

Un Ministerio Público para la democracia: ideas para el mejoramiento en Nicaragua.



expediente abierto

© 2021, Expediente Abierto.

Correo electrónico: programas@expedienteabierto.org
América Central.

Autor: Alexander Rodríguez. Experto Internacional en
Ministerios Públicos.

www.expedienteabierto.org

Diseño y diagramación: Equipo gráfico de Expediente
Abierto.



expediente abierto

Índice

Introducción	02
1. Modificar el nombramiento de fiscal general y fiscal general adjunto	04
2. Proceso de depuración institucional	05
3. Creación de jurisdicción transicional	06
4. Diseño y aprobación de políticas de priorización de casos	07
5. Creación de Policía Técnica de Investigación o Policía Judicial	08
6. Capacitación de fiscales	09
7. Creación de estándares de medición profesional	10
8. Presupuesto institucional	11
9. Relación con la ciudadanía	12



Introducción

El Ministerio Público es un instrumento fundamental para el estado de derecho. Por medio de la investigación y persecución penal, los fiscales pueden llevar a juicio y evitar la impunidad de los delitos.

Sin embargo, cuando las fiscalías son influenciadas por intereses políticos, como sucede actualmente en Nicaragua, estas son utilizadas para reprimir a opositores, líderes ciudadanos y periodistas, causando con ello una grave afectación a las libertades y deteriorando la confianza del pueblo en el sistema de administración de justicia.

La utilización de las fiscalías con fines políticos genera un ambiente propicio para la impunidad de los delitos más graves; entre ellos, los relacionados con la corrupción de funcionarios públicos. En Nicaragua, por ejemplo, las tasas de investigación y juzgamiento de estos delitos son casi nulas, en comparación con el marcado interés y protagonismo de los fiscales por perseguir a quienes se oponen a las autoridades.

Es por lo anterior que, con miras a contar un ideario básico para la refundación del Ministerio Público, Expediente Abierto propone esta hoja de ruta que, en un eventual retorno de la democracia nicaragüense, debe ser parte de una reforma del sistema de justicia penal en el país. Aunque implementar estos pasos pragmáticos en la actualidad sería irrealista pues la coyuntura política es adversa y todos los poderes del Estado nicaragüense han sido capturados políticamente por el Ejecutivo y su partido, se reconoce que también hoy día se tiene una oportunidad única para reflexionar, con antelación, sobre ellos y definirlos con estrategia.

Así, los nueve pasos aquí propuestos son resultado de procesos de investigación realizados entre 2021 y 2022, a pesar del agravamiento del autoritarismo y la instrumentalización política de la justicia nicaragüense. Esta investigación incluyó consultas a diversos sectores sociales y expertos nacionales e internacionales, además, de una revisión documental sobre los hitos que han caracterizado la evolución e involución de la justicia penal en Nicaragua. Algunos de los trabajos producidos en el marco de este proceso han sido:

- **Apuntes de la Sociedad Civil hacia el restablecimiento de la funcionalidad la Justicia Penal en Nicaragua**, disponible [aquí](#). Este documento orientativo reunió las ideas de distintos actores sociopolíticos para devolver la funcionalidad de la justicia penal a través de tres estrategias: (a) evaluaciones e investigaciones de mecanismos y personas que han contribuido a deteriorar al sistema; (b) cuidado estratégico de la gradualidad de los cambios; (c) impulso de la accesibilidad, inclusividad y especialización de la reforma.
- **Analizando las luces y sombras de la justicia penal en Nicaragua: pasos hacia la reforma**, que puede consultarse [aquí](#). Este trabajo hace un recorrido histórico y diagnóstico de las avances y retrocesos en material de reforma a la justicia penal en los últimos veinte años.

Con este nuevo material, se presenta aquí una guía para orientar el Ministerio Público nicaragüense hacia la democracia, tal como fue concebido. Es la percepción de Expediente Abierto que, ante la ocurrencia de esa esperada transición, las nuevas autoridades y la sociedad civil podrán tener en este documento una propuesta sólida, viable y pragmática al respecto. A continuación, se definen estos nueve pasos pragmáticos.

1 Modificar el nombramiento de fiscal general y fiscal general adjunto.

La aplicación de la ley penal debe basarse en el principio de igualdad y seguridad jurídica. Esto quiere decir que los ciudadanos deben poder anticipar razonablemente el momento, los casos y las circunstancias en el aparato de persecución del Estado entrará en acción.

Sin embargo, la influencia política externa debilita las funciones profesionales de la fiscalía, pues hace que su accionar responda a intereses políticos en lugar de defender la actuación de la ley.

El nombramiento de estos jefes por la Asamblea Nacional en Nicaragua compromete su independencia y objetividad y la de todos los fiscales. Para eliminar o disminuir esta influencia negativa es útil considerar la reforma constitucional para conformar un Consejo de la Judicatura que sea el órgano rector que nombra y remueve a los magistrados de la Corte Suprema y el fiscal general y el fiscal general Adjunto. Este Consejo propuesto es muy distinto al existente en el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, a cargo del Poder Judicial, que preside un magistrado. Actualmente ese consejo está politizado y se usa para girar instrucciones en casos.

Se propone así un órgano independiente del Poder Judicial, que sirva para nombrar magistrados y fiscales. Además, la integración y competencia de ese consejo deben delimitarse. América del Sur ofrece experiencias interesantes a ser tenidos en cuenta.

En todo caso, debe prohibirse la reelección de los magistrados y jefes del Ministerio Público, quienes serán electos por un único período de 5 años.



2 Proceso de depuración institucional.

Nicaragua, con apoyo de la cooperación internacional, sentó durante la década del 2000 las bases para fundar un Ministerio Público profesional. Se realizaron concursos por oposición, donde resultaron electos los mejor calificados. Con el retorno de Daniel Ortega al Ejecutivo en el 2007, los avances de este sistema retrocedieron. Por ejemplo, la institución impidió su renovación con profesionales externos, y en lugar de convocar a otros procesos de selección, optó por designar como fiscales a funcionarios internos de menor nivel y partidariamente subordinados, sin someterlos a examen de habilidades o conocimientos. Este cambio clave permitió conformar fiscales obedientes a decisiones políticas.

Para un sistema judicial es imposible e inviable hacer un proceso de depuración total. No obstante, debe ser prioridad iniciar procesos de remoción de los fiscales y demás funcionarios que planificaron, aconsejaron, ejecutaron actos de persecución jurídica en contra de opositores políticos, ciudadanos o periodistas, sobre todo a partir de abril de 2018. También deben removerse del cargo y prohibirse a futuro la incorporación como fiscales de ex miembros de la Policía Nacional, el Ejército o el Poder ejecutivo o legislativo.

De igual manera, debe revisarse la situación laboral de los fiscales que fueron nombrados sin seguir el trámite de concurso que prevé la ley de carrera del ministerio público. Al mismo tiempo debe convocarse a un proceso público para incorporar a nuevos fiscales, sin dejar de lado que debe retomarse la experiencia e integridad de fiscales que fueron despedidos o acosados para renunciar al negarse a cumplir órdenes ilegales de la fiscalía. En el mismo orden, todas las jerarquías de la fiscalías deben cambiarse por falta de confianza técnica.



3 Creación de jurisdicción transicional.

La verdad es la base de la reconciliación y unificación de una democracia que ha pasado por una crisis de gobernabilidad. Por ello, el esclarecimiento de los delitos cometidos por funcionarios y de particulares que actuaron en contubernio y/o tolerancia de las autoridades es una necesidad política de primer orden.

Por esa relevancia, no puede ser confiada a los mismos órganos y sujetos que contribuyeron a la desestabilización de la democracia. Esto hace necesario una reforma constitucional para crear una Jurisdicción de Justicia Transicional que debe estar integrada por investigadores, fiscales y jueces extranjeros, durante al menos seis años, para sentar esas responsabilidades. Junto a la voluntad política de renovación, la cooperación internacional será indispensable para su éxito.

No existen experiencias específicas en régimen de transición como el que podría suceder en Nicaragua. Hay experiencias de justicia transicional en Colombia, para investigar y juzgar violaciones de los DDHH por grupos paramilitares o de fuerzas armadas. La particularidad del caso, por ende, hace especialmente necesario el asesoramiento técnico internacional durante este proceso.



4 Diseño y aprobación de políticas de priorización de casos.

Ninguna fiscalía es capaz de procesar bajo la misma vía todos los casos que llegan a su conocimiento. Un estándar internacional exige que las fiscalías se dediquen a investigar y perseguir y llevar a juicio los delitos más graves. Los delitos menores, por ejemplo, con pena de prisión menor a cuatro años, castigados con pena de multa o días multa, deben ser atendidos por otros mecanismos como la justicia restaurativa.

Urge diseñar políticas de persecución o selección de casos basados en criterios de eficiencia y eficacia, con participación e información a la ciudadanía. Esto significará una aplicación igualitaria de la ley e impedirá la manipulación de las fiscalías con intereses políticos.



5 Creación de Policía Técnica de Investigación o Policía Judicial.

En Nicaragua, los procesos penales han sido diseñados para que los fiscales realicen la investigación jurídica de los delitos, pero para ello dependen de la coordinación con los órganos operativos de la investigación.

Pese a ello, en un sistema en el que la policía fue fundada y sigue las instrucciones directas de un partido político, los policías dominarán la investigación sobre los fiscales. Así, para poner las cosas en orden, es indispensable crear una agencia de investigación judicial que sea profesional y responda únicamente a los intereses de la justicia. Esto se ha practicado con éxito en muchos países, donde el Poder Ejecutivo conserva el mando sobre una policía civil con capacidad de prevención del delito, y una policía que es la unidad o la agencia técnica responsable de esclarecerlos.

Esta unidad debe tener amplia independencia operativa respecto de la fiscalía general. Debe ubicarse estratégicamente en los lugares de mayor incidencia delictiva. Para su conformación, además de la unidad de investigación o detectives, deben sumarse los laboratorios de criminalística de la Policía Nacional y la Dirección de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia, cuyos miembros, equipos e instalaciones pasarán a formar parte de esta nueva institución.

A pesar de formar parte del Ministerio Público, esta agencia de investigación debe actuar únicamente bajo criterios profesionales y debe respetar la presunción de inocencia y el derecho de defensa.



6 Capacitación de fiscales.

Actualmente el Ministerio Público posee una unidad de capacitación sin mayor incidencia en el desempeño institucional y que centra su accionar en el adoctrinamiento político y partidario. La capacitación debe realizarse para mejorar las competencias y habilidades de los funcionarios. Es indispensable diseñar programas de formación básica y de especialización, que tengan como eje el respeto a los derechos humanos y las habilidades de litigación oral ante las cortes.



7 Creación de estándares de medición profesional.

Teniendo en cuenta la experiencia comparada de otros ministerios públicos en la región, el Ministerio Público debe desarrollar criterios de evaluación anual de los fiscales, que tome en cuenta no solo criterios cuantitativos, sino también de calidad de las intervenciones de los fiscales en los casos.

Estos parámetros deben regularse con claridad y deben verificarse anualmente por la supervisión de fiscalías, la que propondrá un plan individual de mejora, de ser el caso, y elaborará recomendaciones generales para capacitar o aplicar políticas institucionales.



8 Presupuesto institucional.

Como toda institución pública, el Ministerio Público cuenta con recursos limitados para llevar a cabo sus labores. Las asignaciones de presupuesto dependen del Ejecutivo, y dependiendo de la buena o mala relación, así podrá ampliarse o limitarse las dotaciones económicas.

Un estándar importante es la fijación constitucional de un porcentaje mínimo y fijo para distribuir anualmente (lo mismo debe hacerse con el Poder Judicial). El monto debe definirse considerando las necesidades de las fiscalías, así como la incorporación de la policía de investigación, y sin perjuicio de que en el futuro pueda ampliarse con más partidas de presupuesto.



9 Relación con la ciudadanía.

El Ministerio Público debe orientarse a perseguir los delitos conforme a la ley, sin plegarse a intereses políticos ni a otras presiones externas. Por ello debe mantener una política institucional de comunicación con la ciudadanía y los medios de comunicación para conocer sus expectativas y las necesidades de persecución en lugares o temas.

Pero no solo eso, sino que la orientación institucional debe desarrollar una política de rendición de cuentas por propia voluntad de la fiscalía, pero también con apertura para ser escrutada por organismos como observatorios, universidades, agencias internacionales, etc., dejando en reserva los datos que puedan afectar las investigaciones en curso.

Para hacer esto, aunque hoy día no es necesaria la ley de acuerdo con los modelos de justicia abierta, para el caso nicaragüense podría ser conveniente definir los mecanismos de rendición de cuentas en la ley orgánica del Ministerio Público.





expediente abierto

© 2022, Expediente Abierto.
programas@expedienteabierto.org
América Central