



INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

Del Régimen Disciplinario y su Impacto en un Sistema de Carrera:
Caso Ministerio Público de la República Dominicana

MASTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Proponente
Rossanna Dalmasi

Asesor
Dr. Ricardo Rivero

24 de Marzo 2014
Santo Domingo, República Dominicana

INDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

INTRODUCCION	1
TEMA.....	3
DELIMITACIÓN DEL TEMA	3
JUSTIFICACIÓN	4
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	6
MARCO TEÓRICO	7
1. Breves referencias de estudios sobre el tema	7
2. Desarrollos teóricos referentes al tema	8
3. Definiciones básicas	14
OBJETIVOS.....	15
HIPÓTESIS	16
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	17
CAPITULO I. TEORÍA DEL DERECHO DISCIPLINARIO.....	19
1.1 Derecho Administrativo	19
1.2 Los Principios del Derecho Administrativo y su Aplicación en la Organización Administrativa.....	21
1.3 La potestad sancionadora del Estado.....	29
1.4 Derecho disciplinario	31
1.5 Diferencia entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal	31
1.6 La materia disciplinaria como norma y como instrumento de apoyo a la administración para la consecución de sus objetivos.....	34
1.7 Importancia de la ética como mecanismo de control en el comportamiento de los servidores públicos	35
CAPITULO II. EL SISTEMA DE CARRERA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....	38
2.1 Sistema de Carrera.....	38
2.2 Componentes de un Sistema de Carrera.....	39
2.3 La Función Pública en la República Dominicana	40
2.4 Clasificación de la Carrera Administrativa en la República Dominicana.....	44

CAPÍTULO III. LA CARRERA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	45
3.1 Estructura del Ministerio Público.....	45
3.2 Antecedentes de la Carrera del Ministerio Público de la República Dominicana.....	46
3.3 Órganos responsables de la gestión de la carrera del Ministerio Público de la República Dominicana	48
CAPÍTULO IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPUBLICA DOMINICANA.....	51
4.1. Normativa que regula el Régimen Disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana	52
4.2 Órganos responsables de aplicar el Régimen Disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana	52
CONCLUSIONES.....	56
RECOMENDACIONES.....	59
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62
ANEXOS	66

DEDICATORIA

A mi familia, por el apoyo que siempre me han dado en todas las metas que me he trazado en la vida, en especial a mi adorado esposo, hijos y nietos, les pido perdón por el tiempo que les he robado.

AGRADECIMIENTOS

A Dios Todopoderoso: quien ha guiado e iluminado toda mi vida.

A Angela Santos: soporte incondicional y permanente para la concretización de este proyecto.

A la profesora Odalis Otero: por sus aportes en los aspectos estructurales y metodológicos del Anteproyecto.

A mis amigos: José, Rodolfo, Julieta y Fernando, quienes siempre estuvieron dispuestos para responder y enriquecer las ideas que sirvieron de sustento este trabajo.

A mis profesores: por la gran calidad de la cátedra y los debates que condujeron a lo largo de la maestría.

A mi asesor: Dr. Ricardo Rivero: por sus sabias recomendaciones para elevar el contenido del anteproyecto

A mis compañeros de Maestría: sus brillantes intervenciones facilitaron mi aprendizaje

INTRODUCCIÓN

La Función Pública y en especial la regulación de la materia disciplinaria han adquirido un papel preponderante en los procesos de instauración de los Estados Sociales y Democrático de Derecho.

La República Dominicana al asumir este modelo ha avanzado significativamente en la instauración y consolidación de un estatuto de funcionarios públicos basado en el mérito y la profesionalización, con el objetivo de lograr una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado.

Este Estatuto de Función Pública contempla un mecanismo para regular el comportamiento de sus integrantes, estableciendo los órganos, delimitando sus funciones y dotándolo de las herramientas que faciliten su aplicación.

En el Ministerio Público de la República Dominicana, ha sido estatuida la Carrera del Ministerio Público, como una carrera especial, la cual contempla la gestión de sus miembros a través de los diferentes subsistemas de: Reclutamiento y Selección, a través de la Escuela del Ministerio Público; el Registro y Control, Desarrollo de Carrera, la Evaluación del Desempeño, Remuneración y Beneficios, a través de la Dirección General de Carrera; y el Sistema Disciplinario, a través de la Inspectoría General del Ministerio Público.

El cual se hace necesario reenfocar a los fines de que pueda contribuir con la consolidación de su Sistema de Carrera.

En consonancia con el objetivo anteriormente descrito, procederemos a desarrollar las técnicas investigativas y documental, así como a utilizar los métodos cualitativos e históricos-comparativos, los cuales proveen las herramientas necesarias para satisfacer la verificación de la hipótesis propuesta.

En este sentido, el desarrollo de este documento ha sido segmentado en cuatro grandes capítulos, los cuales guardan relación entre sí y permiten la correcta ilación de los elementos que abarcan el problema de investigación.

Un primer capítulo destinado al estudio de los aspectos teóricos de la materia disciplinaria, como una rama del Derecho Administrativo y a conocer los fundamentos doctrinales que lo diferencian del derecho penal. Igualmente se resalta el papel que juega la norma para la consecución de la función esencial del Estado y la importancia de incluir el componente ético en el diseño de cualquier mecanismo de control

TEMA

Del Régimen Disciplinario y Su Impacto en un Sistema de Carrera: caso Ministerio Público de la República Dominicana

DELIMITACIÓN DEL TEMA

- **Temporal:** Desde el año 2003 cuando se promulga el Estatuto del Ministerio Público hasta el 2012 que se actualiza el Reglamento Disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana.
- **Territorial:** El presente trabajo será realizado en el territorio de la República Dominicana, en uno de los órganos del Sistema de Justicia, específicamente el Ministerio Público.
- **Sustantiva:**
 - Constitución Política de la República Dominicana 2010
 - Ley 133-1, Orgánica del Ministerio Público
 - Ley 78-03, del Estatuto del Ministerio Público
 - Ley 41-08, de Función Pública y sus Reglamentos de Aplicación
 - Ley 13-07, de Transición al control jurisdiccional de la administración
 - Reglamento Disciplinario del Ministerio Público
 - Código de Comportamiento ético del Ministerio Público

JUSTIFICACIÓN

Sin un instrumento eficaz que facilite regular el desempeño de la función pública, sería una utopía esperar que los órganos que integran un Estado Social Democrático y de Derecho cumplan las funciones para las cuales han sido creados. Es por ello, que los Estados cuyo mandato Constitucional les demanda instaurar este modelo, han desarrollado un sistema de gestión que ayude a cumplir estos objetivos.

Nace pues un modelo de gestión para los integrantes de los órganos estatales, que ha sido llamado “Sistema de Carrera”, cuya finalidad es el desarrollo de los individuos en base al mérito, desempeño, capacidad y experiencia.

Este sistema contempla el desarrollo de carreras especiales para aquellos sectores de la administración pública que ejercen funciones especializadas o particulares. (República Dominicana, Ley 41-08 de Función Pública, Art. 6, párrafo I, 2008)

Una de esas carreras especiales, que contempla la Constitución de la República Dominicana 2010 y la Ley 41-08 de Función Pública, es la Carrera del Ministerio Público, la cual ha alcanzado grandes conquistas sobre todo en lo referente al ingreso por concurso, eliminando la influencia política en la designación; los ascensos por méritos; y, la garantía de permanencia de sus integrantes.

No obstante, aún quedan pendientes temas claves como lo son: El Reglamento de Carrera, el diseño y gestión del escalafón, la evaluación del desempeño, y la vinculación de estos con un sistema de consecuencias.

El aporte que pretende hacer la presente investigación es contribuir a la consolidación del sistema de carrera del Ministerio Público, reenfocando la aplicación de un régimen disciplinario como parte de un sistema de consecuencias gestionado de manera integral con los demás sub-sistemas de la carrera. Un Sistema de Consecuencias orientado a promover una cultura de comportamiento ético y de respeto, destacando el reconocimiento a las buenas prácticas con el objetivo de que inspiren a ser emuladas, y donde el castigo a las violaciones sea utilizado luego de agotar todos los mecanismos de prevención, motivación y supervisión.

“En la medida que las disposiciones del derecho disciplinario cumplan una función preventiva, reforzaran las políticas estatales de profesionalización, ética, transparencia, y compromiso de los servidores públicos”. (México, D.F., 2do. Congreso Internacional de Derecho Disciplinario. Conclusiones. 7-9 septiembre, 2010)

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La aplicación del Régimen Disciplinario en el Ministerio Público no ha contribuido a la consolidación de su Sistema de Carrera por múltiples factores que envuelven temas tales como: debilidades estructurales, falta de articulación interdepartamental, procedimientos burocráticos e instrumentos poco efectivos.

No obstante, una de las mayores debilidades del Régimen Disciplinario del Ministerio Público radica en el hecho de que desde su concepción normativa ha estado orientado como un mecanismo persecutor y no como parte de un sistema de consecuencias donde se ponga mayor énfasis en el diseño de instrumentos que faciliten la premiación de las buenas actuaciones y la promoción de una cultura fundamentada en principios y valores éticos, con lo que estamos seguros se reduciría la necesidad de aplicar sanciones con el consecuente impacto negativo que esto genera en la consolidación de su sistema de carrera.

Como señala el experto jurista dominicano Gregorio Montero “un sistema de relaciones laborales reconoce que hay buenos y hay malos en el servicio público, es solo cuestión de gestión, para que el deber ser, sea lo que mueva el ser, se trata básicamente de eso”. (Montero, G..(2011), Pág. 238)

En consecuencia, este trabajo de investigación pretende responder la siguiente interrogante:

¿Ha contribuido el Régimen Disciplinario a la consolidación de la Carrera del Ministerio Público en la República Dominicana?

MARCO TEÓRICO

1. Breves referencias de estudios sobre el tema

A) COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CIG),
“Recomendaciones de Reformas Legales y Reglamentarias al Régimen Disciplinario en la Justicia Penal”. Guatemala. Año 2010.

Este informe analiza el régimen disciplinario en los órganos de justicia de la República de Guatemala, a partir de lo cual plantea una serie de recomendaciones que abarcan unas reformas tanto en el contenido normativo como reglamentario.

La investigación refleja la debilidad de los mecanismos necesarios para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de sus funcionarios, ya que adolecen de un conjunto de principios generales, de conductas sancionables y de procesos administrativos que garanticen el derecho al debido proceso.

B) VELEZ ROJA, JUANA. **“Importancia de la profesionalización pública en el marco de la Ley No. 41-2008 y en el ámbito político, económico y social”**. Año 2012. Tesis de Postgrado. Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL). Universidad de Salamanca (USAL)

Argumenta la sustentante de esta investigación que “los avances que se han podido experimentar en cuanto a la profesionalización de la función pública y de la carrera administrativa con base a un sistema de mérito, responden al sistema político y administrativo que impera en nuestro país, el cual se expresa en una cultura administrativa marcada por un escaso desarrollo y un clientelismo político rampante que desdice de un Estado de derecho”.

Este estudio cita la “Carta Iberoamericana de Función Pública” que sostiene que para lograr la consolidación del sistema de función pública han de cumplirse una serie de requerimientos, tales como: planificación de los recursos humanos, organización del trabajo, acceso al empleo, evaluación del rendimiento, **sistema de compensación**, establecimiento de mecanismos que favorezcan el desarrollo y establecimiento de criterios bien definidos de responsabilidad social.

Introduce uno de los elementos innovadores en materia de función pública, como lo es la participación ciudadana y su fortalecimiento al desarrollo de la carrera.

2. Desarrollos teóricos referentes al tema

C) GÓMEZ GERALDINO, ALEXIS. “**Jurisprudencia Dominicana en Materia Disciplinaria: Jueces, Notarios y Abogados**”. Serie de colección No. 2, Primera Edición -2007, R. D. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y el Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal.

“El contexto sociológico, laboral, la política y la psicología, los intereses y las rencillas parecen jugar un papel más determinante que el propio Derecho”.

Su objetivo fue recopilar las sentencias disciplinarias que la Suprema Corte de Justicia ha emitido a partir del año 1997. Las sentencias en materia disciplinaria que contiene esta obra constituyen una verdadera fuente de derecho y en el caso particular del presente estudio las sentencias que sancionan la violación a la conducta y la moral, permiten intuir la necesidad de vincular de manera efectiva el código de comportamiento ético al régimen disciplinario.

D) GONZÁLEZ – VARAS Y BAÑEZ, SANTIAGO. “**El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos**”. Santiago. Revista Jurídica de Castilla y León. Volumen No. 6. Mayo, 2005

Este análisis promueve el desarrollo jurídico del régimen disciplinario de la función pública en España, donde según el sustentante los factores subjetivos y personales parecen jugar un papel más decisivo que los factores de justicia y de derecho, y desvirtúan su objetivo fundamental (sancionar las faltas a la ética, la moral y las normas institucionales establecidas).

El autor sostiene que el régimen disciplinario sólo se activa frente a una denuncia, momento en el cual se aplican las sanciones más drásticas, sin embargo cuando no existe este elemento las faltas se cometen a la vista de todos, sin la aplicación de una sanción.

E) OBRA COLECTIVA. “**Lecciones sobre Derecho Disciplinario**”. Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Procuraduría General de la Nación. Colombia. Volumen II. Julio 2007.

Lecciones sobre Derecho Disciplinario, Volumen II, forma parte de una serie de obras que han sido editadas por la Procuraduría General de la Nación de la Republica de Colombia, donde se recogen las posturas de algunos de sus servidores, fruto de sus experiencias académicas, profesionales y funcionales, con el ánimo de contribuir a esclarecer la problemática que se suscita a diario en la tarea de operar en la materia disciplinaria. A los fines del presente ensayo, la obra ha constituido un importante referente para establecer las diferencias entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal.

F) **Ley 734-2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único**, Diario Oficial No. 44.708, de 13 de febrero de 2002, República de Colombia.

Colombia es uno de los países que más ha avanzado en materia de derecho disciplinario. Prueba de ello, ha sido la promulgación de la Ley 734-2002 que contiene un “Código Disciplinario Único” para todos los servidores del Estado, donde se establece un régimen de procedimientos y sanciones, que buscan salvaguardar el correcto ejercicio de la función pública.

G) **Sentencia C-818/05**.Corte Constitucional de la República de Colombia. Año 2005

Esta sentencia de la Corte Constitucional de la República de Colombia en materia disciplinaria constituye un documento de gran valor jurídico. Establece la necesidad de que para poder hacer una correcta aplicación del régimen disciplinario, las faltas deben ser descritas de manera concreta en las normas constitucionales de aplicación directa o en normas legales que desarrollen esos principios. Otro aporte, al presente trabajo de investigación lo constituye la clara definición que hace del concepto *“Potestad Sancionadora del Estado”*.

H) **Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario**. Resolución No. 6. Consejo Nacional de la Defensa Pública de la República Dominicana. Año 2005.

La citada resolución nos permitió conocer la estructura y funciones de los órganos que administran el sistema disciplinario de otro órgano del sistema de justicia como lo es la Defensoría Pública, y establecer una comparación con las instituidas en el Ministerio Público.

I) **Reglamento de la Ley de Carrera Judicial.** 2000.

El Sistema de Carrera de los Jueces en la República Dominicana, es gestionado a través de un Reglamento denominado “Reglamento de la Ley de Carrera Judicial”. Al igual, la Resolución No. 6 citada en el acápite 7, ha constituido un referente para el presente estudio en lo concerniente a la organización interna que administra la materia disciplinaria en el Poder Judicial.

J) VAQUERANO GUTIERREZ, NELSON A. **“Guía Jurisprudencial sobre Derecho Administrativo Sancionador”.** El Salvador

Esta guía jurisprudencial contiene una sistematización sobre la jurisprudencia emitida por la honorable sala de lo Contencioso Administrativo en materia de Derecho Administrativo sancionador, destacando temas relevantes referentes al derecho administrativo sancionador y los vincula a las sentencias que ha emitido ese tribunal.

Este documento nos aporta el conocimiento sobre los principios del derecho administrativo sancionador. Establece una comparación entre la potestad penal y la potestad sancionadora.

Tradicionalmente los principios fueron configurados y aplicados en el ámbito penal y de ahí fueron trasladados al ámbito administrativo en base a doctrina y jurisprudencia. Sin embargo la materia sancionadora contiene matices propios de la actividad que realiza la administración, por lo que ha sido necesario adaptarlos.

Autores como Luciano Parejo Alfonso, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Álvarez, mencionan como principios particulares del derecho administrativo sancionador: el principio de subordinación de la administración sancionadora al Juez Penal, de interdicción del solve et repete y de la reformatio in peius, así como el principio de caducidad de las acciones sancionadoras.

K) Memorias del 2do Congreso Internacional de Derecho Disciplinario. Primera Edición, México, 2011

Juristas de varios países, especialistas en la materia, abordaron el universo del derecho disciplinario a través de ejes temáticos de trascendental importancia como la política disciplinaria y la ética pública, el control de legalidad, los derechos humanos, el derecho disciplinario, el derecho comparado, así como los aspectos procesales.

La transcendencia que ha adquirido el derecho disciplinario queda puesto de manifiesto cuando uno de los ponentes el doctor José Gregorio Hernández Galindo, ex magistrado de la Corte Constitucional en Colombia afirma que: “hoy no se podría concebir el funcionamiento de un Estado sin el derecho disciplinario”. (Hernández Galindo, José G. Año 2011)

El Dr. Hernández define el derecho disciplinario en los siguientes términos “El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a cargo de aquel (Sentencia C-430 del 4 de septiembre del 1997, MP. Doctor Antonio Barrera Carbonell)” (Hernández Galindo, José G. Año 2011)

Las conclusiones del citado Congreso fueron las siguientes:

- Mantener el debate, la discusión y el análisis de manera informada y propositiva para aportar los elementos necesarios para consolidar la autonomía doctrinal, técnica y legislativa del Derecho Disciplinario, como una rama del Derecho Público, debidamente fundamentada en la Constitución, independiente, por sus supuestos y objeto, de los derechos Administrativo, Burocrático, Laboral y Penal.
- La creación o perfeccionamiento por parte del Estado de las instituciones administrativas y jurisdiccionales necesarias para que las normas disciplinarias operen eficazmente, sin trabarse en los mecanismos ordinarios de investigación, prueba, procedimientos o recursos concebidos para situaciones distintas a las estrictamente disciplinarias, o de responsabilidades administrativas.
- En la medida que las disposiciones del Derecho Disciplinario cumplan una función preventiva, reforzarán las políticas estatales de profesionalización, ética, transparencia y compromiso de los servidores públicos, de ahí la convocatoria a las instancias administrativas y legislativas para considerar los elementos necesarios para avanzar en ese sentido.

L) CHIAVENATO, IDALBERTO. “**Administración de Recursos Humanos**”. Octava Edición, 2007, México, D. F. McGraw-Hill.

Las obras del Dr. Chiavenato han sido fuente de consulta obligatoria para todos los estudiosos de la Administración y sus aportes han contribuido a la definición y aplicación de modernos e innovadores conceptos administrativos aplicados a las organizaciones exitosas, en especial en lo referente a la administración de los recursos humanos.

Este texto plantea la necesidad de adoptar una visión más humana y estratégica a la administración de los recursos humanos en las organizaciones, en momentos que las palabras claves en el mercado global son: productividad, calidad y competitividad. Para lograr estos objetivos es necesario desarrollar mecanismos para gestionar a la gente “no como un problema para las organizaciones sino como la solución de sus problemas”.

3. Definiciones básicas

1. ***IusPuniendi***: Facultad sancionadora del Estado. Ius (Derecho) Puniendi (castigar)
2. ***Solve et repete***: Pagar primero antes de reclamar.
3. ***Reformatio in peius***: Reformar a peor o en perjuicio.
4. ***Softlaw***: Conceptos de orden ético y moral.
5. ***Sistema de Integridad Institucional (SII)***: mecanismo diseñado para facilitar el conocimiento y apropiación de los valores éticos y morales por parte de los integrantes del Ministerio Público, a fin de que sean modelados en sus actuaciones.

OBJETIVOS

- **Objetivo General**

Analizar si el Régimen Disciplinario del Ministerio Público ha contribuido a la consolidación de su sistema de carrera.

- **Objetivos Específicos**

- Conocer la teoría que se ha desarrollado en torno al derecho disciplinario
- Identificar la importancia del régimen disciplinario dentro de un Sistema de Carrera.
- Analizar los avances en la implementación de la Carrera del Ministerio Público de la República Dominicana.
- Conocer cómo opera en la actualidad el régimen disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana.
- Verificar si el régimen disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana está concebido dentro de un sistema de consecuencias.

HIPÓTESIS

El Régimen Disciplinario del Ministerio Público no ha contribuido a la consolidación de su sistema de carrera, porque no ha sido gestionado con una visión integral de la administración del talento humano y no está vinculado a un sistema de consecuencias orientado a promover una cultura de comportamiento ético y de respeto destacando el reconocimiento a las buenas prácticas y donde el castigo a las violaciones sean utilizado luego de agotar todos los mecanismos de prevención, motivación y supervisión.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para la elaboración del presente estudio se han utilizado diversas técnicas de investigación, las cuales están orientadas a la verificación de la hipótesis propuesta y el cumplimiento de los objetivos generales y específicos. En este sentido se utilizaron las siguientes Técnicas:

De Redacción:

Explicativo: El cual según el especialista en Metodología de la Investigación, Roberto Hernández Sampieri, se caracteriza por la explicación de las causas del fenómeno y las condiciones en que estas se dan. Su estructura proporciona un sentido de entendimiento del fenómeno al que hacen referencia, tal cual se propugna en este estudio al explicarse el marco regulatorio y estructural del Régimen Disciplinario del Ministerio Público en la República Dominicana.

De Investigación

Documental: En razón de que la información presentada ha sido trabajada y depurada a partir de otros escritos, a fin de establecer las distintas posturas doctrinales acerca del tema estudiado lo cual se corresponde en el sustento teórico expuesto, contenido de las posturas doctrinales sobre la materia disciplinaria.

Por otro lado, se aplicarán los siguientes métodos de investigación:

Método cualitativo, que parte de la premisa general de que la investigación sólo podrá acceder al conocimiento de la realidad estudiada a partir del entendimiento y explicación de los fenómenos a analizar desde una perspectiva multi-metódica. Lo anterior se relaciona con este examen, puesto que se persigue determinar el impacto de la aplicación de la materia disciplinaria en un Sistema de Carrera, lo que no sería posible sin antes indagar su etiología.-

Método histórico-comparativo, que parte de una breve descripción del fenómeno a comprobar, para verificarlo con explicaciones prácticas y teóricas previamente existentes. Este método será utilizado al confrontar el modelo de gestión del Sistema de Carrera en el Ministerio Público, con otros órganos del sector justicia de la República Dominicana

CAPITULO I. TEORÍA DEL DERECHO DISCIPLINARIO

El presente capítulo contiene el marco teórico del derecho disciplinario, al cual hemos considerado importante referirnos con el objetivo de introducir al lector en la materia objeto de estudio. Se incluye además, la definición de las disciplinas conexas al tema y su vinculación con la materia disciplinaria.

1.1 Derecho Administrativo

El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la relación de los particulares con los órganos del Estado y el mismo nace como respuesta a la necesidad de transformar la sociedad y proteger a las personas.

Como mencionaba el prestigioso abogado Dr. Ricardo Rivero en su cátedra sobre Derecho Administrativo, se trata de una disciplina que: “por un lado es *ciencia*, ya que está compuesto de una serie de principios, teorías y conceptos que explican sus diferentes instituciones; y por otro lado es *norma*, pues regula las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos”.

Para referirnos al origen del derecho administrativo nos debemos remontar a la época posterior a la Revolución Francesa, no obstante, podemos encontrar algunos antecedentes en la época de la Monarquía. Puede decirse que el derecho público existe como tal desde el origen de la civilización, ya que por muy simples que fueran los sistemas políticos siempre han necesitado de normas que rijan las relaciones entre el poder y los súbditos. A pesar de ello y de que las garantías judiciales alcanzaron ya en el Antiguo Régimen un notable estado de desarrollo, no puede hablarse todavía en esa época de derecho administrativo porque no existía aún la Administración Pública.

El derecho administrativo es de reciente aplicación, en efecto, su concepción aparece en el siglo XIX y por tanto podemos decir que esta disciplina nació con el Estado de Derecho y a partir de ese momento se inicia progresivamente el delineamiento de sus principios y reglas particulares, entre los que pueden destacarse: el de Legalidad Administrativa, el de Función Pública, el de Servicio Público y el de Separación de las Autoridades Administrativas y Jurisdiccionales, entre otros.

Las normas del derecho administrativo se aplican tanto en la administración pública, es decir en el gobierno central, como en los demás poderes del Estado cuando ejercen función administrativa.

En su cátedra de Derecho Administrativo el destacado jurista Ricardo Rivero Ortega clasifica las fuentes del derecho administrativo como: Constitución, Leyes, Reglamentos, Jurisprudencia, Costumbres, Precedentes Administrativos y el Softlaw. (Rivero Ortega, R. 2013. Pág. 20)

En la República Dominicana, a pesar de que el derecho administrativo sigue la tradición francesa, no existía una jurisdicción especializada que conociera las controversias surgidas entre las personas y la administración, función que fue ejercida durante un largo periodo de su historia por los tribunales ordinarios.

La enseñanza del Derecho Administrativo en nuestro país se remonta a principios del siglo pasado bajo la denominación de “legislación Administrativa”, y la concretización de esa doctrina comienza a partir de la promulgación de la Ley 1494 del año 1947 que instituyó la jurisdicción contenciosa-administrativa.

1.2 Los Principios del Derecho Administrativo y su Aplicación en la Organización Administrativa.

“La descomposición de todo gobierno comienza por la decadencia de los principios sobre los cuales fue fundado”. Montesquieu

La palabra Principio viene del latín “principium”, y significa origen, comienzo. Desde el punto de vista de las ciencias, se utiliza el concepto para definir postulados teóricos que deben ser demostrados.

Los principios desde la perspectiva ética, son valoraciones que orientan la conducta de los individuos a partir de lo que le dicta su conciencia. Axiomas particulares por las que cada uno se rige. El Diccionario del Estudiante de la Real Academia Española los define como “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”. (Real Academia Española (2005). “Diccionario del Estudiante”. Santillana Ediciones Generales, S.L.)

“En Derecho, los principios son considerados como proposiciones de naturaleza axiológica o técnica que informan sobre la estructura, la forma de operación y el contenido mismo de las normas, grupos normativos, conjuntos normativos y del propio derecho en su totalidad”. (Es.wikipedia.org/wiki/Principios_Generales_del_Derecho. 29 Octubre, 2012)

La “Constitución de la República Dominicana del 26 de enero del 2010, comentada por juristas dominicanos, les atribuye las siguientes particularidades:

Categoricos.- Se refiere al hecho de que no son condicionantes ni prescriben un comportamiento preciso, sino que encomiendan la obtención de un fin que puede ser logrado usando más de un medio, por lo que precisan concretarse en los casos particulares. Se pudiera inferir entonces que no admiten condición, restricción o discusión.

Teleológicos.- Son raíz y razón de otras normas y dan identidad material o cohesión. La Ley obedece a consideraciones éticas y teleológicas.

Normo genético.- Porque sirven para concretar o inspirar otras norma inferiores. Norman las conductas hereditaria.” (Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), (2011). “Constitución Comentada”. Edición FINJUS. Página 19)

Existen otros autores que atribuyen características de mutalidad y jerarquía a los Principios, ya que cuando son aplicados al accionar, se convierten en derechos y están jerarquizados en función del interés público el cual debe prevalecer sobre el privado.

En términos concretos, las características atribuidas a los principios están íntimamente relacionadas con los fines que persiguen las normas que los enuncian. De ahí que los textos anteriormente consultados invocan a su carácter imperativo, ético, inspirador, y transformador; todo ello con el objetivo de promover la defensa del interés general sobre el particular.

“El Derecho Administrativo es la parte o rama del Derecho Público que estudia de una manera sistemática, y con vistas al establecimiento de principios y reglas generales, la organización de la Administración Pública, las atribuciones de los organismos y funcionarios que la constituyen, las facultades de los particulares derivadas de las leyes administrativas, resultado de esas leyes, y los medios a que se puede recurrir para remediar la violación de esos derechos”. (Troncoso De La Concha, Manuel De Jesús. Elementos de Derecho Administrativo Dominicano, Cuarta Edición, página 7)

En consonancia con la definición anterior, ninguna norma cuyo propósito sea regular el funcionamiento de la administración pública puede dejar de lado los principios que la inspiran.

El derecho administrativo al ser considerado como un transmisor de valores, se le atribuye la relevancia que han tomado los principios en la administración pública. Esta ciencia, con un enfoque integral ha venido promoviéndolos, para que los entes estatales no solo realicen una correcta aplicación de la norma, sino que lo hagan en el marco del debido respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los principios al ser utilizados por los jueces, legisladores, creadores de doctrina y por los juristas, para integrar lagunas legales y para interpretar normas jurídicas cuya aplicación resulta dudosa, se le atribuyen funciones que impactan directamente en su aplicación:

Función creativa.- Sirven de fuente de inspiración para que sean positivizados

Función Interpretativa.- Debe inspirarse en los principios para lograr una correcta interpretación de la norma

Función integradora.- Contribuyen a cubrir las lagunas legales que puedan existir.” (16/10/12.

Wikipedia. Recuperado el 28/10/12

http://es.wikipedia.org/wiki/Principios_generales_del_Derecho#Algunos_principios_generales_del_Derecho).

Los principios generales del Derecho Administrativo se fundamentan en sus propios orígenes. Algunos teóricos defienden la idea de que el Derecho Administrativo nació como una necesidad de transformar la sociedad (doctrina iusnaturalista) otros argumentan que surge como la necesidad de proteger a las personas (doctrina iuspositivista).

Ambas posiciones, en lugar de ser contradictorias, son complementarias, pues con el objetivo de proteger a las personas, el Estado se transforma, crea las normas, las estructuras, los procesos y la cultura que garanticen efectivamente la protección de las personas en un Estado Social Democrático y de Derecho.

Como señala la Dra. Zulima Sánchez: “Es imprescindible entender la realidad de la Administración como una organización que persigue un fin único derivado de un mandato constitucional, servir con objetividad a los intereses generales. Para alcanzar este fin institucional las administraciones cuentan con un ordenamiento jurídico y unos bienes y recursos económicos pero también con un potencial humano que hacen realidad el fin institucional de la administración” (Sánchez, Sánchez, Zulima. Introducción al Derecho Administrativo Español. Ratio Legis Librería Jurídica. Salamanca, España. Pág. 12)

Para que se dé la articulación deseada en los tres componentes de la organización administrativa (estructura, funciones y empleados), es necesario que todos compartan los mismos principios.

Con la proclamación de la primera Constitución de la Republica, en el año 1844, inicia en nuestro país la vida Constitucional. A través de sus 38 reformas, hemos conseguido ir transformando el carácter intervencionista del Estado en los otros órganos queriendo decidir por ellos o fijarles normas.

Notables avances se han ido concretizando en la Republica Dominicana con el objetivo de lograr estos propósitos, entre los más recientes podemos citar: la creación de la “Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado”, en 1996, luego transformada a partir del 2001 en “Consejo Nacional de Reforma del Estado (Conare)”; la promulgación en 1997 de la “Ley General de Reforma de la Empresa Publica”, “Proyecto de Ley de Derechos de Las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo”, entre otras; acciones estas que han ido creando las bases para adecuar las estructuras, instrumentos y los mecanismos de actuación de los órganos estatales a las nuevas demandas ciudadanas.

Estas iniciativas han visto consolidados sus objetivos con lo que pudiéramos llamar el verdadero despegue del Derecho Administrativo Dominicano: “la constitucionalizacion administrativa” que ha establecido La Constitución de la Republica Dominicana, del 26 de enero del 2010, instituyendo en su Art. 8 la Función Esencial del Estado: “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”. (Constitución de la República Dominicana 2010. Gaceta Oficial No. 10561. 26 de Enero, 2010. Página 3).

Para garantizar ese mandato, declara en su Art. 138, los “Principios de la Administración Pública: Eficacia, Jerarquía, Objetividad, Igualdad, Transparencia, Economía, Publicidad, y Coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento del Estado”, dejando a la Ley la regulación y puesta en práctica de los mismos. (Constitución de la República Dominicana 2010. Gaceta Oficial No. 10561. 26 de Enero, 2010. Página 56)

La definición más acabada para cada uno de estos principios la encontramos en el Texto “Régimen Jurídico y Profesionalización de los Servidores Públicos”, del Dr. Gregorio Montero:

EFICACIA:

Obliga a que los órganos estatales se estructuren y desarrollen sus actividades atendiendo a criterios de racionalidad, tomando como centro de atención a los ciudadanos, a los fines de que estos sean impactados positivamente por la gestión.

JERARQUIA:

Supone que todos los órganos, instituciones como individuos, en el desarrollo de sus actividades están sometidos a un orden jerárquico que garantiza el funcionamiento de los principios de unidad y control del Estado.

OBJETIVIDAD:

Expresa la obligación que tienen las instituciones públicas de actuar imparcialmente, solo reconociendo los derechos legítimos de cada ciudadano en su relación con el Estado.

IGUALDAD

Está muy relacionado con el de objetividad, y garantiza que los ciudadanos sean tratados de forma equitativa por la Administración Pública, evitando todo tipo de discriminación y viabilizando el libre acceso de los ciudadanos a los servicios públicos como a los cargos públicos.

TRANSPARENCIA

Es transversal a todos los procesos administrativos y procura eliminar los espacios de opacidad de la Administración Pública, poniendo a disposición de los ciudadanos todas las informaciones relacionadas con su funcionamiento.

ECONOMIA

Encierra la idea de que la gestión administrativa debe desarrollarse en función de la aplicación efectiva de la formula costo-beneficio, procurando la satisfacción de los ciudadanos a un costo razonable, este tiene una relación estrecha con el principio de eficacia.

PUBLICIDAD

Es una de las formas en que se materializa el principio de transparencia, por lo que el Estado debe generar los medios posibles que faciliten la disponibilidad de información por parte de los ciudadanos.

COORDINACIÓN

El principio de coordinación es vital para el funcionamiento adecuado de los órganos públicos, permite entender que la Administración Pública funciona en base a un enfoque sistémico, por lo que ellos deben actuar de manera coordinada, siendo esta la única forma de lograr eficacia y eficiencia en la actuación; además, es una expresión del principio de unidad del Estado.

En los últimos años, ha venido desarrollándose de manera vertiginosa una corriente tendente a fortalecer los mecanismos para garantizar el buen manejo de los órganos del Estado. Una iniciativa importante ha sido la inclusión del “Principio de Buena Administración”, en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, la cual en su Artículo 41, expresa lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Este derecho incluye en particular:
El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.

El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial

La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.” (Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 2000. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Pag. 18)

Gracias a estos esfuerzos, cada día nos encontramos con unos ciudadanos más empoderados, demandando a sus gobernantes ejercer su rol de una manera integral y apegada a los principios éticos, por lo que se hace necesario desarrollar una administración pública que sin desmedro de una gestión eficiente, haga valer esos derechos.

Finalmente es importante resaltar que la mera definición de un principio o norma no asegura que el mismo va a impactar directamente en el accionar de los servidores públicos, a menos que se apoye en una cultura que los promueva y que contemple los instrumentos que faciliten su aplicación y monitoreo.

1.3 La potestad sancionadora del Estado

“La potestad sancionadora es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad”. (Enciclopedia Jurídica. Recopilado de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm> (21 de enero del 2014).

La responsabilidad administrativa o disciplinaria nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario u empleado. Este régimen es una especie de la potestad sancionadora del Estado, de la cual procede, potestad que es inherente y propia de la Administración pública y tiene su fundamento en la sujeción especial que obliga a los funcionarios con respecto a la Administración. Por tanto, un mismo hecho puede dar lugar a la aplicación de dos sanciones administrativas: una gubernativa derivada de la ejecución de las normas generales de policía establecidas para mantener el orden, la paz, seguridad jurídica etc., y otra disciplinaria a consecuencia del estado de supremacía especial ya referido.

Para los fines del presente trabajo de investigación hacemos referencia a la Sentencia C-818/05 de la Procuraduría General de la Nación de Colombia, la cual contribuye a distinguir de manera precisa y objetiva los dos enfoques que tiene la potestad sancionadora de la administración: a lo externo cuando se aplica a los particulares y a lo interno cuando es aplicado a sus propios funcionarios. Además, analiza el alcance de la potestad sancionadora del Estado, sus proyecciones y su ámbito de aplicación en el derecho disciplinario. Aborda igualmente, la delimitación conceptual de los principios con el propósito de establecer si los mismos son aplicables en materia disciplinaria y define la procedencia o no del precepto legal demandado.

Sostiene que el Derecho Sancionador del Estado en el ejercicio del *iuspuniendi* es una disciplina compleja que envuelve al menos cuatro especies: derecho penal delictivo, derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional, donde las tres últimas corresponden al derecho administrativo sancionador. En este sentido, establece una distinción todavía más específica de la figura jurídica del derecho administrativo.

1.4 Derecho disciplinario

“El ejercicio de la función disciplinaria es inherente a todo grupo organizado, y lo ejercitan tanto las entidades públicas como privadas con el objeto de lograr el mantenimiento de una conducta ordenada y ajustada a los deberes que a cada quien corresponde dentro de una comunidad”. (Medraza, J., 1980. Pág. 73).

El Derecho Disciplinario es definido por algunos autores, como una rama del derecho cuya naturaleza es pública, en tanto el sujeto destinatario, el objeto regulado y la consecuencia jurídica de sus normas pertenecen a la esfera del Derecho Público.

El nacimiento del derecho disciplinario se produce en la Baja Edad Media. Allí, la aparición de un aparato burocrático importante y la atribución a los funcionarios u oficiales de una esfera de competencia propia dejando de ser meros mandatarios reales provoca la aparición de una serie de instituciones que persiguen un objetivo común (asegurar una administración leal, justa y eficaz) y recogen todos los rasgos primitivos de lo que hoy denominamos régimen disciplinario de los funcionarios públicos pues se tipifican usos ilícitos que pueden ser cometidos en el ejercicio del cargo y se prevén unos castigos a imponer, todo ello fruto de un procedimiento especial no judicializado.

1.5 Diferencia entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal

Este es un tema que despierta permanentes discusiones, dadas las semejanzas que existen entre uno y otro derecho, “derivadas del tronco común de donde provienen y de las relaciones que los unen, al formar parte ambos del denominado *ius puniendi* del Estado, el cual es visto como la facultad de la que

este dispone para imponer sanciones a sus asociados, como parte del control social que encuentra necesario ejercer para mantener el orden y la convivencia”. (OBRA COLECTIVA, 2007. Pág. 86)

En Colombia, el Derecho Disciplinario ha alcanzado grandes niveles de desarrollo y la Corte Constitucional a través de diferentes sentencias ha realizado significativos aportes en el establecimiento de las diferencias y semejanzas entre la materia disciplinaria y la penal.

Se establecen como elementos comunes:

- La definición y determinación de la conducta prohibida por la ley –tipicidad–,
- La responsabilidad del implicado y
- La existencia de un procedimiento que asegure el debido proceso en la investigación y en el juzgamiento de las conductas ilícitas y respecto de la aplicación de las sanciones. No es que se trate de unos mismos procedimientos, pues los fines perseguidos, la naturaleza de las faltas en general y las sanciones, por sus particulares contenidos, difieren en uno y otro régimen.

Por otro lado, la Corte acepta que surgen grandes diferencias entre ambas:

- La prohibición legal de la conducta delictiva tiene por fin la defensa de la sociedad, mientras que la falta disciplinaria busca proteger el desempeño del servicio público, con miras al cumplimiento de la función pública.
- La tipificación de las conductas, dándose por entendido que en materia disciplinaria, los tipos son abiertos, flexibles, normalmente de remisión, los que deben complementarse con otras normas, en particular contenidas en reglamentos. De allí que el artículo 123 de la Constitución Colombiana disponga que los servidores públicos deben atender la Constitución, la ley y los reglamentos, en el desempeño de sus funciones.

- Sobre el particular, se pronuncia en los siguientes términos: “La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias entran en juego elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos”
- En el derecho penal se afectan derechos tan esenciales como el de la libertad y sus mandatos se extienden a todas las personas, por lo que es natural que en este campo se apliquen con máximo rigor las reglas del debido proceso, en tanto otros derechos sancionadores no solo no afectan la libertad física, sino que sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, como los servidores públicos.

Para Alejandro Nieto, experto en Derecho Sancionador, citado en la Sentencia C-417 de la Corte Constitucional de Colombia, “Las normas penales no prohíben ni ordenan nada, sino que se limitan a advertir que determinadas conductas llevan aparejada una pena. Los tipos sancionadores administrativos, por el contrario, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o prohibición cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pretipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción”. (Corte Constitucional de Colombia, Octubre, 1993).

El Profesor, Eduardo García de Enterría, es de opinión que “La potestad disciplinaria es una potestad de supremacía especial y ello la diferencia con la potestad punitiva penal que es característica de la supremacía general. Este es el modelo más puro del género de las sanciones de autoprotección administrativa”. (García de Enterría, E., 1976. Págs. 399 y ss.)

1.6 La materia disciplinaria como norma y como instrumento de apoyo a la administración para la consecución de sus objetivos.

La materia disciplinaria en cualquier ámbito, ya sea este social, político o laboral se expresa a través de normas y mecanismos que garanticen su implementación.

El fundamento normativo se encuentra regulado en el Derecho Disciplinario como una rama del derecho administrativo y como mecanismo en los Principios, Reglamentos y Órganos.

Como decía el destacado jurista en Derecho Administrativo Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra **El Derecho Disciplinario de la Función Pública**: “La sola existencia de normas reguladoras en materia disciplinaria no es suficiente para la estructuración de un Derecho Disciplinario, ya que además requiere de la adecuada sistematización de principios e instrumentos propios que deriven su regulación uniforme, a partir de los valores fundamentales que presiden su existencia, las obligaciones de los sujetos para preservar sus valores, las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, los procedimientos para su imposición, los órganos competentes y los medios de defensa en contra de las resoluciones en que se impongan esas sanciones”. (Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. 1990. Pág. 16).

La aplicación de la disciplina es esencial para que una organización alcance sus objetivos. En el ámbito de lo público, esta afirmación cobra mayor relevancia, pues de lo que estamos hablando es de apoyar a la Administración para un funcionamiento adecuado de los servicios que tiene por mandato constitucional ofrecer a la colectividad.

Los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones públicas. Es en este contexto que se genera la necesidad de castigo de las conductas que atenten contra tales postulados que son entre otras el descuido, la imprudencia, la falta de cuidado y la incompetencia.

1.7 Importancia de la ética como mecanismo de control en el comportamiento de los servidores públicos

“La ética es el único control efectivo que tendrá en el futuro el comportamiento de las personas.”(Subero Isa, J., 2007)

Las instituciones públicas deben ser administradas por personas con una sólida formación ética y con una idea definida de compromiso ya que lo que está en juego es cumplimiento de la función esencial del Estado: garantizar los derechos fundamentales de una sociedad. Un funcionario ético y comprometido hace que las cosas sucedan, aun en medio de las limitaciones las cuales siempre estarán presentes.

Está demostrado que el único hecho de estar sujeto al cumplimiento de las normas no produce el cambio deseado en la conducta de los individuos. Como decía John Pocock en la obra *El Momento Maquiavélico*: “la posibilidad de que las buenas leyes por si solas tengan éxito en restaurar las buenas costumbres sería una utopía”.

Se hace necesario pues diseñar los mecanismos que faciliten la integración de los principios y normas éticas a la cultura de la organización para que esta aspiración sea lograda. Como mencionaba el Dr. Jorge Subero Isa en el prólogo a la obra *Jurisprudencia Dominicana en Materia Disciplinaria*, de Alexis Gómez Geraldino: “la disciplina judicial debe estar más cerca de la ética que del derecho, sin que ello implique un desligamiento total de este, pues dejaría de ser un instrumento eficaz para la buena actuación del juez, del notario o del abogado”.

En el sector público de la República Dominicana se han venido desarrollando una serie de mecanismos a los fines de promover códigos éticos en las instituciones, siendo el sector justicia uno de los más desarrollados. Muestra fehaciente de ello ha sido la implementación de un Sistema de Integridad Institucional (SII) en el Poder Judicial, la Defensoría Pública y el Ministerio Público.

En el año 2008, el Ministerio Público puso en marcha el Sistema de Integridad Institucional (SII), como un mecanismo para facilitar el conocimiento y apropiación de los valores éticos y morales por parte de los integrantes del Ministerio Público, a fin de que sean modelados en sus actuaciones.

El SII del Ministerio Público de la República Dominicana contempla los siguientes ejes:

- **Código de Comportamiento Ético**

Conjunto de principios y valores éticos que deben exhibir los miembros del MP en el desempeño de sus funciones. Contiene una carta de Conocimiento y Aceptación.

- **Cultura Institucional**

Sistema de valores, creencias y comportamientos que se consolidan y comparten dentro de una Institución. En el Ministerio Público, la cultura se fundamenta en el cumplimiento de los principios éticos establecidos en el Código de Comportamiento Ético, enfocada a resaltar los comportamientos positivos más que en castigar las actuaciones incorrectas.

- **Sistema de Consecuencias**

Mecanismo en el que se premien las mejores actuaciones y se sancionen las conductas inadecuadas. Resalta el Reconocimiento al esfuerzo y dedicación de aquellos miembros que cumplan cabalmente con las funciones de su posición, así como con la calidad del servicio ofrecido a los usuarios y plantea con menor énfasis las consecuencias negativas para aquellos que no llenen los requisitos de eficiencia, eficacia y efectividad. Y por último, el componente de:

- **Gestión Institucional**

Conjunto de políticas y procedimientos que regulan la gestión administrativa y financiera de la Institución, fundamentado en el compromiso y la transparencia.

Consideramos que este sistema cuenta con los elementos fundamentales para promover el comportamiento deseado en el capital humano que integra el Ministerio Público de la República Dominicana y consolidar su Sistema de Carrera.

CAPITULO II. EL SISTEMA DE CARRERA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

2.1 Sistema de Carrera

Se entiende por sistema un conjunto de partes o elementos que interactúan entre sí para lograr un objetivo. Para el especialista en recursos humanos Idalberto Chiavenato, “la carrera es una sucesión o secuencia de cargos ocupados por una persona a lo largo de su vida profesional”. (Chiavenato, I., 2007. Pág. 119). Partiendo de estos concepto, un sistema de carrera puede definirse como el conjunto de normas que facilitan el desarrollo de los integrantes de una organización, tomando como fundamento sus méritos, desempeño, capacidades y experiencia, promoviendo así la especialización en el puesto de trabajo y la eficiencia y eficacia en los procesos administrativos.

Uno de los elementos esenciales del sistema de carrera es la existencia de una norma, o conjunto de normas, que regulan la situación funcional y la actividad profesional del servidor público. Las definiciones básicas y la reglamentación de sus derechos y obligaciones son la materia primordial del estatuto.

El sistema de carrera que hasta hace un tiempo se ha venido desarrollando en la administración pública ha sido asumido igualmente por el sector laboral, es por ello que el Dr. Ramón Parada, afirma que “en muchos países la seguridad y estabilidad en el empleo, características fundamentales de un sistema de carrera, va siendo cada vez más, un elemento natural en las relaciones laborales”. (Parada Ramón, 2000. Pág. 398)

Cada vez más las organizaciones, sin importar su naturaleza están asumiendo el modelo de gestión del capital humano fundamentado en un sistema de carrera, ya que todo individuo ingresa a una institución con el objetivo de crecer y desarrollarse, y el sistema de carrera es el instrumento idóneo para facilitar este proceso.

“El enfoque moderno para gestionar las personas, procura armonizar las necesidades de la organización con las necesidades individuales, a los fines de lograr la eficacia y satisfacción de los empleados para la consecución de los objetivos estratégicos de la organización”.(Chiavenato, I., 2007. Pág. 80)

2.2 Componentes de un Sistema de Carrera

Para lograr el desarrollo de un individuo en una organización es necesaria la implementación de una serie de subsistemas que guíen la trayectoria de ese individuo desde su ingreso hasta su salida de la institución.

Hasta hace poco los modelos de gestión estaban configurados bajo un esquema organizacional con unidades centralizadas para el Reclutamiento y Selección; Registro y Control; Evaluación del desempeño; Capacitación; Compensación y beneficios; Relaciones laborales.

La trayectoria del individuo en la organización, está marcada por tres grandes etapas que son: el ingreso, el desarrollo y la salida. El enfoque moderno está orientado hacia el desarrollo y retención de la gente, bajo un modelo debidamente articulado. En el siguiente esquema presentamos una comparación entre la anterior estructuración para la gestión del talento humano y la actual, donde a partir del cambio de denominación se puede intuir el nuevo enfoque del modelo orientado a conservar y desarrollar la gente.

Figura No. 1
Estructura de Gestión del Talento Humano

Modelo Anterior	Modelo Actual
• Reclutamiento y Selección • Registro y Control • Evaluación del Desempeño • Capacitación • Compensación y Beneficios • Relaciones Laborales	• Integración • Organización • Retención • Desarrollo • Auditoría

Fuente: Chiavenato, I., Administración de Recursos Humanos. Elaboración propia

2.3 La Función Pública en la República Dominicana

Tal como lo afirma el ilustre catedrático en Derecho Administrativo, Jaime Rodríguez- Arana “Desde el principio de la administración pública, su reforma ha sido, es, y seguirá siendo, una cuestión esencial, un asunto que acompaña inexorablemente su existencia. La razón se puede encontrar en que es menester embridar la tendencia endogámica de la propia administración, y sobre todo de las personas que en ella laboran. En este sentido, la reforma de la administración pública en la democracia constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones hacia las necesidades colectivas de los ciudadanos y muy especialmente a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas”. (Rodríguez-Arana. J., 2012. Pág. 16)

Es indudable que en búsqueda de la excelencia de los servicios públicos, han sido muchos los esfuerzos que se han realizado en nuestro país para dotar a la administración pública de un modelo de gestión de recursos humanos sustentado en los principios y técnicas básicas de la administración.

Desde el nacimiento de la República las figuras jurídicas iban configurando una serie de postulados que daban sustento a ese modelo de gestión. Principios como la igualdad y el mérito comienzan a aparecer en la estructura jurídica de nuestro país desde el 1821. Como es el caso del Acta Constitutiva del Gobierno Provisional de José Núñez de Cáceres, donde apareció por primera vez el principio de estabilidad en la función pública.

Con la creación de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) en el 1965 se sometieron varios proyectos de Ley para establecer el servicio civil en nuestro país. Desde ese entonces ha sido librada una ardua batalla que ha encontrado como principales escollos: el clientelismo político; la baja profesionalización de los servidores públicos; la falta de recursos para los programas de capacitación; la corrupción administrativa; y el incipiente desarrollo de sus instancias administrativas.

La primera vez que se consolida un proyecto de Ley es el año 1991 cuando se promulga la Ley 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Con diecisiete (17) años de evolución y habiendo logrado grandes conquistas con esta legislación, es a partir de la promulgación de la Ley 41-08, de Función Pública cuando realmente se ven consolidadas estas aspiraciones.

La ley 41-08 de Función Pública vino a fortalecer los principios que perseguían dotar a la administración pública de un personal idóneo, que no estuviera expuesto a la voluntad de los actores políticos de turno y a garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de los servidores públicos. Posteriormente, se le da carácter constitucional a la función pública con la reforma Constitucional del año 2010.

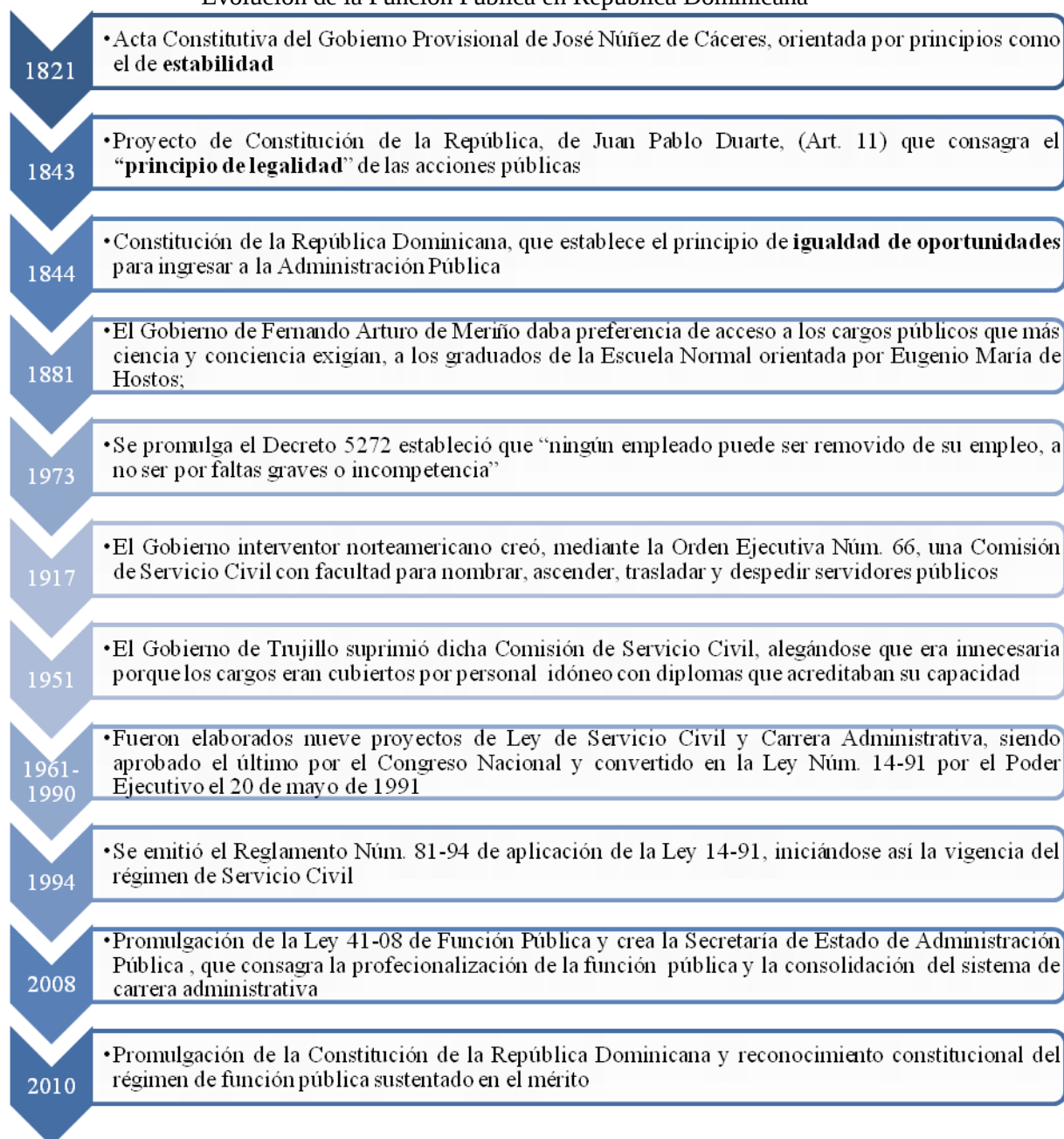
En la “Constitución Comentada” el Dr. Olivo Rodríguez Huertas, destaca el aporte de la Constitución de la República Dominicana del año 2010, al régimen de función pública, cuando comenta: “El reconocimiento constitucional de un régimen de función pública sustentado en base al mérito, es uno de los aportes fundamentales de la Constitución del 2010”. (Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). 2011. Pág. 277)

Hasta la proclamación de la Constitución del 2010, decía el destacado jurista dominicano que: “ la ausencia de estabilidad de los servidores públicos en los puestos que desempeñen en la Administración del Estado, se constituía en una de las mayores afrentas para nuestro Estado democrático de derecho, toda vez que una errada interpretación de nuestra Suprema Corte de Justicia, en función del control concentrado de constitucionalidad, aniquilaba la prohibición contenida en la Ley de Función Pública de desvincular a un servidor público, sin el previo cumplimiento de un procedimiento disciplinario, al disponer, que bajo la Constitución anterior, la facultad del Presidente de la República de nombrar no podía ser objeto de ninguna limitación en cuanto a su capacidad de destituir”. (Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). 2011. Pág. 277)

Asimismo, comentaba el Dr. Rodríguez Huertas que la constitución otorga una naturaleza estatutaria al régimen jurídico de las relaciones de los servidores públicos, descartándose en consecuencia que el vínculo de estos con los entes públicos estatales sea de tipo contractual. El texto constitucional es muy preciso al describir el objetivo que persigue el Estatuto de la Función Pública: “el logro de una gestión eficiente que permita al Estado garantizar a los ciudadanos la protección efectiva de sus derechos, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”. (Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). 2011. Pág. 278)

A modo ilustrativo presentamos la evolución normativa de la función pública de la República Dominicana a partir del siglo XIX

Figura No. 2
Evolución de la Función Pública en República Dominicana



Fuente: Datos del Ministerio de Administración Pública, Elaboración propia

2.4 Clasificación de la Carrera Administrativa en la República Dominicana

De acuerdo con el Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana, la Carrera Administrativa es “un sistema de gestión que permite promover el desarrollo y profesionalización del personal civil de la Administración Pública, para elevar la productividad y calidad de los servicios públicos”. (Portal Ministerio de Administración Pública, (enero 8, 2014). Disponible: <http://map.gob.do/inicio/funcion-publica/sistema-de-carrera/que-es-la-carrera-administrativa>).

La Ley 41-08 de Función Pública, clasifica la Carrera Administrativa en:

A) Carrera Administrativa General:

Sistema cuya finalidad es promover la eficiencia y la eficacia de la gestión pública para cumplir los fines del Estado, garantizando la profesionalidad, la estabilidad y el desarrollo de los servidores públicos. (República Dominicana, Ley 41-08 de Función Pública, 2008)

B) Carreras Administrativas Especiales:

Sistema de Función Pública profesional diseñados a partir del sistema de carrera administrativa general y de las características específicas de determinados ámbitos públicos. (República Dominicana, Ley 41-08 de Función Pública, 2008).

CAPÍTULO III. LA CARRERA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

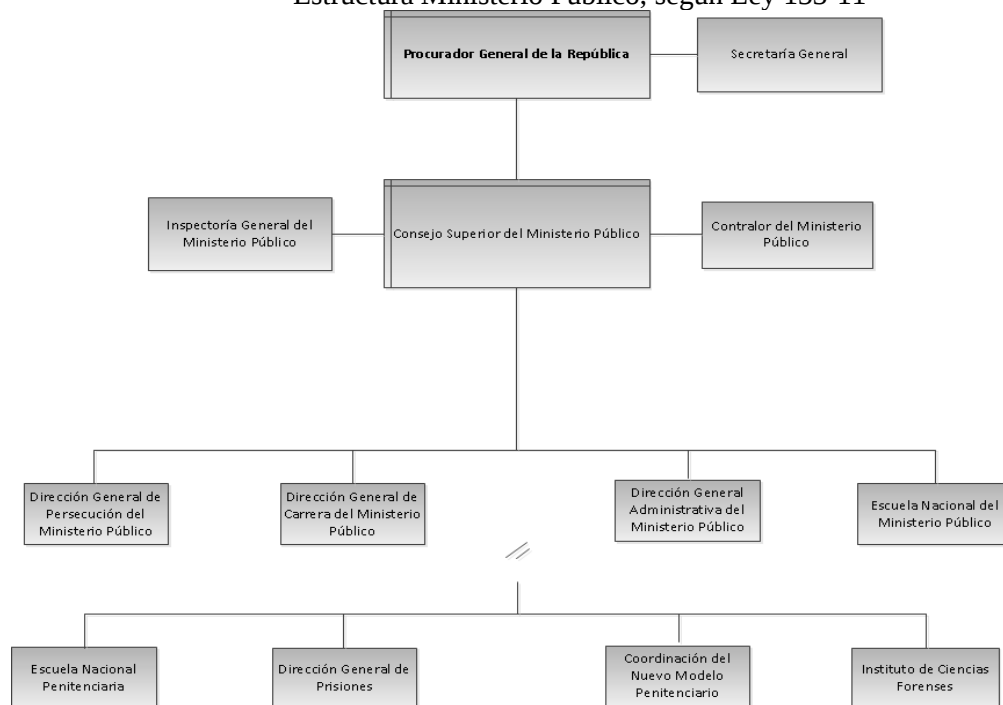
La Carrera del Ministerio Público se enmarca dentro de los sistemas de carreras administrativas especiales que contemplan la Constitución y las Leyes en República Dominicana. Estas normativas la definen como un sistema autónomo que regula el ingreso y la trayectoria de los miembros del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones, en atención al mérito, a la evaluación del desempeño, la capacitación y el tiempo en el servicio. (Republica Dominicana, Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público, 2011)

3.1 Estructura del Ministerio Público

El artículo 169 de la Constitución de la República Dominicana del año 2010, define al Ministerio Público (MP) como el "Órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad". (Constitución de la República Dominicana, 2010).

A partir de la promulgación de la Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Publico, en junio del 2011, la institución se aboco a reorganizarse internamente acorde a la normativa vigente. A continuación presentamos la estructura que plantea la Ley y que en la práctica ha estado operando, no obstante en el portal institucional, www.pgr.gob.do figura un organigrama desactualizado del año 2007.

Figura No. 3
Estructura Ministerio Público, según Ley 133-11



Fuente: Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público. Elaboración propia

3.2 Antecedentes de la Carrera del Ministerio Público de la República Dominicana

La Carrera del Ministerio Público nace con la promulgación de la Ley 78-03 que creó el Estatuto del Ministerio Público. Esta normativa sentó las bases para la inamovilidad de sus miembros, el establecimiento de un sistema de reclutamiento, ascensos y la capacitación.

Tanto el Estatuto del Ministerio Público como las demás normas que desarrollaron esos contenidos: el Reglamento de la Carrera del Ministerio Público, aprobado mediante el Decreto No. 04-06 del 5 de enero del 2006 y el Reglamento Organizacional de la Escuela Nacional del Ministerio Público, procuraban el establecimiento de un sistema de carrera como vía para la profesionalización e independencia de sus integrantes.

Para alcanzar este objetivo se consagra la inamovilidad de los miembros del Ministerio Público, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 44 del Estatuto del Ministerio Público. En este artículo se establecía que la duración en el cargo de los miembros del Ministerio Público será la misma que el período presidencial en que fueron elegidos, refiriéndose además a la garantía de permanencia en el servicio de los miembros del Ministerio Público que hubiesen sido designados de aquellos recomendados por la Escuela Nacional del Ministerio Público.

El Ministerio Público avanzó significativamente en esa dirección dando pasos sólidos en la lucha por lograr esta idoneidad, estabilidad e independencia. En ánimo de seguir acercándose a esa meta y conforme al rol que el Estatuto del Ministerio Público le había asignado, el Consejo Directivo de la Escuela Nacional del Ministerio Público, en su sesión del día 6 de mayo del año 2008, aprobó la apertura del Segundo Programa Extraordinario de Formación de carácter completivo y el inicio, conjuntamente con la Dirección Nacional del Ministerio Público, del proceso de evaluación de desempeño y antecedentes a los fines de la instalación de la carrera del Ministerio Público.

Este avance tuvo su punto más luminoso en el año 2010 cuando en la Carta Magna se le otorga el rango constitucional a la Carrera del Ministerio Público. Esto trajo como consecuencia adaptar la normativa del órgano a los preceptos constitucionales y es cuando se promulga la Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público.

El Artículo 4 de la Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público, establece que el Ministerio Público está integrado por el Procurador General de la República, quien lo preside, los procuradores adjuntos del Procurador General de la República, los Procuradores Generales de Corte de Apelación, los procuradores fiscales y los fiscalizadores.

En la actualidad, aproximadamente mas de novecientos (900) fiscales conforman la matricula del Ministerio Público, de los cuales setecientos doce (712) han sido reclutados y formados a través de la Escuela Nacional del Ministerio Público e integrados a su Sistema de Carrera.

El Consejo Superior del Ministerio Público, es el órgano de gobierno y sus órganos operativos son la Dirección General de Persecución del ministerio Público, la Dirección General de Carrera del ministerio Público, la Dirección General Administrativa del Ministerio Público y la Escuela Nacional del Ministerio Público. (Capítulo I, Art. 4, Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público. Gaceta Oficial No. 10621, 9 de Junio del 2011).

3.3 Órganos responsables de la gestión de la carrera del Ministerio Público de la República Dominicana

El “Anteproyecto de Reglamento de Carrera del Ministerio Público” (Anteproyecto Reglamento de Carrera del Ministerio Público. Recuperado de [http://pgr.gob.do/Portal/CMS/Repository/Documents/Anteproyecto- Reglamento de Carrera del Ministerio Publico. pdf](http://pgr.gob.do/Portal/CMS/Repository/Documents/Anteproyecto-Reglamento%20de%20Carrera%20del%20Ministerio%20Publico.pdf) 9 de enero, 2014), agrupa los órganos responsables de implementar la Carrera en las siguientes categorías: Superiores, Directivos y Operativos, asignándole las atribuciones que le confiere la actual normativa:

Órganos Superiores del Sistema de Carrera

- **Consejo Superior del Ministerio Público.** Órgano de gobierno interno del Ministerio Público.
- **Procurador General de la República.** Máximo representante del Ministerio Público, que tiene a su cargo la dirección de la institución, de conformidad con la Ley 133-11 Orgánica del Ministerio Público.

Órganos Directivos del Sistema de Carrera

- **Dirección General de Carrera del Ministerio Público.** Responsable de ejercer la dirección funcional del Sistema de Carrera del Ministerio Público, así como gestionar y mantener actualizado el escalafón de los miembros del Ministerio Público y su personal técnico y administrativo.

Órganos Operativos del Sistema de Carrera

- **Escuela Nacional del Ministerio Público.** Responsable de la capacitación de los miembros del Ministerio Público, los aspirantes a Fiscalizador y su personal técnico y administrativo. Asimismo, es la responsable de ejecutar, en coordinación con la Dirección General de Carrera del Ministerio Público, los concursos públicos para aspirante a Fiscalizador.
- **Inspectoría General del Ministerio Público.** Órgano permanente encargado de investigar de oficio o por denuncia, las faltas atribuidas a miembros del Ministerio Público y presentar las acusaciones cuando correspondan.

La Dirección General de Carrera del Ministerio Público, a los fines de ejercer las diferentes atribuciones que le confiere el Artículo 57 de la Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público, ha creado las siguientes áreas técnicas:

- **Desarrollo de Carrera.** Gestionar y promover el crecimiento de los miembros del Ministerio Público dentro del Sistema de Carrera.
- **Registro y control.** Recabar información sistemática de la trayectoria de los miembros del Ministerio Público, integrando a su expediente laboral todas las novedades, y llevar el control de las incidencias laborales.

- **Evaluación del Desempeño.** Administrar la metodología y procedimientos del sistema de evaluación del desempeño de los miembros del Ministerio Público.
- **Remuneración y Beneficios.** Gestionar el sueldo y los beneficios que la institución otorga a sus miembros, así como propiciar el clima de relaciones laborales favorable para la productividad.

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Un régimen disciplinario tiene como finalidad asegurar la observancia de las normas de subordinación con el objetivo de propiciar la disciplina interna. De tal manera que en una organización de personas dentro de un sistema jerárquico, regulado por un estatuto dirigido a la consecución de la eficacia y continuidad de los servicios públicos, cause un doble efecto, por un lado intimidante, en cuanto ante un acto implica una responsabilidad disciplinaria (sanción) y por otro lado un efecto ejemplarizante, previendo la reincidencia.

Como expresa el destacado jurista dominicano, Dr. Gregorio Montero: “Es importante aclarar que el Régimen Disciplinario debe ser en principio preventivo, por lo que el nivel de las sanciones debe corresponderse con la gravedad de las faltas cometidas; además, el régimen disciplinario debe jugar un rol de disuasión de la conducta indebida en el desempeño de las funciones públicas. Sin duda, la lucha por adecentar el ejercicio de la función pública, porque su desempeño esté apegado a los principios éticos y morales, tiene, por un lado, un fundamento preventivo, y, por otro lado, un fundamento correctivo; el uno es tan importante como el otro”. (Montero, G., 2011. Pág. 45)

El régimen disciplinario del Ministerio Público ha ido evolucionando en la medida que se ha ido consolidando su sistema de carrera. Ha sido dotado del marco jurídico y de los órganos responsables de su aplicación.

4.1. Normativa que regula el Régimen Disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana

El régimen disciplinario del Ministerio Público está regulado por la siguiente normativa:

Figura No. 4
Normativa del Régimen Disciplinario del Ministerio Público

NORMA	ARTICULO (S)
Constitución de la Republica Dominicana 2010	Capítulo V, Artículos 169 al 175
Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Publico	Título V, Capítulo I, Artículos 71 Capítulo IV, Arts. 78 al 83 Título VI, Capítulo I, Arts. 84 al 100
Ley 41-08, de Función Publica (de carácter supletorio)	Título IX, Capítulo I, Arts. 77 al 79. Capítulo II, Art. 80. Capítulo III, Arts. 81 al 84. Capítulo IV, Arts. 85 al 89. Capítulo, Arts. 90 y 91.
Reglamento Disciplinario del Ministerio Público 2011	Todo su articulado
Reglamento 523-11 de Relaciones Laborales (de carácter supletorio)	Todo su articulado
Sistema de Integridad Institucional de la Procuraduría General de la Republica/Ministerio Publico	Integro

Fuente: Elaboración propia

4.2 Órganos responsables de aplicar el Régimen Disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana

La Ley 133-11 Orgánica del Ministerio Público, en sus artículos 97 y 99 define como órganos disciplinarios del Ministerio Público:

- **Consejo Superior del Ministerio Publico:** Órgano de apelación
- **Consejo Disciplinario del Ministerio Público:** órgano encargado de juzgar en primera instancia las faltas graves y gravísimas imputadas a miembros del Ministerio Público.

- **Inspectoría General del Ministerio Público:** órgano permanente encargado de investigar, de oficio o por denuncia, las faltas atribuidas a miembros del Ministerio Público y presentar las acusaciones cuando corresponda.
- **Dirección General de Carrera del Ministerio Público:** Para el registro y actualización de los expedientes de los miembros del Ministerio Público en materia disciplinaria.

En el sector justicia de la República Dominicana, la materia disciplinaria ha ido dando importantes pasos hacia el fortalecimiento de los órganos responsables de administrar la materia. En el siguiente cuadro mostramos la composición de los mismos:

Figura No. 5
Órganos Disciplinarios de la República Dominicana

Órganos del Sector Justicia que administran la materia Disciplinaria en la República Dominicana		
Ministerio Público	Poder Judicial	Defensoria Publica
Consejo Superior del MP	Consejo del Poder Judicial	Pleno de la Suprema Corte de Justicia
Consejo Disciplinario del MP	Corte de Apelacion	Consejo Nacional de la Defensa Publica
Inspectoría General	Juzgado de Paz	Coordinador Departamental
Fiscal Titular/Supervisor	Comision Disciplinaria	Oficina de Control de Servicios
	Inspectoría Judicial	

Fuentes: Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Publico, Reglamento de Carrera Judicial, Resolución No. 6/2005.
Elaboración Propia.

Comparando esta organización con la de otros sistemas de justicia de países de la región, pudiéramos afirmar que la República Dominicana presenta mayores niveles de avance, si tomamos como referencia el informe que hiciera la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, para la reforma del Régimen Disciplinario de la Justicia Penal en el año 2010, el cual resalta la ausencia de órganos que realicen la investigación y apliquen la sanción administrativa en el sistema de justicia Guatemalteco.

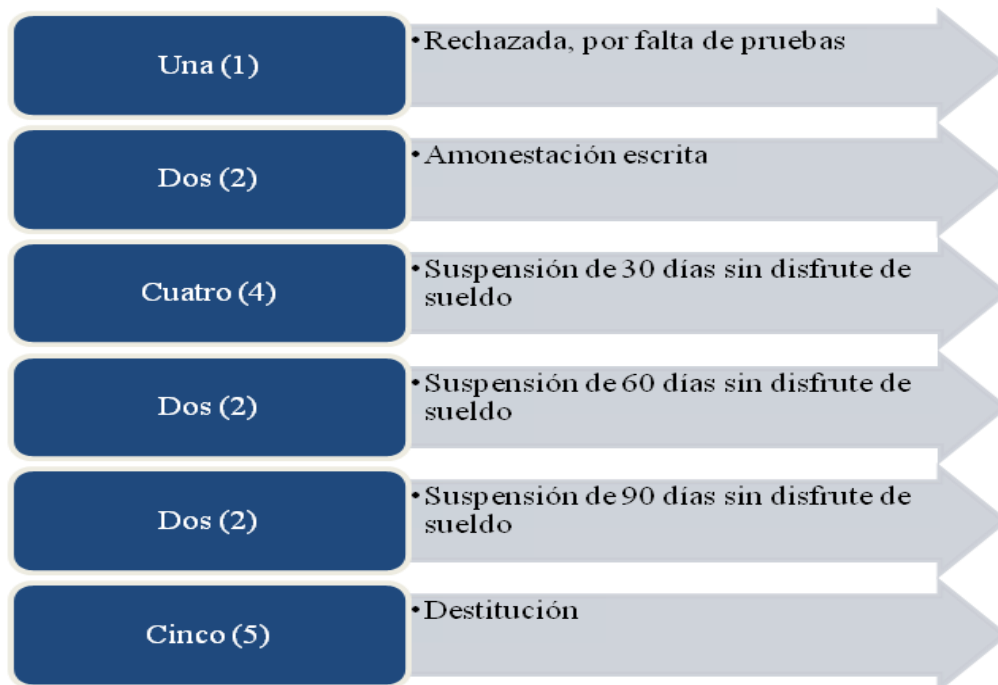
No obstante estamos conscientes de que es necesario seguir avanzando para alcanzar los niveles de efectividad que debe cumplir este régimen.

Con el objetivo comprobar la hipótesis planteada, nos abocamos a conocer a través de entrevistas, estudio de la normativa y los procesos, que lleva a cabo el Ministerio Público para ejercer la potestad disciplinaria, habiendo detectado una serie de debilidades que impactan negativamente en el fortalecimiento de la carrera.

Otra fuente de investigación que utilizamos lo constituyen las sentencias emitidas por el Consejo Disciplinario del Ministerio Público durante el periodo 2011-2013. De acuerdo a información suministrada por la Inspectoría General del Ministerio Publico, en ese periodo se recibieron más de 150 casos de los cuales solo se judicializaron 16, lo que representa apenas un 10%. Las informaciones recibidas no fueron lo suficientemente amplias para poder determinar las causas que impidieron la judicialización de esos casos, ya que el órgano responsable recientemente es que ha iniciado el proceso de registro de los casos que manejan.

De las 16 sentencias evacuadas ocho (8) que tuvieron su origen en denuncias de los ciudadanos y ocho (8) ingresaron de oficio. Las sanciones aplicadas se presentan en el cuadro siguiente:

Figura No. 6
Sanciones Disciplinarias aplicadas en el Ministerio Público



Fuente: Sentencias emitidas por el Consejo Superior Disciplinario del Ministerio Público, en el periodo 2011-2013. Elaboración: Propia

CONCLUSIONES

La Función Pública y en especial la regulación de la materia disciplinaria han adquirido un papel preponderante en los procesos de instauración de los Estados Sociales y Democrático de Derecho.

La República Dominicana al asumir este modelo ha avanzado significativamente en la instauración y consolidación de un estatuto de funcionarios públicos basado en el mérito y la profesionalización, con el objetivo de lograr una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado.

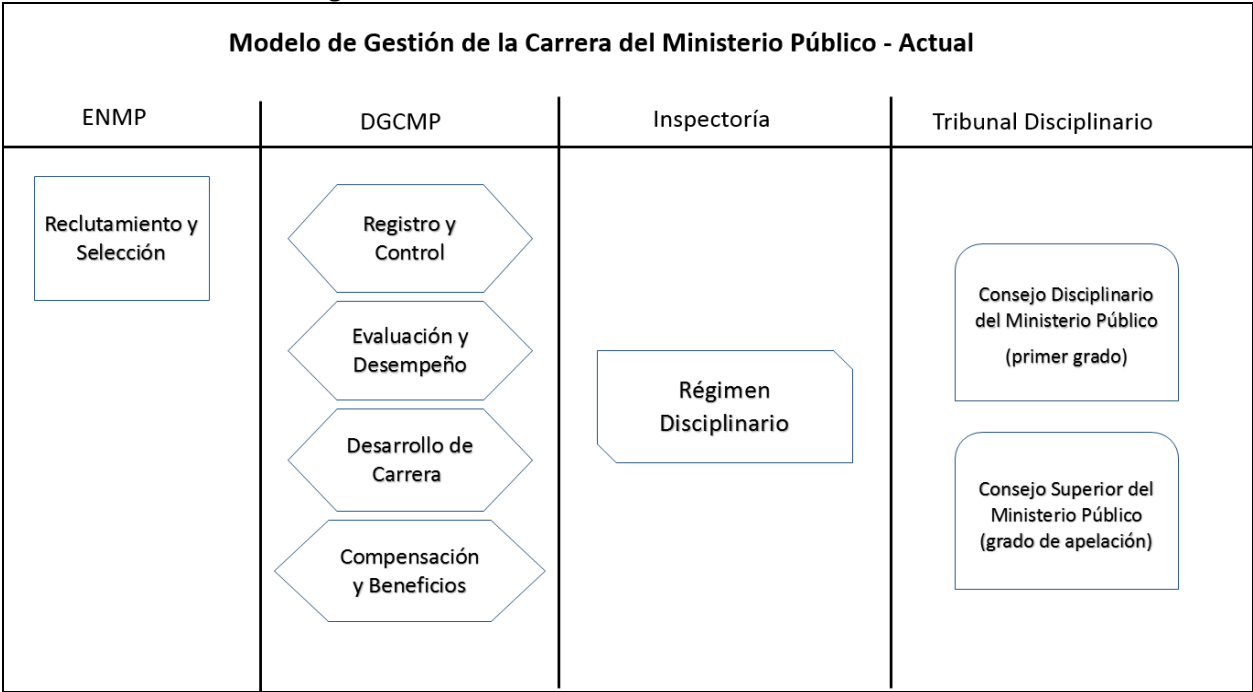
No obstante algunas aspiraciones que se planteaba ese Estatuto en lo referente a la uniformidad de principios, estructuras y procedimientos de aplicación en todos los órganos estatales, ha encontrado grandes escollos, ya que el carácter autónomo y descentralizado que le otorga la Carta Magna a algunas instituciones, les ha dado pie a establecer disposiciones reglamentarias al margen del órgano rector. El caso de la gestión de la materia disciplinaria en el Ministerio Público, es uno de estos ejemplos.

El Régimen Disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana, ha sido diseñado bajo un enfoque penal, tanto en la conformación del órgano responsable de administrarlo como los mecanismos que este utiliza, lo que pudiera tener su origen y explicación en la naturaleza de la misión que ejerce el Ministerio Público, la cual es de carácter persecutor y además por el hecho de que los que ejercen la materia disciplinaria son fiscales cuya formación está orientada a perseguir el delito.

A pesar de contar con la base normativa y estructural para la aplicación del Régimen Disciplinario del Ministerio Público, en las investigaciones realizadas para el presente estudios, pudimos comprobar que el mismo no ha estado contribuyendo al fortalecimiento de su Carrera, por múltiples factores, los cuales pasaremos a mencionar:

- En la concepción normativa, está ausente el carácter preventivo que debe caracterizar la buena gestión de un sistema de carrera.
- El órgano responsable de administrar el Régimen Disciplinario, opera bajo una estructura independiente de la Dirección General de Carrera del Ministerio Público, la cual tiene a su cargo el desarrollo de los Miembros de la Carrera y no existen los mecanismos que faciliten la articulación entre estas dos unidades. A continuación presentamos un esquema con los órganos que tienen a su cargo cada una de las etapas del sistema de carrera:

Figura No. 7
Órganos de Gestión de la Carrera del Ministerio Público



Fuente: Ley 133-11, Organica del Ministerio Público. Elaboración Propia

- El régimen disciplinario es administrado por la Inspectoría General donde se centralizan todos los procesos y la misma no cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para llevar de forma ágil y expedita los procesos de investigación.
- El Reglamento Disciplinario del Ministerio Público prioriza el trámite, dando lugar a formalismos y diligencias innecesarias, cerrando las posibilidades de que el proceso se ajuste a los principios de economía, simplicidad y celeridad.
- La aplicación de sanciones en los casos de faltas graves y muy graves, que conllevan suspensiones y destituciones, genera altos costos para la institución ya que afectan la productividad; recursos monetarios adicionales para la contratación de personal sustituto, y en los casos de desvinculación, se pierde la inversión que se ha realizado para incorporar y desarrollar los miembros afectados con esa decisión.

RECOMENDACIONES

Con el objetivo de lograr que el régimen disciplinario del Ministerio Público de la República Dominicana, impacte de manera positiva y contribuya a la consolidación de su sistema de carrera, es necesario implementar algunas acciones que contribuyan a hacer efectiva esta aspiración, las cuales pudiéramos resumir en los siguientes aspectos:

A) Fortalecimiento del actual Régimen Disciplinario

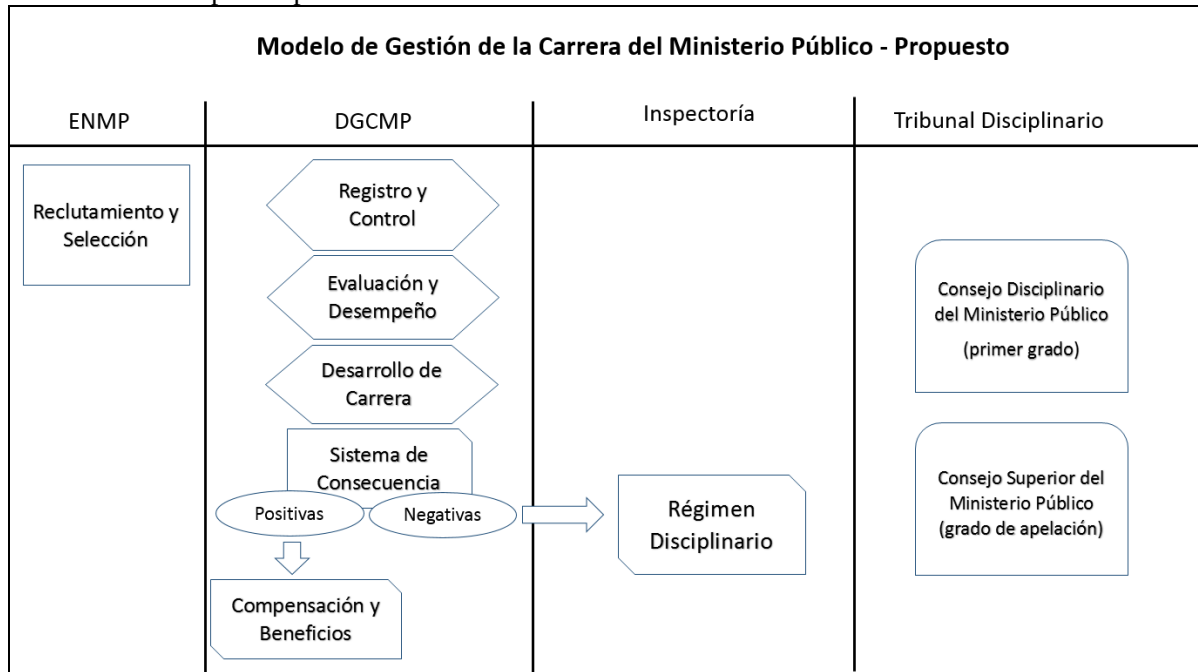
- a. Revisar y Actualizar el Reglamento Disciplinario del Ministerio Público haciendo énfasis en los aspectos procedimentales y de plazos, a los fines de que su aplicación, se ajuste a los principios de economía, simplicidad y celeridad.
- b. Dar más participación al supervisor inmediato en las diferentes etapas del proceso
- c. Conformación de una Comisión integrada por el Director General de Carrera, El Titular de mayor jerarquía en la jurisdicción, el supervisor inmediato y el fiscal investigador asignado, con el objetivo de hacer un análisis previo del caso antes de iniciar el proceso investigativo, tomando en cuenta factores como: desempeño, méritos acumulados y los niveles de profesionalización del miembro al que se le atribuye la falta.
- d. En virtud de que la Ley 41-08 es el Marco Regulatorio de la Función Pública, el Reglamento Disciplinario del Ministerio Público, aunque conserve sus particularidades, debe ser armonizado con el Reglamento 523-09 de Relaciones Laborales de la Función Pública, ya que entendemos que hay algunos aspectos de esta normativa que fueron dejados de lado o modificados y que pudieran estar impactando de manera negativa en la aplicación de la materia disciplinaria en el Ministerio Público.

- e. Fortalecer la Inspectoría General del Ministerio Público, dotándola de los manuales, recursos humanos y materiales que son requeridos para poder ejercer sus funciones con calidad, eficiencia y eficacia.

B) Implementación de un Sistema de Consecuencias

- a. Diseñar e implementar mecanismos de compensaciones monetarias y no monetarias para premiar las buenas conductas
- b. Diseñar e implementar políticas de reconocimiento por el buen desempeño, tanto individuales como grupales.
- c. Actualizar y promover el Sistema de Integridad Institucional (SII) que fue asumido en 2008, el cual contiene los componentes necesarios para la instauración de una cultura fundamentada en principios y valores éticos. Retomar la firma de la “Carta Compromiso” que incluye este sistema.
- d. Diseñar mecanismos de articulación efectivos entre la Inspectoría General del Ministerio Público y la Dirección General de Carrera, a los fines de facilitar la gestión integral del Régimen Disciplinario de los Miembros del Ministerio Público.

Figura No. 8
Propuesta para la Gestión de la Carrera del Ministerio Público



Fuente: Elaboración Propia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anteproyecto Reglamento de Carrera del Ministerio Público. Recuperado de [http://pgr.gob.do/Portal/CMS/Repository/Documents/Anteproyecto- Reglamento de Carrera del Ministerio Publico. pdf](http://pgr.gob.do/Portal/CMS/Repository/Documents/Anteproyecto-Reglamento-de-Carrera-del-Ministerio-Publico.pdf) 9 de enero, 2014

Capítulo I, Art. 4, Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público. Gaceta Oficial No. 10621, 9 de Junio del 2011

Chiavenato, I. (2007) Administración de Recursos Humanos. México, 8va edición. McGraw Hill.

Constitución de la República Dominicana 2010. Gaceta Oficial No. 10561. 26 de Enero, 2010.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. Sentencia C-417. Colombia. Octubre, 1993.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario en la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F. 1990.

Enciclopedia Jurídica. Recopilado de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm> (21 de enero del 2014).

Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). “Constitución Comentada”. Edición FINJUS. 2011.

Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). Constitución Comentada. Santo Domingo. República Dominicana. 2011.

Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). Constitución Comentada. Santo Domingo. República Dominicana. 2011.

García de Enterría, E. (1976) El problema jurídico de las sanciones administrativas, Revista Española de Derecho Administrativo, España.

Hernández Galindo, José G. El Derecho Disciplinario y su responsabilidad con la ética pública. Memoria del 2do Congreso Internacional de Derecho Disciplinario. Primera Edición. México, D.F. Año 2011

Medraza, J. (1980). Sistema Disciplinario de la Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

México, D.F., 2do. Congreso Internacional de Derecho Disciplinario. Conclusiones. 7-9 septiembre, 2010.

Montero, G. (2011). Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos. Publicaciones Map. Santo Domingo, República Dominicana.

Obra Colectiva. “Lecciones sobre Derecho Disciplinario”. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación. Colombia. Volumen II. Julio 2007.

Parada Ramón. (2000). Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público. (decimocuarta edición) Madrid. Marcial Pons S. A.

Portal Ministerio de Administración Pública, (enero 8, 2014). Disponible:

<http://map.gob.do/inicio/funcion-publica/sistema-de-carrera/que-es-la-carrera-administrativa/>

Real Academia Española. “Diccionario del Estudiante”. Santillana Ediciones Generales, S.L. (2005)

Republica Dominicana, Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público. (2011)

República Dominicana, Ley 41-08 de Función Pública y que crea la Secretaria de Estado de Administración Pública. Título I, Disposiciones Fundamentales, Art. 4, Numeral 7 y 8. (2008)

República Dominicana, Ley 41-08 de Función Pública, Art. 6, párrafo I. (2008)

Rivero Ortega, R. Las Fuentes del Derecho Administrativo. Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales. República Dominicana. 2013.

Rodríguez-Arana. J. (2012). El Ciudadano y el poder público; El principio y el derecho al buen gobierno y a la Buena administración. Madrid, Editorial Reus, S.A.

Sánchez, Sánchez, Zulima. Introducción al Derecho Administrativo Español. Ratio Legis Librería Jurídica. Salamanca, España. 2011

Subero Isa, J. (2007). Prologo a la obra Jurisprudencia Dominicana en Materia Disciplinaria: Jueces, Notarios y Abogados de Gómez Geraldino, Alexis. Serie de colección No. 2, Primera Edición, R. D. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y el Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal.

Troncoso De La Concha, Manuel De Jesús. Elementos de Derecho Administrativo Dominicano, Cuarta Edición. 2011

ANEXOS

- A) Anteproyecto de Reglamento de Carrera del Ministerio Publico**
- B) Reglamento Disciplinario del Ministerio Publico**
- C) Sistema de Integridad Institucional (SII) -Código de Comportamiento Ético del
Ministerio Publico**
- D) Presentación elaborada para Defensa de la Tesis**