hay fiscales, paralegales, psicólogos peritos, ginecólogos forenses, médicos forenses y psicólogos para atención en crisis. Estas dependen directamente en lo operacional de la fiscalía pero están compuestas por otras dependencias: la DNAV brinda psicólogos y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) provee los médicos. Se trata de la confluencia de diversas dependencias de la Procuraduría. La idea de la unidad es que la víctima en un solo lugar pueda resolver las diversas cuestiones que el caso le exige.

Las UAV trabajan en muchos casos con derivación a otros servicios, sean estatales o no, quedando tales derivaciones bajo su supervisión.

Actualmente existen oficinas en Santiago, en el Distrito Nacional, en La Vega y en Baní. Además, existen delegaciones en algunas fiscalías barriales que se desempeñan en el marco del programa “barrios seguros” al que nos referimos anteriormente.

Existe además una UAV recientemente inaugurada que se especializa en la atención a víctimas niños, niñas, adolescentes y familia y otra dedicada a la atención y prevención de la violencia de género y abuso sexual en la provincia de Santo Domingo.

En convenio con el ayuntamiento de Santo Domingo fue instalada una Unidad Modelo de Atención Integral a la Violencia de Género, Intrafamiliar y Sexual cuya función es brindar asistencia legal, psicológica y médica pero específicamente dedicada a este tipo de casos.

En cuanto al incentivo de las organizaciones de la sociedad civil para aceptar casos, la Directora Nacional de Atención informó que no ha costado derivar casos y comentó que las propias organizaciones se acercan ofreciendo servicios. Una experiencia concreta de articulación Estado – Sociedad civil en la materia es el caso del Centro Jurídico para la Mujer, organización que funciona en una zona del país al que la DNAV aún no llega con su cobertura. Mediante convenio la organización ofrece asistencia psicológica y legal bajo la supervisión de la Dirección Nacional.

---

<sup>48</sup> Información provista por Gloriana Montas, Directora de la Oficina de Asistencia a la Víctima.

Por el momento la DNAV no produce estadísticas, pero se encuentran en proceso de implementación de un programa piloto para trabajar con el registro de casos y el seguimiento de la atención ofrecida por los psicólogos.

### **2.3 La defensa Pública: Organización y estructura institucional.**

Con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal, la Suprema Corte de Justicia dictó la Resolución nro. 512 - 2002 mediante la cual dispuso la organización de un sistema de asistencia legal gratuito para personas sin recursos sometidas a proceso penal, con cobertura en el Distrito Nacional y Santiago.

Por entonces solamente existía en todos los departamentos judiciales un cuerpo de 131 abogados de oficio<sup>49</sup> que intervenían solamente en el momento del juicio.

En el año 2004, se sancionó la Ley 277 que regula la organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Nacional de Defensa Pública, cuya ejecución está en cabeza de la Oficina Nacional de Defensa Pública (Art. 1).

Allí se reafirma el carácter universal y no discriminatorio de la asistencia pero la gratuidad se limita a quienes no tengan medios para contratar un abogado. En los casos en que intervenga en asistencia de personas solventes, el Consejo Nacional de la Defensa Pública regulará las tasas aplicables a éstas.

La determinación de quienes deben acceder a la defensa es efectuada por un trabajador social. Existe como mínimo uno por oficina de la Defensa Pública.

En cuanto a su ubicación institucional es importante señalar que la ley 277 - 04 dispone en sus normas transitorias que por 5 años desde la publicación de esa ley, la Oficina Nacional seguirá adscripta a la Suprema Corte de Justicia, aunque con independencia funcional (Art. 88, inciso 1). Expresamente se menciona que no se trata de una institución auxiliar de la justicia.

A diferencia del anterior sistema de los abogados de oficio, la intervención es obligada desde el inicio del proceso hasta la desvinculación total del imputado del proceso penal. Pesa sobre la institución y sus integrantes el deber de confidencialidad (Art. 8).

Cada defensor tiene en sus tareas autonomía e independencia funcional externa e interna. Las únicas instrucciones que debe obedecer son las de carácter general (Art. 10 y Art. 38, inciso 1, -ley 277-04)) que provengan del Director General o los Coordinadores Departamentales. Están prohibidas las instrucciones particulares (Art.11).

El servicio está compuesto por el Consejo Nacional de la Defensa Pública<sup>50</sup>, la Dirección Nacional de la Oficina<sup>51</sup>, Coordinadores Departamentales y Coordinadores Distritales<sup>52</sup>,

---

<sup>49</sup> Cf. Reporte sobre la Justicia en las Américas, publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas 2004 -2005 (CEJA), Santiago de Chile, Chile, 2005, p. 393.

<sup>50</sup> El Consejo Nacional de la Defensa Pública (CNDP) se integra con el Presidente de la Suprema Corte quien además lo presidirá salvo que lo delegue en otro miembro de la Corte, el Director Nacional quien funge como Secretario, un representante de los Coordinadores Departamentales elegido por los pares cada dos años, un Defensor Público también electo por los pares anualmente, un representante de los decanos de facultades o directores de escuelas de derecho y un representante de una organización no gubernamental vinculada al sector justicia y la asistencia de personas que integra el órgano con status consultivo (art. 15, Ley 277 - 04). El CNDP tiene como tareas principales la definición de la política institucional de la Defensa Pública, reglamentar el servicio, formular el presupuesto de la institución, aprobar convenios con otras entidades y evaluar el informe anual de la Oficina. Además aprueba el mecanismo de evaluación del desempeño de los Defensores Públicos y define la política salarial de acuerdo con el valor de mercado, la antigüedad y el desempeño (art. 16, ley 277 - 04)

<sup>51</sup> La Dirección Nacional tiene a su cargo la conducción legal, técnica y administrativa del Servicio de Defensa Pública (art. 19, Ley 277 - 04) y tiene como funciones principales el diseño y ejecución de la

los Defensores Públicos, los Defensores Públicos adscriptos y el personal técnico y administrativo (Art. 14, Ley No. 277- 04). Los abogados de oficio fueron incorporados mediante una resolución dictada por el Consejo Nacional de la Defensa donde se reguló su rol asimilándolo completamente a las exigencias y perfiles definidos para los Defensores Públicos por la Ley 277 - 04<sup>53</sup>.

Los Defensores adscritos son todos los profesionales que juramentan ante la Suprema Corte de Justicia, pues la propia ley dispone que sea una obligación de los abogados inscribirse en la Oficina Nacional de Defensa Pública. Este deber se limita al ámbito territorio dentro del cual el abogado tiene su domicilio profesional o el que él eligiera en caso de poseer diversos domicilios con tal carácter (art. 43, Ley 277 - 04). En materia de honorarios, los abogados adscriptos perciben su pago del presupuesto de la Oficina Nacional conforme a la tarifa aprobada anualmente por el Consejo Nacional de la Defensa Pública (art. 46, Ley 277 - 04).

La Ley del Servicio Nacional de la Defensa Pública adopta un criterio amplio de integración institucional y además de la estructura institucional descrita hasta aquí contempla la posibilidad de convenios con Universidades para la participación de estudiantes de derecho en la asistencia a los defensores en diversas actividades vinculadas a la gestión del caso (art. 48, Ley 277 - 04).

También se prevé en la ley la figura del abogado voluntario que consiste en la intervención gratuita de profesionales conforme a acuerdos celebrados entre ellos y la Oficina Nacional de la Defensa Pública (art. 47, Ley 277 - 04).

Actualmente los abogados de oficio mantienen una carga de trabajo que tiene como tope el 25% de la carga de trabajo asignada a un Defensor Público y aún no se ha utilizado el recurso de los abogados adscriptos. Según la Directora Nacional, el proceso de absorción de los abogados de oficio en el ámbito de la Defensa Pública ha producido varias deserciones y renunciaciones, ligadas ellas a la supervisión que empezó a ejercerse con carácter institucional<sup>54</sup>.

Al mes de febrero de 2006 la defensa pública cuenta con un total de 79 defensores públicos y 85 abogados de oficio. La meta proyectada es de 226 defensores. Si se observan las cifras de partida el crecimiento institucional de la Defensa Pública es

---

política general de la Oficina, dirigir funcional y técnicamente la institución, dictar instrucciones generales para el mejor desempeño del servicio, elaborar el anteproyecto de presupuesto, organizar y coordinar actividades de capacitación y especialización, y celebrar convenios con instituciones que cooperen a mejorar la prestación del servicio (art. 21, Ley 277 - 04).

<sup>52</sup> Los coordinadores departamentales son la máxima autoridad de la Oficina en los distintos departamentos judiciales. Tienen tres años de duración en el cargo pudiendo ser reelegido (art. 31, ley 277 - 04). Entre sus funciones, -que deben ejercerse en cumplimiento de los lineamientos e instrucciones definidos por la Dirección Nacional-, se encuentran las de coordinar las tareas de los coordinadores distritales, administrar los recursos y medios necesarios para prestar el servicio, regular la carga de trabajo y su distribución, definir la actuación conjunta o individual según los casos, ejerce potestad disciplinaria y tienen capacidad de celebrar convenios en el nivel departamental (art. 31, *in fine*, Ley 277 - 04). Los coordinadores de distrito tienen, en su ámbito, funciones prácticamente iguales y además funcionan como Defensores Públicos (art. 32, Ley 277 - 04).

<sup>53</sup> A diferencia de los defensores públicos, éstos pueden ejercer en forma privada la profesión y cuentan con la previsión de proporcionalidad entre la carga de trabajo y su remuneración. La relación de los abogados de oficio y el Servicio Nacional de Defensa Pública es contractual. No tienen el deber de cumplir horarios ni hacer presencia fija en las oficinas de la Defensa Pública en forma cotidiana. La actividad de ellos está controlada por los coordinadores o el Supervisor Nacional.

<sup>54</sup> Entrevista personal con la Directora Nacional de la Defensa Pública.

notable: en el año 2003 la Oficina Nacional de la Defensa Pública contaba con un total de 25 empleados incluyendo a los 14 defensores de carrera.

### **2.3.a) cobertura territorial, apoyo administrativo y recursos informáticos.**

Territorialmente la Oficina Nacional de la Defensa Pública cuenta con oficinas en el Distrito Nacional, la provincia de Santo Domingo, Santiago, San Cristóbal, San Pedro de Macorís, La Vega, Montecristi, San Juan de la Maguana y Barahona<sup>55</sup> pero aún no cubren todo el territorio. La estructura administrativa y de apoyo técnico se compone de trabajadores sociales, investigadores públicos y otro personal administrativo y técnico necesario (Art. 50, Ley 277 – 04). La carrera del personal administrativo se regula por la Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa y otros reglamentos que el Servicio dicte (Art. 51, Ley 277 – 04). Actualmente por cada dos Defensores Públicos se cuenta con un asistente paralegal. Ningún defensor público tiene asistentes asignados en forma individual y exclusiva con excepción del coordinador.

Cada defensor tiene su computadora y recursos compartidos. También hay acceso a Internet.

### **2.3.b) Carrera, capacitación y selección de defensores públicos.**

En cuanto a la carrera, la ley prevé un escalafón que los divide en 3 categorías, según el tiempo de ingreso y los ascensos que están regulados en función de los años de servicio, las actividades de capacitación realizadas, los méritos acumulados y la evaluación del desempeño en el Servicio Nacional de Defensa Pública.

El régimen disciplinario es común a todos los funcionarios de la Defensa Pública y está regulado con adecuación a los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso (arts. 53, 54, 56, 57 y 65, Ley 277 - 04).

La autoridad máxima de la Oficina Nacional de la Defensa Pública (Director/a) es nombrada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, que lo escoge de un listado de cinco candidatos remitido por el Consejo Nacional de la Defensa Pública, surgidos de un concurso público de méritos y examen de oposición (art. 20, ley 277 - 04). El cargo tiene una duración máxima seis años con una posibilidad de reelección por igual tiempo (art. 20, Ley 277 - 04).

Los Coordinadores Departamentales y Distritales son elegidos por el Consejo Nacional de la Defensa Pública entre los candidatos que figuran en una terna propuesta por el Director Nacional, en base a concursos previos de oposición y antecedentes.

Para cubrir el puesto de Defensor Público es necesario concursar ante la Dirección de Carrera Judicial y aprobar el programa de formación inicial para aspirantes a defensores impartidos por la Escuela Nacional de la Judicatura (art. 35, Ley 277 - 04). Quienes satisfacen estos requisitos son designados por el pleno de la Suprema Corte, a solicitud de la Oficina Nacional de la Defensa Pública (art. 36, Ley 277 - 04).

La selección de los paralegales, trabajadores sociales y los miembros de las unidades de investigación también se realizan por concurso<sup>56</sup>.

En materia de capacitación, las actividades se han centrado en el manejo del nuevo CPP (las cuales se desarrollaron con antelación a la entrada en vigencia del CPP), junto con una capacitación focalizada en aspectos nodales y novedosos de las distintas áreas y las clínicas de litigación.

### **2.3.c) Las evaluaciones de desempeño**

---

<sup>55</sup>Cf. Noticia publicada el 15 de febrero de 2006 en [www.suprema.gov.do/noticias](http://www.suprema.gov.do/noticias)

<sup>56</sup> Cf. Memoria Anual 2004, Suprema Corte de Justicia de la República, P. 35.

Hemos señalado en el apartado anterior que la evaluación de desempeño es una herramienta prevista en el marco normativo del Servicio Nacional de la Defensa Pública. Así, en noviembre de 2005, el Consejo Nacional de la Defensa Pública aprobó el “Reglamento sobre la Evaluación de Desempeño de los Defensores Públicos y de la Calidad del Servicio de la Defensa Penal que presta la Oficina Nacional de la Defensa Pública”<sup>57</sup>.

El mecanismo de evaluación diseñado (“Proceso básico de control”) consta de cinco componentes o pasos: 1) Establecimiento de estándares; 2) Medición del desempeño en comparación con esos estándares; 3) Difusión de los resultados; 4) Comparación de los resultados reales con los planeados y; 5) Acción correctiva.

Los aspectos objeto de evaluación se encuentran preestablecidos en los siguientes indicadores: a. Requerimientos administrativos (eficacia en la gestión de casos y funcionamiento de la oficina); b. Cumplimiento de las funciones técnicas con excelencia (manejo de destrezas orales, el trato a los usuarios, los alegatos escritos y la aplicación de estrategias); c. Acatamiento de las directrices que se dictan para mejor cumplimiento; d. rendimiento en actividades de capacitación y e. Aspectos básicos de actitudes y relación con los demás (capacidad de actuación colectiva y manejo en el trato).

Estas evaluaciones incluyen el trabajo del defensor en el ámbito penitenciario donde tienen la obligación de realizar un mínimo de tres visitas mensuales con independencia de las que deban realizar para atender sus casos.

Actualmente se está desarrollando un software con asistencia de los técnicos del Poder Judicial para que produzca informes mensuales sobre la situación de los casos y otros indicadores para el desempeño.

#### **2.3.d) Organización institucional de la Defensa Pública y sociedad civil.**

Ya vimos que la sociedad civil a través de diversas organizaciones forma parte del Consejo de la Defensa, órgano de gobierno institucional. Tal es el caso del Colegio de Abogados, FINJUS y las universidades.

Esto produce un entorno más democrático para la gestión institucional en la medida en que *“la presencia de la sociedad civil hace que se pueda escuchar en el ámbito del consejo lo que opinan los sectores externos a la institución, que muchas veces puede pecar de autismo”*<sup>58</sup>.

Pero además, la ley permite a la Defensa Pública realizar otro tipo de acciones en coordinación con organizaciones de la sociedad civil tales como las que lleva adelante conjuntamente con FINJUS, destinadas a la difusión de derechos en comunidades de base y juntas de vecinos. Una experiencia similar ha sido desarrollada en ámbitos carcelarios.

También se ha conformado una Red de organizaciones de la Sociedad Civil que trabaja en coordinación con la Defensa Pública. Participan de un acuerdo de cooperación interinstitucional con la Defensa las siguientes organizaciones: Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL), Centro de Educación y Asistencia Jurídica (CEAJURI), Centro de Estudios Legales para la Mujer (CENSEL) y Oficina de Servicio Legal Popular de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)<sup>59</sup>. Con esta red se mantiene un esquema de derivación de casos en doble vía.

---

<sup>57</sup> Disponible en [www.suprema.gov.do/novedades/resoluciones/Resolucion3-2005.htm](http://www.suprema.gov.do/novedades/resoluciones/Resolucion3-2005.htm)

<sup>58</sup> Cf. Entrevista personal con la Directora Nacional de la Defensa Pública.

<sup>59</sup> Entrevista con la Defensa Pública. También fue provista información muy valiosa sobre este apartado Luz Díaz, Gerente de Proyectos de FINJUS.

La organización CENSEL, que trabaja específicamente con mujeres, asume en coordinación con la Defensa Pública casos de defensa de mujeres privadas de la libertad. Esta cuestión resulta interesante porque CENSEL manifestó, en el marco de una entrevista realizada a su Directora, algunos cuestionamientos al nuevo CPP desde la perspectiva de las víctimas de violencia familiar aunque subrayaron ventajas estructurales en comparación con el anterior sistema. Al mismo tiempo, desde su rol de abogadas defensoras de mujeres presas, reconocen en el nuevo sistema un contexto de franca mejoría en relación con la protección de derechos fundamentales.

Según lo ha expresado la Directora Nacional *“La alianza con organizaciones de la sociedad civil nos permite llegar a lugares donde no tenemos oficinas. Por ejemplo en Barahona no teníamos defensa y ellos cubrían hasta la apertura de la denuncia. Y firmamos un acuerdo por el cual allí donde la defensa delega un caso la defensa supervisa”*.

Ante la consulta acerca de cuáles son los incentivos para el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil agregó *“Los incentivos están basados en la provisión de apoyo logístico, trabajadores sociales, el apoyo de las unidades de investigación de la defensa que son toda una novedad en el país y el acceso a instancias de capacitación que funcionan en el ámbito institucional”*.

Existe una política de articulación con las Universidades mediante el ofrecimiento de plazas a estudiantes para realizar sus prácticas en el ámbito de la Defensa Pública. La supervisión del desempeño está bajo la ONDP<sup>60</sup>.

### **2.3.e) Presupuesto.**

Hasta tanto transcurran los cinco años que prevé la ley para otorgar autonomía plena a la Defensa Pública, es función de la Suprema Corte asignar una partida anual de su presupuesto a fin de satisfacer los requerimientos necesarios para el buen funcionamiento del servicio y es la Dirección Nacional la responsable de la ejecución y administración de esa partida. Es importante mencionar que la ley exige que se trate de un presupuesto diferenciado dentro del poder judicial, que nunca puede ser menor al año anterior.

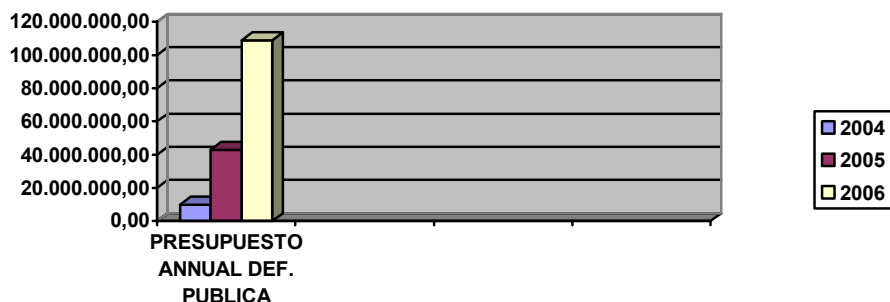
Además, dicho presupuesto se integra con los reembolsos previstos en los casos de asistencia a imputados solventes, el cobro de costos procesales por abandono de la defensa a abogados privados y las donaciones, herencias y legados aprobados por el Consejo (art. 83).

El salto presupuestario ha sido notable: se pasó de RD\$ 10.018.196,27 en 2004, a \$RD 43.000.000, hasta alcanzar los \$RD109.000.000 en 2006. Gráficamente así se expresa la evolución presupuestaria de la Defensa Pública:

### **Gráfico Nro. Evolución presupuestaria de la Defensa Pública 2004 – 2006**

---

<sup>60</sup> Con el auspicio de FINJUS y USAID.



Fuente: Elaboración propia sobre Memoria Anual 2004, Poder Judicial de República Dominicana y entrevista personal con la Directora Nacional de la Defensa Pública

La Defensa Pública cuenta con apoyo de la cooperación internacional a través de USAID y de Unión Europea mediante el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Estos apoyos progresivamente se están reduciendo porque el proceso de institucionalización está cada vez más consolidado.

En cuanto al recupero de honorarios hasta ahora no existe un sistema de cobro y aunque en la mayoría de los casos son personas con escasos recursos, el buen desempeño de los defensores ha hecho que se requiera su intervención en casos en que la gente podría haber pagado un abogado.

### **2.3.f) La relación del defensor con su defendido.**

Es un deber de los defensores públicos asumir la defensa del imputado que carezca de abogado en la primera actuación del procedimiento e incluso con anterioridad cuando así lo requiera el caso, hasta la desvinculación del proceso penal (art. 29, incisos 1 y 2, Ley 277 – 04). El cumplimiento efectivo de sus obligaciones le impone impulsar tareas de investigación independientes del Ministerio Público y visitar regularmente los lugares de detención (art. 29, incisos, 3 y 4, Ley 277 - 04).

La ley de defensa pública establece que el defensor tiene el deber de escuchar las sugerencias de sus defendidos pero mantiene independencia técnica para la solución que resulte más beneficiosa para el acusado. Luego refuerza este mandato cuando en el art. 39, inciso 4, dispone que el Defensor debe “Otorgar especial atención a las indicaciones de su defendido, procurando orientarlo en el ejercicio de su defensa”. Se reitera aquí el deber de confidencialidad (art. 39, inciso 3) previsto en la parte general de la ley como criterio general de actuación institucional.

Respecto del derecho a acceder a una entrevista en privado con el abogado defensor, aunque las resistencias van cediendo, las restricciones no se presentan solamente en sede policial. Según sus textuales palabras (¿TEXTUALES PALABRAS DE QUIEN?): *“Ha sido todo una lucha acostumbrar a los policías y fiscales sobre el derecho a la entrevista en privado. Varios jueces lo entienden y tratan de garantizar un momento para la entrevista. El tiempo es terrible, los fiscales no prestan los elementos probatorios para diseñar la entrevista entonces llegamos a las audiencias sin posibilidades de preparar las entrevistas como quisiéramos. En algunas ocasiones tuvimos que amenazar con que no vamos a ir audiencia si no se nos permite acceder a los elementos preparatorios para tener una buena entrevista. A veces hay que discutir con los custodios para que respeten la privacidad de la entrevista”*.

Se reconoce a los imputados el derecho a cambiar de abogado defensor. En tal caso, será el coordinador el responsable final de la decisión y no el defensor cuestionado. Se ha informado que no son muchos, pero que han existido casos de solicitud de cambio de defensor por parte de los imputados.

### **2.3.g) Sobre la asignación de casos**

El coordinador es el responsable de implementar la política de distribución de casos que se realiza en base a una determinación numérica y distribución equitativa que también considera la diversidad de tipos penales. Se contempla la posibilidad de armar equipos de trabajo y reasignar casos.

Funciona además un sistema de turnos para cubrir las audiencias de medidas de coerción. Cuando existen superposiciones de audiencia, la coordinación es la encargada de garantizar la sustitución de un defensor. El defensor debe solicitarla al menos con cinco días de anticipación y se le asigna al defensor que tenga libre ese momento, y luego el caso se reintegra al defensor titular.

Esa sustitución obliga al defensor sustituto a asumir el caso como si fuera propio. El defensor titular debe dejar su teoría del caso y la prueba que estime pertinente pero esto no obliga al sustituto.

Existe además una reglamentación específica que procurar restringir y detallar muy bien los supuestos para la sustitución del defensor.

Únicamente existen defensores especializados en materia de niñez y en la fase de ejecución, donde fue necesario reforzar el servicio debido a que incluso quienes contaban con defensor privado en las etapas previas del proceso, resultan finalmente abandonados en esta etapa. En las regiones sin oficina, esa función es cubierta por abogados de oficio. Existen al mes de febrero de 2006 doce defensores de ejecución.

Expresamente se le asigna al Director la tarea de denunciar y someter casos al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos u otros organismos internacionales de protección de los derechos fundamentales (art. 13, inciso 7, Ley 277 - 04).

### **2.3.h) La actividad investigativa de la Defensa Pública y el acceso a la prueba.**

La Defensa Pública cuenta con 9 unidades de investigadores propias para todo el país. La relación entre los defensores y estas unidades se estructura en base a un conjunto de criterios preestablecidos que indican en qué casos puede ser demandado su uso. Se trabaja así para evitar que el requerimiento de la unidad obedezca a una subutilización de los recursos disponibles o encubra una delegación de tareas que no requieren ninguna actividad especial de carácter investigativo.

Estas unidades son una innovación respecto de los sistemas de defensa pública en los países de la región. Los defensores públicos entrevistados apuntaron que la disponibilidad de estos recursos ha impactado directamente en la capacidad de litigación y proyección de los casos.

Según una Defensora Pública *“El auxilio de los investigadores ha sido determinante sobre todo cuando tenemos el problema de la reticencia de los fiscales para la presentación de la evidencia, por lo cual nos ayudan a reconstruir los hechos. A veces llenan las actas con pruebas referidas que en realidad no existen”*<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Dice el art. 260: “Es obligación del Ministerio Público extender la investigación a las circunstancias de cargo y también a las que sirvan para descargo del imputado procurando recoger con urgencia los elementos probatorios y actuado en todo momento conforme a un criterio objetivo”.

No obstante ello existe una dificultad que expresa la calidad de la relación de la Defensa con el Ministerio Público y se trata del acceso a la prueba de cargo.

También queda poco clara la concepción sobre el rol de cada uno y su relación con la prueba. En las declaraciones que siguen se advierte cómo algunos fiscales entienden el acceso a las pruebas en base a la utilidad que a ellos les confieren, con independencia de lo que pueda opinar al respecto la defensa. Así, dijeron algunos fiscales: *“Hay elementos que en principio pueden constituir elementos de prueba y luego quedan descartados y podría ponerse a la defensa a desvirtuar elementos de prueba que a lo mejor no vamos a presentar. Por eso cuando se notifica la acusación es que se deben presentar las pruebas. Ellos pueden ir ante el juez de instrucción y pedir la producción de una prueba. (...) En el Distrito Nacional tienen como norma que la solicitud de copias del expediente hay que hacerla a un centro de copias que tiene el MP, con solicitud previa. Aquí es distinto. Los paralegales vienen y nosotros les damos sus copias”*.

Otros en cambio sostienen que las pruebas se deben revelar al momento de solicitarse la medida de coerción. Obviamente esa es la postura de los defensores quienes entre otras cosas dijeron: *“El CPP dice ‘ser informada’ la defensa entonces el alcance del término no está definido ni por la doctrina ni por la jurisprudencia. El problema es cuando el defensor necesita una prueba para poder sobre ella desarrollar una prueba de descargo (...) Si los jueces sostienen que la fiscalía no está obligada a presentar sino al final la prueba, esto produce un estado de indefensión”*.

Por otra parte, en el transcurso de las diversas entrevistas realizadas a los fiscales se ha detectado una confusión acerca del rol de la defensa y sus posibilidades de manejar una investigación autónoma. Decía al respecto un representante del Ministerio Público Fiscal en Santo Domingo (provincia): *“La Defensoría Pública no involucra al Ministerio Público en sus investigaciones. Yo entiendo que no deberían tener sus investigadores. El Código en la etapa de investigación se refiere al Ministerio Público”*.

### **2.3.i) La defensa pública y el control sobre el abuso policial y la situación penitenciaria.**

Hemos señalado previamente que desde el punto de vista normativo las personas sometidas a proceso penal se encuentran amparadas por un esquema de derechos y garantías que satisface las exigencias del debido proceso y constituye un avance notable respecto de la situación jurídica anterior.

Sin embargo, la necesidad de restringir el uso de prácticas arbitrarias y violentas como las que comúnmente han ocurrido en el contexto de nuestros países requiere mucho más que resguardos normativos.

En el ámbito de la Defensa Pública se trabaja con una política concreta de control sobre los derechos de los imputados que incluye visitas periódicas a los establecimientos penitenciarios y rondas por los destacamentos policiales para superar problemas tales como la ausencia de notificación respecto de la existencia de personas detenidas.

Las opiniones fueron coincidentes en el sentido de que el nuevo CPP ha disminuido los niveles de violencia en la intervención policial así como en la arbitrariedad en las detenciones. Sin embargo también se señala que estas prácticas aún persisten<sup>62</sup>. Los defensores públicos del Distrito Nacional que fueron entrevistados informaron que *“es innegable que a diferencia del sistema anterior ahora estamos ingresando cada vez con menos resistencia a visitar los destacamentos policiales. Vemos como un problema que*

---

<sup>62</sup> Entrevista con un grupo de fiscales de Santo Domingo.

*no se nos notifique del ingreso de detenidos en forma inmediata; esto genera oportunidades para ilegalidades, por ejemplo, esta misma semana tuvimos noticia de un caso de un detenido que lleva 7 días en la cárcel del palacio sin que sea requerida medida alguna de coerción por el fiscal. Por eso son importantes las visitas sorpresas, porque una vez allí accedemos sin problemas a los detenidos”.*

Respecto de la cuestión del plazo de detención en manos de la policía, agregó una fiscal en una entrevista que a veces *“la policía mantiene detenciones más tiempo de lo debido”*. Los defensores dijeron que el Ministerio Público convalida esto, y que ayuda a ello la interpretación judicial que sostiene que el plazo para presentar un detenido es de 48 hs. y no de 24 hs.

En cuanto a golpes y torturas, últimamente ocurre que la policía reporta *“golpes producidos por moradores y vecinos”* y en muchos casos con eso pretenden ocultar la violencia institucional. Pero al mismo tiempo, los defensores han resaltado que la inmediatez con que los detenidos son llevados ante los jueces y una buena posibilidad de defender en el marco de un juicio oral también deja más expuestas a las instituciones policiales. La defensa pública ha querellado a policías por casos de violencia ejercida contra personas detenidas.

Otras fuentes indican, como datos de contexto, que al finalizar agosto de 2005, 445 personas murieron a manos de la policía, 345 por “intercambio de disparos” (1,5 por día) y 95 personas por agentes fuera de servicio; en idéntico período murieron 4 policías<sup>63</sup>. Según un reporte del Departamento de Estado norteamericano en todo el 2005 las fuerzas de seguridad dominicanas mataron entre 400 y 440 personas, además de referenciar abusos y torturas.

Para el ámbito penitenciario, importa señalar que existen en República Dominicana 35 establecimientos penitenciarios, en su gran mayoría muy antiguos. Según datos de la Dirección General de Prisiones, dependiente de la Procuraduría General de la República, al mes de septiembre de 2005 había un total de 12.867 personas privadas de la libertad (la capacidad total es de 6.300 plazas). Las mujeres representan un 4% del total de la población penitenciaria.

Según el Director General de Prisiones, solamente el 3% de los reclusos dominicanos se encuentra hoy en el nuevo modelo penitenciario y por lo tanto tuvieron acceso a un régimen penitenciario con progresividad<sup>64</sup>.

### **3. Algunas observaciones sobre el debido proceso e impacto de la reforma en materia de derechos y garantías.**

#### **3.1 El uso de las medidas de coerción: el marco normativo.**

El art. 15 del CPP dispone que *“Las medidas de coerción, restrictivas de la libertad personal o de otros derechos, tienen carácter excepcional y su aplicación debe ser proporcional al peligro que trata de resguardar”* y su art. 16 especifica que *“La prisión preventiva está sometida a un límite temporal razonable a los fines de evitar que se convierta en una pena anticipada”*. A esto se suma la exigencia de que los jueces deben decidir sobre la medida en una audiencia oral. La resolución que la impone debe ser motivada (arts. 222, 230 y 231 CPP).

---

<sup>63</sup> Bolívar Díaz, Juan, *Las ejecuciones policiales no paran la delincuencia*, publicado en el periódico hoy del 9 de marzo de 2006 y disponible en el website de Participación Ciudadana, [www.pciudadana.com](http://www.pciudadana.com)

<sup>64</sup> Entrevista personal con el Director General de Prisiones.

A fin de operativizar el mandato de excepcionalidad y proporcionalidad se contempla un conjunto de medidas personales y reales que permiten trabajar la necesidad de cautela con opciones mucho menos lesivas que la restricción de la libertad (art. 226, CPP).

En cualquier caso, la aplicación de una medida de coerción requiere la comprobación de la existencia de un hecho punible y su vinculación razonable con el imputado, la existencia de un peligro procesal. El art. 229 CPP establece criterios para la definición de peligro de fuga tales como arraigo, pena esperada en caso de condena, conducta del imputado en este proceso y en otros.

Nunca procede la privación de libertad como medida cautelar en delitos que no prevean una pena de ese tipo. Los jueces pueden, incluso de oficio, dejar sin efecto una medida o disponer la aplicación de otras menos restrictivas que las solicitadas por el fiscal o querellante (arts. 222 y 226, último párrafo CPP). Por supuesto nunca puede imponer medidas más gravosas que las que le son requeridas (art. 229 CPP).

La aplicación de prisión preventiva está vedada a personas mayores de 70 años cuando la pena estimada en caso de condena sea menor a los cinco años, mujeres embarazadas, madres durante la lactancia y personas afectadas por enfermedad grave y terminal (art. 234 CPP).

El CPP regula un mecanismo de revisiones que es distinto según el tipo de medida que se haya impuesto. Cuando se trata de prisión preventiva, el CPP establece una revisión obligatoria trimestral pudiendo los jueces confirmarla, modificarla u ordenar el cese de toda coerción (art. 239 CPP). La revisión debe realizarse en audiencia oral. Cuando el imputado es quien decide solicitar la revisión, la audiencia debe celebrarse en el plazo de 48 hs. desde efectuada la solicitud (art. 240 CPP).

La prisión preventiva, según el art. 241 CPP cesa cuando: 1. se modifican los presupuestos que la justificaban; 2. se supera el mínimo de la pena imponible o el tiempo previsto para gozar de libertad condicional; 3. su duración exceda los 12 meses o 4. Se produzca un agravamiento de las condiciones carcelarias que conviertan a la medida en un trato cruel, inhumano y degradante.

El plazo máximo de 12 meses<sup>65</sup> es prorrogable por 6 meses cuando se hubiere presentado un recurso a favor del imputado (art. 241, último párrafo, CPP) lo que implica que, si quiere recurrir una medida que lo priva de la libertad siendo jurídicamente inocente corre por su cuenta la mora judicial en que incurran los órganos jurisdiccionales de las instancias recursivas. Esto favorece la mora judicial antes que limitar el ejercicio inútil del derecho a recurrir.

Para todas las medidas de coerción se prevé el recurso de apelación (Art. 245, CPP).

#### **4.2. El uso de las medidas cautelares en el nuevo proceso penal.**

Las cifras generales indican que desde la entrada en vigencia del nuevo CPP, se produjo un fuerte descenso en la tasa de presos preventivos, aunque por impacto del proceso de liquidación de casos del anterior sistema,

Según los datos provistos por la Procuraduría General de la República de un 75% de presos preventivos con el que partió la reforma, llegó al mes de octubre de 2005 con un 49% de procesados en relación con el total de la población privada de la libertad.

En cuanto a la situación procesal, el Departamento de Sistemas de Información y Método de la Dirección General de Prisiones indica que el 47% de los reclusos están privados de su libertad sin condena, un 23% lo están con una condena de primera instancia apelada

---

<sup>65</sup> El plazo máximo de duración de la prisión preventiva será de 18 meses conf. art. 370, inciso 2. CPP.

(no firme), un 8% con condena firme de primera instancia sin apelación y un 1% de condenados con sentencia confirmada en apelación. Territorialmente, a septiembre de 2005, la situación es la siguiente:

- Santo Domingo, San Francisco de Macorís y Puerto Plata son los departamentos con mayor cantidad de presos preventivos (80%, 72% y 70% respectivamente).
- El distrito Nacional, Montecristi, San Juan de la Maguana y San Cristóbal no llegan al 50% de presos preventivos (35%, 37%, 40% y 46% respectivamente).

Esto merece mención porque no está tan claro que en el contexto actual el Ministerio Público esté respetando la excepcionalidad en el uso de las medidas y mucho menos claro está que los jueces estén efectuando un control estricto sobre las condiciones para su procedencia. En opinión del Director General de Prisiones, con el nuevo CPP la cantidad de presos preventivos va en aumento.

Previamente planteamos que existe un reconocimiento generalizado por parte de diversos sectores, incluida la ENJ, sobre la calidad del control de garantías que ejercen los jueces de la instrucción, algo que no se pudo comprobar mediante observación porque las audiencias de medida de coerción no son públicas.

La Defensa Pública argumenta que los debates en las audiencias no son tales, que el Ministerio Público no fundamenta en hechos sus solicitudes de prisión preventiva tal como debería hacerlo y que, finalmente, los jueces las otorgan con demasiada laxitud. Se consultó sobre esta cuestión a los fiscales de Santo Domingo, señalando el hecho de que ellos mismos reconocían una superioridad marcada de los defensores en su capacidad de litigación en audiencias de coerción<sup>66</sup> y al mismo tiempo señalaban que al MP le eran concedidas casi todas las prisiones preventivas solicitadas.

Uno de ellos respondió lo siguiente: *“Si yo traigo dos pruebas indiciarias ya puedo pedir la prisión preventiva. Si nos vamos por el Código todos se van en garantías económicas. El CPP establece que hay que proponer pruebas y alcanza con que sean indiciarias (...) también es importante la peligrosidad del hecho. También se da en el caso de un homicidio, los familiares de la víctima están doloridos, un pueblo que no conoce, ponerlo en libertad es jugar la vida del imputado. Esto no es una excepción, es el diario vivir”*

El párrafo citado es muy claro respecto del nivel de confusión que hay respecto de cuál es el objeto de discusión de una audiencia de medidas cautelares y cuáles son los estándares probatorios que se manejan allí.

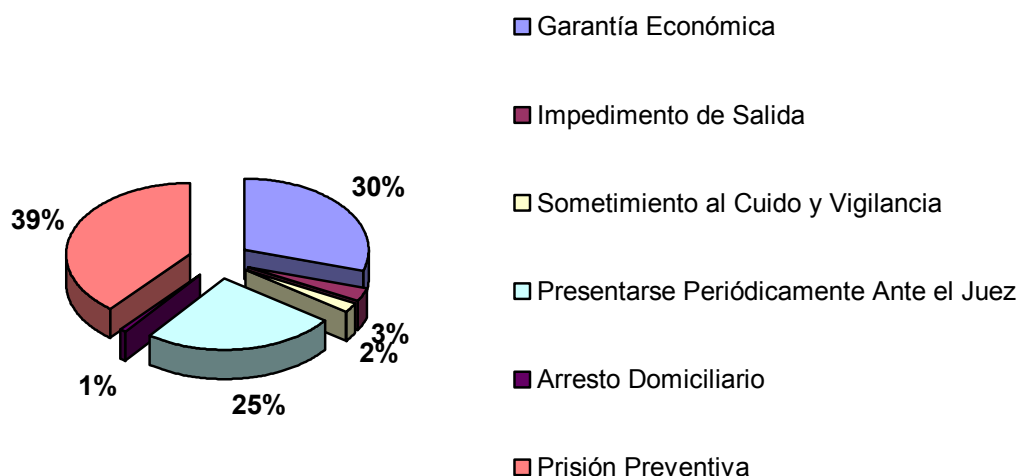
Según las estadísticas, para el año 2005 fueron solicitadas un total de 22.645 audiencias de coerción y se aplicaron 31.541 medidas<sup>67</sup>. Sobre el total, el 85% de los requerimientos culminaron con la aplicación de una medida. La distribución de las medidas fue la siguiente:

### **Gráfico Nro. Distribución medidas cautelares 2005**

---

<sup>66</sup> En palabras de un fiscal que contó con el asentimiento de los demás presentes: *“En las audiencias es notable la capacidad de manejo de los defensores de las herramientas de la oralidad, técnicas de interrogación y conainterrogatorio (...)En el ámbito de las medidas de coerción esa ventaja de los defensores es más notable”*

<sup>67</sup> En una audiencia pueden aplicarse más de una medida a una misma persona o bien se trata de audiencias con mas de una persona acusada.



Fuente: Elaboración propia  
 en base a Estadísticas del Poder Judicial, año 2005

En el segundo trimestre de 2005 (abril – junio) hubieron 7148 decisiones (se solicitaron 5285 medidas de coerción<sup>68</sup>), las cuales fueron: 2392 aplicaciones de prisión preventiva (33,46%), 88 arrestos domiciliarios, 1788 garantías económicas y 1487 órdenes de presentación periódica ante el juez, 650 órdenes de libertad (9,09%) y 227 instancias no presentadas (vencidas).

En principio las cifras para un trimestre demuestran que mayoritariamente se sigue utilizando la privación de libertad, con una incidencia casi nula de su modalidad más atemperada (arresto domiciliario) y una escasísima cantidad de casos en los que la solicitud de coerción es rechazada por los jueces. A la luz de las observaciones sobre el manejo de los jueces de instrucción, de su rol y la conciente debilidad del Ministerio Público en esta etapa, estos datos podrían informar mejor una deficiencia en la función de garantía que una eficiencia en los requerimientos del Ministerio Público

Al respecto, los fiscales de Santo Domingo, consultados por el uso de medidas sustitutivas o alternativas a la prisión preventiva, dijeron: *“El 60% de las medidas alternativas se transforman en rebeldía. La única presión es la compañía aseguradora. Esto se funda en la cultura que generó el viejo CPP: cuando una persona obtenía la libertad el proceso se terminaba, difícilmente volvía a ser apresado”*.

Por otro lado, la estadística observada por departamento judicial muestra variaciones notables. Si tomamos los datos del segundo trimestre 2005 se puede ver que en todo el país se solicitaron un total de 5.285 medidas de coerción que culminaron en 2392 prisiones preventivas (45,26%). Pero se detectan casos como el de Santo Domingo donde sobre 788 solicitudes de coerción se aplicaron 459 prisiones preventivas (57.7%) y el de San Juan de la Maguana donde sobre 154 solicitudes de coerción, se aplicaron 100

<sup>68</sup> Nuevamente, la diferencia entre solicitudes de coerción y decisiones obedece a que una misma solicitud puede implicar dos o más decisiones distintas.

prisiones preventivas (64,93% de los casos). Ambos casos superan notablemente la media nacional de imposición de prisión preventiva.

### **3.3 Sobre el control y la revisión de la prisión preventiva.**

En cuanto a la revisión de la medida cautelar impuesta, los datos indican que la misma fue solicitada en 9438 casos, de los cuales la medida resultó confirmada en el 46% y modificada en un 39% de los casos. Solamente en un 4% de los casos se determinó el cese de la coerción.

### **3.4 El control de los plazos y la duración de los procesos: el marco normativo**

El art. 8 del CPP establece como principio general el derecho de toda persona a ser juzgada en un plazo razonable y a que el estado de sospecha que pesa sobre ella se resuelva rápidamente. Allí mismo se garantiza el derecho a recurrir judicialmente, tanto para el imputado como para la víctima, ante los casos de inacción que comprometan este derecho (arts. 152 CPP y sgtes).

Las reglas generales sobre plazos, ya dijimos, permiten la abreviación o renuncia por acuerdo de las partes y la fijación judicial cuando el CPP no los haya establecido de acuerdo a las circunstancias del caso (Arts. 144 y 145 CPP).

En cuanto al caso específico del plazo de detención legal y el tiempo en que una persona arrestada debe ser puesta a disposición del juez existe en la actualidad un problema interpretativo que genera dificultades para estandarizar el control. De acuerdo con el criterio judicial que toque en suerte, ese plazo será de veinticuatro o cuarenta y ocho horas.

Con el fin de garantizar la razonabilidad del tiempo de duración de la totalidad del proceso, el CPP dominicano tiene un capítulo titulado “control de la duración del proceso”. Allí se fija un plazo máximo de duración del proceso en tres años cuyo cómputo comienza con el inicio de la investigación. Cuando un proceso culmine con una sentencia condenatoria, el plazo máximo podrá extenderse por 6 meses para la resolución de los recursos si éstos se hubieran interpuesto (art. 148, primer párrafo, CPP). La fuga o rebeldía del imputado son los únicos supuestos de interrupción de este plazo total de duración del proceso. Este plazo general del proceso se extiende a 4 años cuando se trate de procedimientos complejos (art. 370 CPP).

El vencimiento del plazo total de duración del proceso conlleva la extinción de la acción penal (art. 149 CPP y art. 44, inciso 11, CPP).

Ahora bien, el MP tiene plazos específicos para concluir con la etapa preparatoria, denominado “plazo para concluir la investigación” que será de tres meses en los casos en que el imputado esté privado de la libertad y de seis meses cuando no lo estuviera. Así en tres o seis meses según el caso, el fiscal debe iniciar la investigación (art. 279 CPP) y formular su requerimiento conclusivo o disponer el archivo. Ese plazo sólo será prorrogable por una única vez por un máximo de dos meses y siempre y cuando el MP así lo requiera antes del vencimiento del mismo. Ante tal solicitud, y previo a resolver, el juez debe dar al imputado la oportunidad de manifestarse al respecto.

Vencido el plazo el juez intima al superior jerárquico del fiscal y a la víctima en su caso, para que formulen su requerimiento en un plazo de 10 días; si no lo hacen, se declara extinguida la acción penal (art. 151, y art. 44, inciso 12 CPP).

Una vez que se formula acusación debe tener lugar la realización de la audiencia preliminar, que solo podrá suspenderse por ausencia del imputado. Si como resultado de

ella el caso resulta admitido, se remiten las actuaciones al órgano de juicio quien en el plazo máximo de 48 hs. debe fijar la fecha de juicio con un mínimo de 15 días de anticipación pero nunca más allá de los 45 días de recibida la causa (art. 305 CPP).

Esto significa que según el diseño del CPP, entre la realización de la audiencia preliminar en la que se decide elevar un caso a juicio y su efectiva realización no pueden transcurrir más de 49 días como máximo, considerando los dos días que tiene el secretario de la audiencia preliminar para elevar el caso, los dos días que tiene el presidente del tribunal para fijar la audiencia y los 45 días máximos que tiene para realizar efectivamente el juicio.

Para la interposición de los recursos éstos deben ser presentados ante el mismo juez que dictó la resolución en un plazo máximo de 5 días desde la notificación de la resolución apelada y, luego de tres días de interpuesto, se lo remite a la Corte de Apelaciones, la cual decide sobre la admisibilidad del recurso para lo cual cuenta con diez días, incluido el fondo de la cuestión planteada. Cuando estime necesario producir prueba, en ese mismo plazo debe realizar una audiencia (Art. 413 CPP). Cuando el recurso impugne una medida cautelar privativa de la libertad o rechace su revisión o sustitución, se notifica inmediatamente a la Corte, la cual debe fijar una audiencia en el plazo de 48 hs. si el tribunal tiene su sede en el mismo lugar que la Corte o 72 hs. si estuvieran emplazados en lugares diferentes (Art. 414 CPP).

La apelación de la sentencia debe realizarse en un plazo máximo de diez días a partir de su fehaciente notificación, las demás partes cuentan con cinco días para efectuar sus presentaciones. Vencido este término debe ser elevado a la Corte de Apelación en 24 hs. (arts. 418 y 419 CPP). Decidida la admisibilidad (no hay plazo para esto) la Corte convoca a audiencia en un plazo no mayor de diez días para resolver sobre el fondo de manera inmediata. Excepcionalmente puede tomarse 10 días (art. 421 CPP). Las decisiones de la Corte de Apelación son recurribles en casación con idénticos plazos menos el de decisión que se extiende a un mes (art. 426 CPP).

#### **4.4.a) La situación actual**

Sin referirnos a los datos, en la mayoría de las entrevistas realizadas se señala como la principal ganancia en estos primeros momentos de la implementación la celeridad del nuevo sistema procesal penal. Según el CARMJ *“[Hay un] acortamiento generalizado de los plazos. Con el sistema anterior el plazo era de dos o tres años para el pronunciamiento de la sumaria. Con el nuevo proceso hemos tenido casos hasta la Suprema Corte en plazo de 7 u 8 meses en casos importantes.”*<sup>69</sup>

Sin embargo existe un uso distorsivo de los plazos que amenaza con la efectividad del diseño normativo para el control. Esta distorsión se produce porque los fiscales no requieren prórrogas oportunamente y los jueces intiman sin considerar el transcurso del tiempo de modo tal que, la intimación oficiosa o a solicitud de parte, activa el plazo de 10 días para la resolución del caso con independencia de que, de hecho, el plazo de 3 y 6 meses del que goza el MP para concluir la investigación se hubiera cumplido.

Tan distorsivo es que el defensor que se presenta solicitando la extinción por agotamiento de los plazos corre el riesgo de que los jueces intimen a los fiscales para la formulación de la acusación y su intento de cerrar el caso termine funcionando como una nueva oportunidad para la persecución.

---

<sup>69</sup> Entrevista con el Dr. Alejandro Moscoso.

A ello se agrega que los fiscales intimidados ya mucho tiempo después del plazo legalmente establecido como máximo, oponen en esa ocasión la solicitud de prórroga que en rigor, no debiera proceder.

Los fiscales de Santo Domingo dijeron que eso allí no ocurre porque al momento de la primer audiencia los jueces fijan de oficio la próxima revisión de la prisión preventiva (3 meses) en la misma audiencia, de manera tal que no es posible burlar los plazos tal como señalan los defensores que ocurre en el Distrito Nacional.

Otro modo de vulnerar los plazos es otorgando la posibilidad de diferir la presentación de pruebas cuando el requerimiento conclusivo es de acusación. Al respecto decían los defensores del Distrito Nacional que: *“Termina el tiempo de la etapa preparatoria y se le conceden prórrogas a los fiscales. Cuando se procede a la intimación y presentan acusación les dan prórrogas adicionales para la presentación de pruebas aunque el CPP dice que junto con su requerimiento debe remitir sus elementos probatorios. Estas no son decisiones apelables, entonces no se pueden controlar”*<sup>70</sup>.

Respecto del plazo para solicitar una medida cautelar o culminar con el arresto de una persona, además de las divergencias interpretativas en cuanto al plazo máximo, los defensores del Distrito Nacional señalan que los fiscales “convalidan” las demoras policiales en poner los detenidos a disposición del MP porque aunque les presenten los casos con plazos de detención vencidos, de todos modos requieren medidas cautelares y formulan acusaciones. Los fiscales negaron esto aunque, dijeron, eso depende también de “la gravedad del caso”. Incluso uno de ellos sugirió en la entrevista que muchas veces la policía “maneja” la puesta a disposición del fiscal para ilegalizar ciertas detenciones<sup>71</sup>.

Finalmente es unánime el reconocimiento de que el momento de mayor congestión está en los tribunales de juicio.

Una vez remitidas las causas, que llegan con las distorsiones de plazos que vimos, las audiencias se fijan formalmente en los plazos que el Código establece (entre 15 y 45 días) pero luego son sucesivamente aplazadas. Al respecto surgieron los siguientes comentarios en las entrevistas: *“Se supone que el juicio debe ser conocido con celeridad, sin embargo los aplazamientos se dan a más de un mes o dos meses por problemas de notificación o lo que fuera. Pasa mucho tiempo desde el fin de la etapa preparatoria hasta la efectiva realización del juicio”*.

Otro defensor dijo: *“Hay demoras en el ingreso a la etapa de juicios y luego una vez ingresado el caso a la etapa del juicio la demora se produce por aplazamiento de las audiencias. Como el monto para que el caso sea tratado por un tribunal colegiado es muy bajo (2 años) prácticamente todos los casos ingresan allí”*.

Finalmente varios de los entrevistados consignan que en la etapa de recursos ninguno de los plazos establecidos es respetado, lo que produce problemas graves en orden al control de las medidas cautelares y su duración porque, recordemos, la interposición de recursos implica la interrupción de los plazos y la posibilidad de prórrogas.

---

<sup>70</sup> Entrevista con un grupo de defensores del Distrito Nacional. El art. 293 establece que “Concluida la investigación, el Ministerio Público puede requerir por escrito: 1. la apertura a juicio mediante la acusación; 2. la aplicación del procedimiento abreviado mediante la acusación correspondiente; 3. La suspensión condicional del procedimiento. Junto a los requerimientos el Ministerio Público remite al juez los elementos de prueba que le sirven de sustento”. No mencionaron nada respecto del recurso de oposición que se opone en audiencia o por escrito para otras decisiones frente al mismo juez que dicta la resolución impugnada (cf. arts. 408 y 409 CPP).

<sup>71</sup> Cf. Entrevista con un grupo de fiscales de Santo Domingo.

### **Algunas conclusiones.**

El proceso de reforma de la justicia penal en República Dominicana lleva, desde el debate de los textos normativos a la fecha, ocho años de sostenibilidad. El proceso de implementación lleva a la fecha menos de dos años de vigencia completa, ambos aspectos que no pueden ser soslayados.

Entre los aspectos destacables del proceso es posible mencionar que el mismo en términos generales ha gozado de liderazgos institucionales sólidos, sostenidos y con buena capacidad de articulación interinstitucional en lo que respecta a los lineamientos estructurales del proceso de reforma, la implementación y sus sucesivas revisiones. En todo caso, vale la pena reiterar que desde el nacimiento del proceso a la fecha la interacción entre Estado y Sociedad Civil parece marcar un punto de diferencia central con otros procesos de reforma judicial.

Es, en términos generales, un proceso profusamente informado y en general el contexto no es restrictivo en cuanto al acceso a datos e informaciones que den cuenta de la reforma procesal penal, permitió el acceso a mucha información. Otra información, aunque vital, no existe: tal es el caso del Ministerio Público, cuyas cifras inexplicablemente dejan fuera del registro a los distritos más relevantes del país, que concentran el 70% de la carga de trabajo.

Desde el punto de vista del crecimiento institucional, existe un excelente indicador en las estructuras vigentes de Ministerio Público y Defensa Pública.

En el primer caso el crecimiento en recursos humanos, estructuras edilicias y definición del rol ha dejado atrás el carácter absolutamente marginal de dicha institución durante la vigencia del anterior sistema de justicia penal. Desde el punto de vista estructural República Dominicana cuenta con una cantidad de fiscales muy alta en comparación con otros países de la Región.

En el caso de la Defensa Pública se ha abandonado una estructura obsoleta, meramente formal como era el instituto de los Defensores de Oficio para dar paso a unas de las instituciones más innovadoras en el sector de toda América Latina. En tan solo 4 años se ha consolidado una estructura altamente profesionalizada, que goza de un notable reconocimiento público y cuyo diseño y pautas de acción la ponen en situación de vanguardia en términos de modernización institucional. La previsión de estructuras propias y autónomas para el desarrollo de la actividad investigativa reafirma las posibilidades de consolidar una institución adecuada desde el punto de vista de las exigencias básicas de un sistema de carácter adversarial.

Sus incipientes avances en una política de articulación con los recursos jurídicos disponibles en la sociedad civil son excelentes señales del perfil que la institución va adoptando.

En cuanto al poder judicial, si bien aún resta culminar tareas de liquidación, la reestructuración en lo formal parece asegurar condiciones de imparcialidad e independencia necesarias para garantizar su rol en el proceso. El crecimiento de sus estructuras ligado al proceso de reforma también resulta un dato innovador.

Desde el punto de vista económico, se trata de un proceso munido de recursos en forma sostenida, apoyado en gran medida en la provisión de fondos provenientes de la cooperación internacional aunque no dependiente de ella. Aspectos tales como la

modernización informática y las adecuaciones edilicias han sido afrontados completamente por el erario nacional.

Desde el punto de vista discursivo y en el plano del diseño existen marcadas coincidencias en el rumbo que debe adoptarse. La búsqueda de opciones de gestión y evaluación que surge de los distintos documentos y entrevistas marcan consonancia en el objetivo de contar con herramientas funcionales que hagan realidad los objetivos básicos de la reforma: adecuación al paradigma de los derechos humanos y el debido proceso, oralización, agilidad en la toma de decisiones, diversificación de respuestas y especialización de roles en el sistema judicial.

Ahora, en torno a los resultados concretos, las prácticas transitan ese camino mucho más lentamente porque la implementación misma del proceso parece haber partido con una coincidencia conceptual en cuanto a las condiciones óptimas pero sin su aseguramiento en la experiencia práctica.

Cuestiones tales como el desequilibrio del Ministerio Público en el punto de partida, la ausencia de políticas específicas de coordinación con la policía y la falta de un entrenamiento dirigido a poner en funcionamiento herramientas claves de la nueva dinámica procesal (uso de salidas alternativas y estrategias de litigación) marcaron el desfase existente aún hoy entre el proceso de reforma tal como ha sido pensado y en estos días evaluado y sus expresiones cotidianas.

Desde el punto de vista de los roles, la información recogida permite identificar un marcado desequilibrio en la calidad de desempeño entre los distintos actores. La Defensa Pública aparece en escena como un actor institucional altamente calificado, que goza de muy buena reputación y cuyos déficits parecieran explicarse más por sus limitaciones institucionales (estructura pequeña aunque en crecimiento) y las distorsiones que produce una débil función de garantía en cabeza de los jueces, que por motivos adjudicables a la propia institución.

En el caso del Ministerio Público Fiscal éste es señalado por sus dificultades para asumir liderazgo en el proceso, su debilidad en la definición de una política integral de gestión de casos basada en decisiones estratégicas, con reglas que permitan priorizar casos y responder en tiempos oportunos. En ese contexto, los jueces de la instrucción aparecen como funcionarios que subsidian la debilidad del Ministerio Público afectando con ello la dinámica adversarial y su función de garantía. Al respecto es contundente el resultado de las evaluaciones realizadas por la Escuela Judicial, que marca insistentemente la necesidad de reforzar el rol judicial en las audiencias de la etapa preparatoria.

En cuanto a las objeciones de influencias políticas en las designaciones y conformación institucional son valorables los esfuerzos actuales por ligar la selección y permanencia de los fiscales en su cargo a criterios objetivos tales como el tránsito por la carrera fiscal ordenada alrededor de la Escuela de Capacitación del Ministerio Público.

Desde el punto de vista de las prácticas concretas, la agenda futura e inmediata de la implementación no puede carecer de refuerzos en orden a:

**a. Revertir la subutilización de salidas alternativas al proceso penal.** Esto requiere una adecuada política de capacitación, una reingeniería organizacional que en algunos casos ya se encuentra en funcionamiento y diseñada. A lo largo del proceso de elaboración de este informe, en el marco de las entrevistas realizadas, fueron reiteradas las declaraciones que ligaban el escaso uso de criterios de oportunidad al descrédito público que esto generaría. Seguramente este sea un aspecto cómodamente revertible en el marco de un

proceso que, como el dominicano, cuenta con la intervención de la sociedad civil y una diversificada agenda de difusión y capacitación direccionada a los más diversos sectores de la vida pública.

**b.** También una mejor política de *articulación entre Ministerio Público y Víctimas* parece esencial. Si bien en la actualidad la gran mayoría de los casos que se presentan lo son por la vía de la acción privada (60% del total de ingresos) o dependientes de instancia privada (5% del total de ingresos) es claro que ello obedece a las imposiciones de las reglas de fondo del desfasado Código Penal aún vigente que a un efectivo reconocimiento del rol de éstas como actoras relevantes del proceso penal. Las propias experiencias pilotos encaradas por el Ministerio Público como instancias de articulación de sus distintos servicios y la interacción comunitaria en el marco de programas de seguridad son antecedentes que debieran ser mejor aprovechados para que la intervención de la víctima efectivamente se relacione con los cambios que debieran implicar contar con un actor institucional abocado en forma exclusiva a la persecución de los delitos.

**c. fortalecimiento del rol de garantía en la función judicial**, aún anclada en la dinámica del viejo proceso inquisitivo. Algunos aspectos problemáticos en el funcionamiento actual del proceso penal reformado están allí dando cuenta de los déficits del rol judicial. Me refiero a las *distorsiones en el control de los plazos procesales* que de mantenerse en lo marcado por el sistema procesal penal debería conducir a una de las más efectivas formas de realización de la garantía de plazo razonable. Sin embargo, es notable la tolerancia a las omisiones del Ministerio Público para la formulación de sus requerimientos; también al *uso creciente de la prisión preventiva* en un contexto procesal en el que hasta los propios fiscales reconocen su dificultad para litigar frente a la Defensa. Sin embargo, en algunos casos las prisiones preventivas concedidas llegan al 64,9% de las solicitudes aún cuando el promedio nacional es del 45%. Como correlato debe marcarse que la revisión de una medida cautelar ocurrió sólo en el 4% de los casos.

**d. Manejo del flujo de casos y las tasas de congestión.** El proceso de inventario de causas del antiguo sistema puso de relieve el nivel de impunidad que generaba la nimiedad de las respuestas de calidad en relación con la totalidad de casos ingresados. Allí está para demostrarlo la alta tasa de casos que han culminado desde entonces por prescripción ordinaria o extraordinaria. En el caso del nuevo sistema, resulta alarmante el hecho de que en el primer año de vigencia la tasa de congestión judicial alcance el 35%. Esto, que pudiera no ser tan grave en un contexto procesal que limita las respuestas posibles a los casos, es más difícil de tolerar bajos reglas que admiten la diversidad de respuestas, un volumen total de ingresos anuales bajo y una estructura jurisdiccional que también ha crecido en el marco del proceso de reforma en un 25%.

La corrección de los criterios organizacionales que han llevado a una alta concentración de recursos jurisdiccionales en la etapa de juicio y en las instancias de apelación también cooperaría en este aspecto.

Ocupa aquí un lugar central la disposición de estrategias de trabajo concretas para corregir el *uso distorsivo del aplazamiento de las audiencias de juicio*, normativamente limitado al supuesto de inasistencia del imputado. Esa cifra según vimos alcanza al 44% de los casos registrados por la estadística judicial lo que sugiere varias hipótesis, en razón de lo que hemos visto hasta aquí: 1. las audiencias se suspenden por otros motivos no contemplados; 2. la coordinación con los servicios penitenciarios es problemática; 3. los

fiscales tienen dificultades para garantizar la presencia de los imputados en las audiencias.

**e. Fortalecimiento del sistema de audiencias orales en la etapa preparatoria.** A los déficits en la función de control que evidencian las cifras deben sumarse los problemas de manejo y gestión de las audiencias. Esto último, desde el punto de vista de su gerenciamiento, aparece correctamente visualizado y proyectado en el diseño del nuevo modelo de gestión pero, en lo que refiere específicamente a la dinámica de las audiencias, la situación actual marca como un riesgo muy presente su desnaturalización hasta convertirlas en verdaderos anticipos del debate o juicio. Dan cuenta de ello la excesiva duración de las mismas o las confusiones en que incurren los actores al momento de referirse al tipo de prueba y el debate que estas requieren en los momentos más iniciales del proceso penal.

**f. Mejoramiento estratégico de la política de capacitación.** Los esfuerzos institucionales por garantizar formación a los operadores son significativos. De ello da cuenta el desarrollo y sostenimiento de una institucionalidad específica que además, aparece muy ligada a los procesos de transparencia y fortalecimiento de las instituciones en un contexto en el que hasta no hace mucho tiempo las designaciones de funcionarios estaban no necesariamente ligadas a criterios de idoneidad medidos objetivamente.

Sin embargo, los déficits observados en el desempeño bajo los criterios del nuevo sistema, muestran que el cambio también debe darse en orden a las políticas institucionales de formación.

Todo el potencial que implica poder modificar los criterios de gestión, redefinir la ingeniería institucional seguramente no pueda expresarse cualitativamente si los actores no están orientados a ejercer el rol de conformidad con los objetivos más profundos del proceso de reforma.

La comprensión de la oralidad y de la adversarialidad, de una nueva dinámica probatoria pero también de la gestión de nuevas finalidades, requiere el adiestramiento de los operadores en destrezas muy dinámicas que requieren capacitaciones mucho más operativas que las que en general se proveen.