

INFORME FINAL

Metodología para el seguimiento a la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas que conforman el sistema de justicia penal

Análisis de la gestión presupuestaria del Ministerio Público
de la República Dominicana 2015

Programa Acción de la Sociedad Civil por la Justicia y Seguridad, PASJ

INFORME FINAL

Metodología para el seguimiento a la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas que conforman el sistema de justicia penal

Análisis de la gestión presupuestaria del Ministerio Público de la República Dominicana 2015

Programa Acción de la Sociedad Civil por la Justicia y Seguridad, PASJ

Fundación Solidaridad
Septiembre 2016

*Análisis de la gestión presupuestaria del Ministerio Público
de la República Dominicana 2015*



©Noviembre 2016

Esta investigación ha sido llevada a cabo por un equipo técnico de la Fundación Solidaridad en el marco del Programa Acción de la Sociedad Civil por la Justicia y la Seguridad (PASJ).

Proyecto

Programa Acción de la Sociedad Civil por la Justicia y la Seguridad (PASJ)

Programa

Este documento fue preparado con el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la República Dominicana bajo los términos del convenio de cooperación No. AID-517-A-15-00006 en el marco del Programa Acción de la Sociedad Civil por la Justicia y la Seguridad (PASJ). El contenido y las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de Participación Ciudadana y Fundación Solidaridad; y no necesariamente reflejan las opiniones de la USAID.



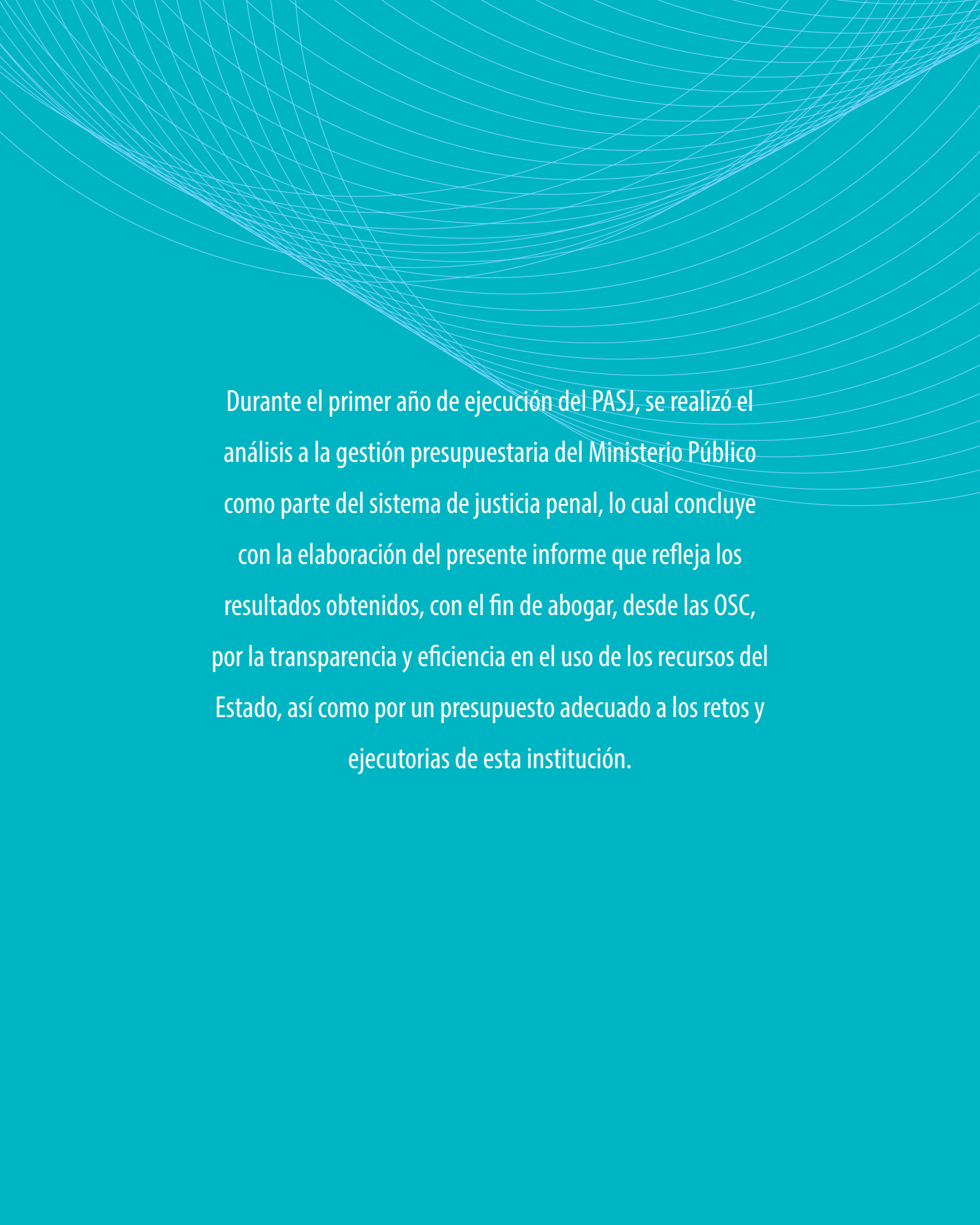
Diseño y diagramación

Sughey Abreu

ISBN:

Contenido

Introducción	7
1. Contexto	10
2. El Ministerio Público en República Dominicana	12
3. Rol Institucional del Ministerio Público en el Sistema de Justicia	16
4. Análisis de la gestión presupuestaria del Ministerio Público 2015	19
4.1 Marco legal para la gestión presupuestaria	19
4.2 Proceso de formulación y estructura del presupuesto	21
4.3 Análisis del presupuesto	23
4.4 Análisis de la ejecución presupuestaria	30
4.5 Transparencia en la gestión del presupuesto	31
5. Principales hallazgos del análisis de la gestión presupuestaria del Ministerio Público 2015	32
6. Recomendaciones al Ministerio Público	34
7. Documentos consultados	36
Apéndice	38



Durante el primer año de ejecución del PASJ, se realizó el análisis a la gestión presupuestaria del Ministerio Público como parte del sistema de justicia penal, lo cual concluye con la elaboración del presente informe que refleja los resultados obtenidos, con el fin de abogar, desde las OSC, por la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos del Estado, así como por un presupuesto adecuado a los retos y ejecutorias de esta institución.

Introducción

Participación Ciudadana implementa el proyecto Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y la Justicia-PASJ, en coordinación con la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y con los auspicios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los objetivos del proyecto son: a) Fomentar la conciencia pública sobre la delincuencia y la justicia penal; b) Promover el acceso y la disponibilidad de información para las víctimas y los testigos; c) Incrementar el uso del acceso a la información pública para ejercer acciones de control social y monitorear los actores del sistema de justicia penal y la Policía Nacional; y d) Impulsar la participación de las organizaciones sociales para la adopción de las reformas en la justicia penal y los sistemas de seguridad pública.

La Fundación Solidaridad participa en el proyecto como entidad asociada, aprovechando su experiencia en el monitoreo ciudadano de la gestión pública, fortalecido a través de los proyectos “Participando para una Gestión Pública Transparente y de Calidad” y “Ciudadanía activa para una gestión local transparente e inclusiva”. También su experiencia en el monitoreo al presupuesto nacional, mediante la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) del International Budget Partnership (IBP).

La participación de la Fundación Solidaridad en el proyecto Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y la Justicia-PASJ, se ha desarrollado durante un período de seis (6) meses (del 1 de abril al 30 de septiembre 2016), mediante la ejecución de la actividad **2.1.10: “Se desarrollará un Seguimiento a la ejecución presupuestaria del Poder Judicial, la Defensa Pública, la Policía Nacional, Ministerio Público”**.

Como parte del sistema de justicia penal se seleccionó el análisis a la gestión presupuestaria del Ministerio Público objeto del presente informe que refleja los resultados obtenidos, con el fin de abogar, desde las OSC, por la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos del Estado, así como por un presupuesto adecuado a los retos y ejecutorias de esta institución.

Esta actividad se ha enmarcado en el resultado no. 2 del proyecto: “**Generar compromiso del público con la justicia penal y la reforma de las políticas para garantizar la seguridad ciudadana**”, y de manera específica, en la línea 2.1: “Desarrollar investigaciones y análisis de las políticas sobre el papel y funcionamiento del Ministerio Público, el gobierno, la Policía Nacional y el Poder Judicial en la prevención y persecución del delito”.

La Fundación Solidaridad ha implementado una metodología para el seguimiento a la gestión presupuestaria en el Ministerio Público, experiencia que se ha sistematizado y que puede implementarse en otras instituciones públicas.

Los resultados alcanzados son los siguientes:

- 1. Metodología para el análisis de la gestión presupuestaria**, que puede utilizarse en otras instituciones del sistema de justicia, pero que a su vez se constituye en una herramienta a utilizar por las organizaciones de la sociedad civil para analizar la gestión presupuestaria de cualquier institución pública.
- 2. Análisis de la gestión presupuestaria del Ministerio Público**, en cinco aspectos: (1) marco legal para la gestión presupuestaria de la institución, (2) proceso de formulación del presupuesto, (3) estructura del presupuesto, (4) análisis del contenido del presupuesto y (5) transparencia en la gestión presupuestaria;
- 3. Formulación de los principales hallazgos y recomendaciones**

Para alcanzar estos resultados se realizaron las siguientes actividades:

- Reuniones previas de coordinación con los principales responsables del proyecto en Participación Ciudadana y FINJUS para definir los términos y el alcance del trabajo a realizar.
- Acopio y análisis de documentos institucionales clave, entre los que se encuentran: Constitución de la República Dominicana; Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030; Ley 194-04 sobre Autonomía Presupuestaria y Administrativa del Ministerio Público y de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana; Leyes del presupuesto General del Estado; Informes de ejecución presupuestaria del gobierno dominicano; Plan estratégico institucional del Ministerio Público y las Memorias Dirección Administrativa y Financiera año 2015, entre otros (ver bibliografía anexa).
- Diseño de un instrumento de análisis de la gestión presupuestaria para instituciones públicas.
- Realización de entrevistas a profundidad y sesiones de trabajo con personal del Ministerio Público, incluyendo al Procurador General de la República, Francisco Domínguez Brito, y al Director Financiero de la institución, Orlando Rodríguez, así como los responsables de las áreas de ejecución presupuestaria y planificación de la entidad.
- Presentación y discusión del informe de avance con el equipo de Participación Ciudadana, para obtener recomendaciones.
- Evaluación del proceso y sistematización de la experiencia para definir la versión final del instrumento metodológico.
- Elaboración de informe final.

PRINCIPALES LIMITACIONES ENCONTRADAS

Aunque desde la Procuraduría General de la República se mostró apertura y actitud colaborativa para facilitar las informaciones solicitadas, lo cual facilitó en gran medida el trabajo realizado, también se encontraron algunas situaciones que afectaron o limitaron el proceso, entre las que se pueden señalar las siguientes:

- En la parte final de la investigación, se produjo la sustitución del Procurador General de la República, lo cual limitó que algunas informaciones y datos pudieran ser validados con la gerencia financiera.
- En el portal web de la Procuraduría General de la República no están colgados los documentos presupuestarios, y los que fueron entregados estaban en formato impreso. Por otro lado, los que se descargaron de la página de la Dirección General de Presupuesto solo están disponibles en formato PDF. Esto constituyó una limitación, pues al no ser datos abiertos (Excel y otro editable), no se pudieron realizar los análisis con la profundidad y precisión técnica requerida, particularmente en lo referente a la ejecución presupuestaria.
- Algunos de los documentos sobre el presupuesto proporcionados por la Procuraduría General de la República presentan considerables diferencias entre ellos, lo cual dificultó el análisis.

1. Contexto

Este documento es un resultado del proyecto Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y la Justicia-PASJ, que implementa Participación Ciudadana, en coordinación con la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), con los auspicios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los objetivos de este proyecto son: a) Fomentar la conciencia pública sobre la delincuencia y la justicia penal; b) Promover el acceso y la disponibilidad de información para las víctimas y los

testigos; c) Incrementar el uso del acceso a la información pública para ejercer acciones de control social y monitorear los actores del sistema de justicia penal y la Policía Nacional; y d) Impulsar la participación de las organizaciones sociales para la adopción de las reformas en la justicia penal y los sistemas de seguridad pública.

Para elaborar el presente documento, y siguiendo la citada metodología, se realizó un levantamiento de información primaria de los documentos constitutivos y el marco legal del Ministerio Público, sus instrumentos de planificación, y la información presupuestaria disponible al público.

El resultado no. 2 del proyecto se propone “Generar compromiso del público con la justicia penal y la reforma de las políticas para garantizar la seguridad ciudadana”, y de manera específica, en la línea 2.1 plantea “Desarrollar investigaciones y análisis de las políticas sobre el papel y funcionamiento del Ministerio Público, el gobierno, la Policía Nacional y el Poder Judicial en la prevención y persecución del delito”.

En esta línea se plantea como actividad 2.1.10: “Seguimiento a la ejecución presupuestaria del Poder Judicial, la Defensa Pública, la Policía Nacional y el Ministerio Público”. La ejecución de esta actividad estuvo a cargo de la Fundación Solidaridad como entidad asociada a Participación Ciudadana para este proyecto¹. La Fundación Solidaridad ha desarrollado una metodología para el análisis de la gestión presupuestaria de las instituciones públicas que conforman el Sistema de Justicia Penal, que ha aplicado a manera de piloto en el Ministerio Público, y cuyo contenido se presenta en este documento. También ha sistematizado esta experiencia, generando una metodología muy sencilla que puede aplicar cualquier entidad interesada en analizar cómo se gestiona el presupuesto de una institución pública.

¹ Se ha seleccionado a la Fundación Solidaridad para ejecutar esta actividad, considerando su experiencia en el monitoreo ciudadano de la gestión pública, que ha fortalecido a través de los proyectos “Participando para una Gestión Pública Transparente y de Calidad” y “Ciudadanía activa para una gestión local transparente e inclusiva”. También su experiencia en el monitoreo al presupuesto nacional, mediante la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) del International Budget Partnership (IBP).

Para elaborar el presente documento, y siguiendo la citada metodología, se realizó un levantamiento de información primaria de los documentos constitutivos y el marco legal del Ministerio Público, sus instrumentos de planificación, y la información presupuestaria disponible al público. Después de analizar esta información, se realizó una sesión de trabajo con el Procurador General de la República y el responsable del área financiera de la Procuraduría, para un abordaje preliminar al funcionamiento de la institución y el manejo de su presupuesto, así como para completar la información necesaria para el análisis.

El análisis preliminar se organizó según la guía en cuatro aspectos de la gestión, tal como se presentan en este documento. Estos son: (1) marco legal para la gestión presupuestaria de la institución, (2) proceso de formulación y estructura del presupuesto, (3) análisis del presupuesto, (4) análisis de la ejecución presupuestaria y (5) transparencia en la gestión presupuestaria.

Los resultados preliminares de este ejercicio se socializaron y validaron con técnicos de finanzas y planificación de la Procuraduría General de la República, y con las entidades asociadas para la ejecución del proyecto, quienes aportaron su perspectiva desde la sociedad civil. También se realizaron consultas a actores clave.

Finalmente, se identificaron los principales hallazgos del ejercicio, para presentar un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar la gestión presupuestaria del Ministerio Público, las cuáles se presentan en el capítulo final de este análisis.

2. El Ministerio Público en República Dominicana

De acuerdo con la Constitución de la República Dominicana, el Ministerio Público es **“el órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad**, dirige la investigación penal y ejerce la acción penal pública en representación de la sociedad. Igualmente, garantiza los derechos fundamentales que asisten a las personas, defiende el interés público tutelado por la ley, promueve la resolución alternativa de disputas y protege a las víctimas y testigos”.

Igualmente, la Constitución de la República define al Ministerio Público como un organismo autónomo y descentralizado del Estado y por lo tanto provisto de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. En sus artículos del 169 al 175, consagra las funciones generales, principios de actuación, la conformación del sistema de carrera, órgano de gobierno y funciones.

A su vez, la Ley 133-11 o Ley Orgánica del Ministerio Público expresa que la institución, como responsable de las políticas contra la criminalidad, lleva a cabo acciones de prevención, control, gestión y persecución de hechos punibles², así como orientadas a definir la política penitenciaria del país³.

El **marco legal** por el cual se rige el Ministerio Público se inicia desde la Constitución de 1844 y recibe las primeras funciones mediante la Ley 41 de 1845. Desde 1851 hasta 1964 se emiten leyes, decretos y reglamentos que en su conjunto han permitido la definición del perfil, responsabilidades y funciones de la institución⁴.

La Constitución de la República define al Ministerio Público como un organismo autónomo y descentralizado del Estado y por lo tanto provisto de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica

El conjunto de normas jurídicas que define la base legal del Ministerio Público está conformado principalmente por las siguientes leyes:

- Ley 3726, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimientos de Casación.
- Decreto 4807, del 16 de mayo del 1959, sobre Control de Alquileres de Casas y Desahucios.
- Ley 200, del 25 de marzo de 1964, de Impedimentos de Salida.

2 Ley 133-11, Ley Orgánica del Ministerio Público. Artículo 7. En línea: <http://pgr.gob.do/2014/08/11/ley-organica-del-ministerio-publico-num-133-11/>. Consultado 25 mayo 2016.

3 Ley 133-11, Ley Orgánica del Ministerio Público. Artículo 20, numeral 20. En línea: <http://pgr.gob.do/2014/08/11/ley-organica-del-ministerio-publico-num-133-11/>. Consultado 25 mayo 2016.

4 Procuraduría General de la República. Historia. En línea: <http://pgr.gob.do/historia/>. Consultado junio de 2016.

- Ley 223 y 224, del 26 de junio de 1984, Gaceta Oficial 9640, que establece el Régimen Penitenciario.
- Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992, Gaceta Oficial 9835, del Código Tributario de la República Dominicana.
- Ley 14-94, de fecha 25 de abril de 1994, Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Constitución Política de la República, reformada el 14 de agosto de 1994, Gaceta Oficial 9890.
- Ley 341-98, que deroga la Ley 5439, sobre Libertad provisional Bajo Fianza.
- Ley 344-98, que establece sanciones a las organizaciones de viajes ilegales.
- Ley 64-00, del 18 de agosto del 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Ley 76-02, del 19 de julio de 2002, Código de Procesal Penal.
- Ley 183-02, del 22 de noviembre del 2002, Código Monetario y Financiero.
- Ley 133-11, Ley Orgánica del Ministerio Público
- Ley No. 10-15 que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, al Código Procesal Penal de la República Dominicana. G. O. No. 10791 del 10 de febrero de 2015.

El Ministerio Público ha asumido la planificación estratégica como eje metodológico de su gestión desde el año 2005, habiéndose formulado los planes estratégicos institucionales para los periodos 2005-2008, 2010-2015 y 2015-2019.

El **Plan Estratégico del Ministerio Público 2015-2019**, define las acciones de mejora institucional y para el fortalecimiento de los servicios, así como la obligación de promover procesos de transformación institucional basados en la Constitución y el nuevo Código Penal. También expresa la necesidad de ser consistente y contribuir a la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, mediante la articulación con sus objetivos y líneas de acción⁵.

En este orden, el Ministerio Público, a través de su Plan Estratégico busca aportar al cumplimiento del eje estratégico No. 1 de la Estrategia Nacional de Desarrollo, que se orienta a la consecución de: *“Un Estado Social y Democrático de Derecho con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica”*, y a sus objetivos generales:

- 1.1 Relativo a “administración pública eficiente, transparente y orientada a los resultados”
- 1.2 Relativo al “imperio de la ley y la seguridad ciudadana”

- 1.3 Relativo a la “democracia participativa y ciudadanía responsable”
- 2.3 Relativo a “seguridad y convivencia pacífica”
- 2.3 relativo a la “igualdad de derechos y oportunidades

En la formulación del diagnóstico del Plan Estratégico del Ministerio Público 2015-2019 se identifican cuatro ejes o bloques fundamentales que resumen el devenir institucional⁶:

- La **persecución**, que abarca la definición de políticas, investigación, litigación, protección de víctimas, denunciantes y testigos, coordinación interinstitucional y resolución de conflictos.
- La **reinserción**, que contempla aplicación de medidas alternativas a prisión, cobertura y dimensionamiento, asignación y calificación de los usuarios, programas de atención y tratamiento, calidad de los servicios y seguimiento de la reinserción y libertad condicional.
- Los **servicios generales**, que abarcan facilidad de acceso, información y atención al usuario y sensibilización y comunicación con la sociedad.
- La **organización y gestión**, orientado a la estructura funcional y organizacional, la distribución de los recursos, planificación y gestión, motivación y supervisión del personal, coordinación y comunicación interna, e integridad.

El Ministerio Público define como su **misión**: “Somos un ente constitucional, representante del Estado en el ejercicio de la acción pública, comprometido en la formulación e implementación de la política contra la criminalidad, la investigación penal, la administración del sistema penitenciario y correccional, la protección y atención de víctimas y testigos, persecución de la corrupción y el fraude, así como proveedora de los servicios jurídicos administrativos requeridos por las leyes”⁷.

Y ha formulado como su **visión**: “Ser referente regional de excelencia y disponer de un capital humano altamente capacitado y comprometido en la gestión de la investigación, persecución de los hechos punibles, resolución de conflictos, así como en la corrección y reinserción social de los condenados y la vigencia efectiva del Estado de Derecho”.

En el marco de su misión y visión, ha definido como **objetivos estratégicos** para el período 2015-2019⁸:

La Constitución de la República define al Ministerio Público como un organismo autónomo y descentralizado del Estado y por lo tanto provisto de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica

6 Ibídem.

7 Ministerio Público. Plan Estratégico 2015-2019. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/plan-estrategico/>. Consultado mayo de 2016.

8 Ibídem.

1. Incrementar la eficacia en la lucha contra la criminalidad
2. Favorecer la reinserción social de las personas privadas de libertad
3. Mejorar la calidad de los servicios al ciudadano
4. Reforzar la organización y gestión administrativa, financiera y del personal.

Estos cuatro objetivos estratégicos contienen, a su vez, 17 objetivos específicos y 89 líneas de acción, que profundizan en las estrategias a implementar en busca del impacto esperado en beneficio de la ciudadanía y la optimización de los servicios del Ministerio Público.

En este orden, los **objetivos específicos del objetivo estratégico 1:** “Incrementar la eficacia en la lucha contra la criminalidad” son: a) liderar la lucha contra la criminalidad, b) mejorar la eficiencia de la investigación, c) fortalecer las capacidades de sometimiento y litigación, d) Asegurar la protección de víctimas denunciantes y testigos, e) reforzar la coordinación interinstitucional y f) desarrollar políticas preventivas enfocadas a la resolución de conflictos y que promuevan una cultura de la paz⁹.

El **objetivo estratégico 2:** “Favorecer la reinserción social de las personas privadas de libertad” contiene los objetivos específicos: a) proporcionar una atención integral orientada al tratamiento, reeducación y reinserción, b) mejorar las condiciones de internamiento de las personas privadas de la libertad y c) fortalecer el seguimiento de la reinserción y de la libertad provisional¹⁰.

En cuanto al **objetivo estratégico 3:** “Mejorar la calidad de los servicios al ciudadano” sus objetivos específicos son: a) facilitar el acceso a los servicios, b) mejorar la fiabilidad de la información y la atención al usuario y c) consolidar la transparencia desarrollando una adecuada comunicación y relación con la sociedad¹¹.

Los objetivos específicos del objetivo estratégico 4: “Reforzar la organización y gestión administrativa, financiera y del personal” son: a) equilibrar la distribución de los recursos, b) fortalecer la gerencia y la planificación institucional, c) estimular una mayor motivación y supervisión del personal, d) fortalecer la coordinación y la comunicación interna y e) asegurar la integridad institucional¹².

El Plan Estratégico 2015-2019 finaliza su formulación con la definición de indicadores y fuentes de verificación que le permitirán a la institución llevar a cabo procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación en la etapa de implementación del Plan. Sin embargo, no se definen en el plan los plazos para la implementación de las líneas de acción a los largo de los cuatro años que abarca la planificación.

9 Ministerio Público. Plan Estratégico 2015-2019. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/plan-estrategico/>. Consultado mayo de 2016.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 Ibidem.

3. Rol Institucional del Ministerio Público en el Sistema de Justicia

El Ministerio Público es el órgano del sistema de justicia responsable de la persecución penal, así como de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad.

No es un órgano jurisdiccional, pero presenta su pretensión penal ante los jueces que integran los tribunales de la República, por lo que su estructura organizacional ha sido diseñada muy similar a la estructura de los jueces. Comparte con la policía nacional funciones de investigación de la cual se le atribuye la dirección funcional.

Su actuación está sometida a principios tales como legalidad, oportunidad, objetividad, unidad, indivisibilidad, jerarquía, probidad, responsabilidad e independencia. Este último principio es uno de las más importantes y el más cuestionado respecto a la actuación del Ministerio Público. Se entiende que en el desempeño de su función debe actuar con independencia para dirigir la investigación y presentar la acusación fundamentadas en las pruebas contra cualquier persona o funcionario del Estado dominicano.

Funciones del Ministerio Público

La ley 133-11 o Ley Orgánica del Ministerio Público establece 16 atribuciones basadas en el ejercicio exclusivo de la acción penal pública orientadas primeramente a la **persecución** del delito y en segunda medida a la **prevención** del mismo, así como a la defensa del interés público y a la protección de víctimas y testigos¹³.

Consultados sobre las principales funciones específicas que realizan en los aspectos principales de persecución y prevención¹⁴, los funcionarios de la Procuraduría General de la República se refirieron a las siguientes. En cuanto a las funciones específicas orientadas a la persecución:

- La definición de una política para la persecución de los fenómenos criminales de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- La investigación criminal, para lo cual cuentan con una unidad que apoya las averiguaciones realizadas por el Ministerio Público y fortalece la ejecución de las políticas de persecución que la Constitución manda a la institución ejecutar.

13 Ibídem.

14 Consulta a funcionarios del Ministerio Público, realizada el 9 de junio de 2016.

- El análisis de la criminalidad que, por medio de una unidad que trabaja específicamente en el tema, tiene como vocación colaborar con la definición de políticas de persecución penal estratégica.
- En cuanto a la prevención, sus principales funciones son:
- La facilitación para la resolución de conflictos e integración de los dirigentes comunitarios, las iglesias y juntas de vecinos, como mediadores en la solución de problemas que se originen en sus entornos residenciales. Para ello se ha creado el Sistema Nacional de Mediación y Conciliación de Conflictos.
- La reinserción de las personas que son repatriadas al país, a fin de prevenir que se incorporen en actividades delictivas, por lo que el Ministerio Público cuenta con una Unidad de Reinserción de Repatriados.
- La implementación de nuevo modelo de Gestión Penitenciaria como mecanismo de prevención terciaria, el cual ha sido reconocido como un modelo en los países de la región. Esto ha permitido que las reincidencias de internos gestionados en este modelo presenten niveles de reincidencia por debajo del 5%.

Estructura organizativa

Sobre la estructura organizativa del Ministerio Público, su ley orgánica establece que está integrado por el Procurador General de la República, quien lo dirige, los procuradores adjuntos del Procurador General de la República, los Procuradores Generales de Corte de Apelación, los procuradores fiscales y los fiscalizadores. Su órgano de gobierno es el Consejo Superior del Ministerio Público. Cuenta con cuatro (4) órganos operativos, que 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 Público¹⁵. Sin embargo, esta estructura que está en funciones desde 2011 todavía no se refleja en el organigrama de la institución, cuya vigencia data de 2007.

El Procurador General de la República es el máximo representante del Ministerio Público, tiene a su cargo la dirección de la institución y es designado por el Presidente de la República, según la Ley Orgánica del Ministerio Público.

El Procurador General de la República es el máximo representante del Ministerio Público, tiene a su cargo la dirección de la institución y es designado por el Presidente de la República, según la Ley Orgánica del Ministerio Público.

¹⁵ Ministerio Público. Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley 133-11. Capítulo II, Organización Interna del Ministerio Público. Santo Domingo, República Dominicana. 2011.

4. Análisis de la gestión presupuestaria del Ministerio Público 2015

4.1 MARCO LEGAL PARA LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

En julio del 2004 se promulgó la Ley 194-04 sobre autonomía presupuestaria y administrativa del Ministerio Público y de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, la cual establece el monto presupuestario de estas instituciones, así como de los Poderes Legislativos y Judicial, que disfrutaban de autonomía desde que entró en vigencia la Ley 46-97, del 18 de febrero de 1997. El artículo 1 de la Ley 194-04 establece que, al igual que las citadas instituciones, **el Ministerio Público goza de autonomía presupuestaria y administrativa.**

Esa “autonomía funcional, presupuestaria y administrativa” se ratificó en 2011 en el artículo 2 de la Ley 133-11 Orgánica del Ministerio Público, que además establece que el Ministerio Público “anualmente tendrá una asignación individualizada en el Presupuesto General del Estado, cuyos recursos administrará con total autonomía, sin perjuicio de los controles externos del gasto público establecidos en la Constitución”. La aprobación del presupuesto es responsabilidad del Consejo Superior del Ministerio Público, quien a más tardar el 16 de agosto de cada año debe aprobar el presupuesto de gastos de la institución, “el cual será remitido por el Procurador General de la República al Poder Ejecutivo, para su incorporación al correspondiente Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado que someterá a la consideración del Congreso Nacional”.

El artículo 3 de la Ley 194-04, establece que “el Presupuesto del Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia) y del Ministerio Público (Procuraduría General de la República), será por lo menos un cuatro punto diez por ciento (4.10%) de los ingresos internos, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos¹⁶”. Este porcentaje se distribuye en un sesenta y cinco por ciento (65%) del cuatro punto diez (4.10%) para la Suprema Corte de Justicia, y un treinta y cinco por ciento (35%) del cuatro punto diez por ciento (4.10%) para el Ministerio Público.

Esto quiere decir, que acorde con la Ley 194-04, **el Ministerio Público debería recibir anualmente un 1.44% el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.** En el párrafo 1 de su artículo 6, menciona que dichos porcentajes no podrán ser modificados por el Poder Ejecutivo, “salvo que las estimaciones y situación económica del país determinen una merma

16 Art. 5.- Quedan exceptuados de la aplicación de estos porcentajes los ingresos fiscales que estén especializados en el presupuesto de Ingresos de Ley de Gastos Públicos a la fecha de publicación de la presente ley, y los ingresos por concepto de recursos externos correspondientes a préstamos y donaciones.

o disminución de los ingresos, en cuyo caso la entrega de las partidas presupuestarias correspondientes serán proporcionales a la de los ingresos estimados”.

Ley 194-04, art. 3	Ley 194-04, art. 6 1)
Ministerio Público debe recibir anualmente un 1.44% del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.	Dichos porcentajes no podrán ser modificados por el Poder Ejecutivo, “salvo que las estimaciones y situación económica del país determinen una merma o disminución de los ingresos, en cuyo caso la entrega de las partidas presupuestarias correspondientes serán proporcionales a la de los ingresos estimados”.

Asimismo, en el artículo 8 refiere cómo debe actuar el administrador General del Banco de Reservas en caso de violación de estos porcentajes, remitiendo a la ley 46-97 de autonomía administrativa del Poder Legislativo y del Poder Judicial, que manda penas de destitución, inhabilitación y multas para el funcionario responsable del incumplimiento.

Sin embargo, en la consulta a los funcionarios de la Procuraduría General de la República se pudo constatar que desde la promulgación de la ley en 2004, no se ha cumplido con el desembolso del 1.44% del Presupuesto General de la Nación que le corresponde al Ministerio Público, tal como se muestra en la siguiente tabla para los últimos cuatro años.

Tabla No. 1

Porcentaje del presupuesto General de la Nación destinado al Ministerio Público 2013-2016

Año	Presupuesto General de la Nación	Presupuesto Ministerio Público	% de participación en presupuesto	% PIB
2013	530,846,344,593.00	3,073,341,873.00	0.58	0.1
2014	613,136,816,077.00	3,415,088,510.00	0.56	0.1
2015	630,933,918,027.00	3,821,209,703.00	0.61	0.1
2016	663,558,035,680.00	4,422,184,573.00	0.66	0.1

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos aprobados en el período 2013-2016, publicados por la Dirección General de Presupuesto, DIGEPRES, en “Presupuestos Históricos Gobierno Central”. En línea: http://www.digepres.gob.do/?page_id=847

De esta manera, el personal de la Procuraduría se ha referido a este respecto cuestionando el cumplimiento de los niveles de autonomía que establecen las leyes 194-04 y 133-11, dado que cada año el presupuesto que somete el Ministerio Público para ser incluido en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos es recortado.

4.2 PROCESO DE FORMULACIÓN Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

Si bien ha quedado establecido que la gestión de la Procuraduría General de la República se realiza acorde a lo definido en el Plan Estratégico del Ministerio Público 2015-2019, se ha verificado que la institución no ha formulado los planes operativos anuales (POA), que aseguren la correspondencia entre lo presupuestado y los objetivos y líneas de acción establecidos en el plan estratégico. Esto, tal como lo define el plan estratégico, “representa el tránsito desde las líneas estratégicas hasta la ejecución de las actividades programadas para contribuir al logro de los objetivos propuestos”.

Al requerir información a este respecto en el departamento de formulación de la Procuraduría General de la República, se informó que como parte de la puesta en funcionamiento de una nueva estructura programática, a partir de 2016 se ha formulado un Plan Operativo Anual. La encargada del departamento señaló que un desafío que enfrentan es instaurar en la institución una cultura de planificación en la cual los funcionarios se adapten a responder a los instrumentos y procedimientos propios de la planificación institucional¹⁷.

La estructura del presupuesto del 2015 se organiza en un solo programa denominado **Representación y defensa del interés público y social**, que contiene ocho (8) actividades¹⁸:

- **Dirección superior**, que abarca todo lo relacionado con la dirección central de la institución.
- **Política contra la criminalidad**, que abarca la gestión de fiscales y fiscalizadores.
- **Lucha anticorrupción, delitos especializados y fraudes**, que se ejecuta a través de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA) y la Procuraduría Especializada de Antilavado de Activos.
- **Rehabilitación social de las personas privadas de libertad**, que abarca la Dirección General de Prisiones y la atención de todas las cárceles, tanto del Modelo de Gestión Penitenciaria como las del modelo tradicional. Esto es, personal, mantenimiento de las edificaciones de prisiones, así como alimentación, ropa y medicamentos de los internos, entre otros.
- **Profesionalización de los funcionarios de la PGR**, que es el componente de capacitación que se realiza a través de la Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP) y la Escuela Nacional Penitenciaria (ENAP).
- **Investigación Penal**, que abarca el personal, equipos e instrumental técnico para la investigación penal que realiza el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).

17 Consulta a Claribel Mejía, Encargada Departamento de Formulación, Procuraduría General de la República. 25 agosto 2016.

18 Consulta a Rosanna Lugo, Encargada Ejecución Presupuestaria, Procuraduría General de la República. 25 agosto 2016.

- **Atención y protección a víctimas**, que abarca las Unidades de Atención Primaria y la Violencia de Género y todo lo relacionado con protección a víctimas.
- Administración de contribuciones especiales, que son transferencias que se realizan a terceros, principalmente organizaciones que realizan un servicio social vinculado a la misión de la institución

Con el fin de mejorar el seguimiento a la implementación de los programas, para el año 2016 se ha modificado la estructura presupuestaria, que se organiza en 5 programas:

1. Actividades centrales

- Dirección y coordinación
- Gestión administrativa, financiera y de tecnología

2. Representación y defensa del interés público social

- Investigación, persecución y procesamiento criminal
- Investigaciones especiales y combate a la corrupción gubernamental
- Formación de los funcionarios del Ministerio Público
- Atención Integral a víctimas de violencia de género, intrafamiliar y delitos sexuales
- Servicios de registros, certificaciones y legalizaciones al ciudadano

3. Coordinación y funcionamiento del sistema penitenciario dominicano

- Dirección y coordinación
- Reclusión, corrección y reinserción de personas privadas de libertad
- Formación penitenciaria

4. Servicios periciales e investigaciones forenses

- Dirección y coordinación
- Investigación científica y regulación forense

5. Coordinación y funcionamiento de los adolescentes en conflicto con la ley

- Dirección y coordinación
- Reclusión, corrección y reinserción de las personas adolescentes en conflicto con la ley penal

4.3 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

A continuación se presenta un análisis del presupuesto asignado a la Procuraduría General de la República del año 2015, haciendo énfasis en las aplicaciones presupuestarias, su nivel de descentralización, así como en la relación de las recaudaciones producto de tasas generadas a lo interno de la misma. Se presenta además, las principales fuentes del gasto y sus incidencias como parte del presupuesto total. Las informaciones suministradas, provienen de tres documentos principales:

- Proyecto de Presupuesto General del Estado para el año 2015
- Presupuesto Detallado asignado a la Procuraduría General de la República 2015, producida por el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)
- Estado de Ejecución Consolidado, cuenta recursos directos-servicios, período 01/01/2015 al 31/12/2015, de la Procuraduría General de la República.

El presupuesto aprobado a la Procuraduría General de la República para el año 2015 fue de RD\$3,821,209,703¹⁹, que equivale a un 0.72% del presupuesto de gastos del gobierno central para ese año (sólo presupuesto de gastos). En relación al presupuesto consignado para el año 2014, supone un incremento de 11.9%.

Tabla No. 2

Presupuestos aprobados de la Procuraduría General de la República 2013-2016

Año	Presupuestos aprobados RD\$	Incremento anual %
20131	3,073,341,873.0	
20142	3,415,088,510.0	11.1
20153	3,821,209,703.0	11.9
20164	4,422,184,573.0	15.7

Del total presupuestado, un 99.73% corresponde a gasto corriente, y apenas un 0.27% a gasto de capital (\$10,507,173). Si bien se reconoce que la naturaleza del accionar de la Procuraduría se orienta principalmente a la acción penal pública y la provisión de servicios jurídico-administrativos, llama la atención su reducido gasto de capital. El presupuesto de la Procuraduría General de la República para el año 2015 se distribuyó en ocho actividades o subprogramas:

19 Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. Ley de Presupuesto General del Estado 2015. Tabla: Gastos del Gobierno Central. Clasificación Institucional del Gasto. En línea: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2016/04/ley-aprobada-2015.pdf>. Consultado 22 mayo 2016.

Actividad	Capítulo
01	Dirección superior
02	Política contra la criminalidad
03	Lucha anti corrupción, delitos especializados y fraudes
04	Rehabilitación social de las personas privadas de libertad
05	Profesionalización de los funcionarios de la PGR (escuela ENMP-ENAP)
06	Investigación penal (INACIF)
07	Atención y protección a víctimas
98	Administración de contribuciones especiales

Para entender la correspondencia entre esta estructura del presupuesto y los objetivos establecidos en el Plan Estratégico del Ministerio Público 2015-2019, y a falta de un Plan Operativo Anual, se elaboró la siguiente tabla comparativa. Se puede constatar que la estructura de presupuesto para 2015 no permite visibilizar programas específicos para saber en qué medida su implementación apunta al logro de los objetivos establecidos en el plan.

Tabla No. 3

Relación de la estructura del presupuesto del Ministerio Público con su Plan Estratégico 2015-2019

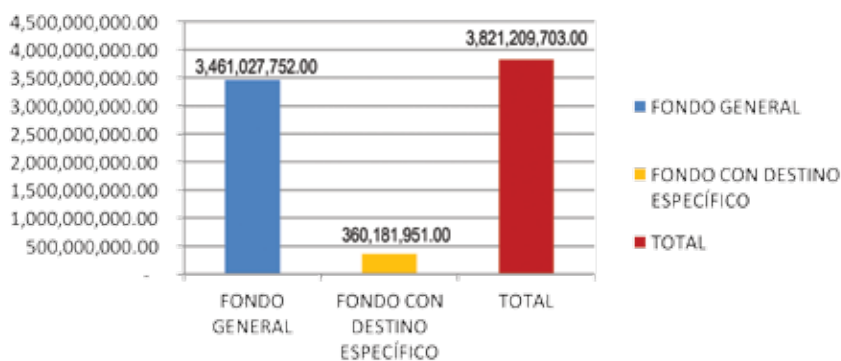
Objetivos estratégicos - Plan estratégico del Ministerio Público 2015-2019	Subprogramas del Presupuesto 2015
Incrementar la eficacia en la lucha contra la criminalidad	Política contra la criminalidad Lucha anticorrupción, delitos especializados y fraudes Investigación penal (INACIF)
Favorecer la reinserción social de las personas privadas de libertad	Rehabilitación social de las personas privadas de libertad
Mejorar la calidad de los servicios al ciudadano	Atención y protección a víctimas
Reforzar la organización y gestión administrativa, financiera y del personal	Profesionalización de los funcionarios de la PGR

El presupuesto tiene dos **fuentes de financiamiento**: fondo general y fondo con destino específico. Estos últimos son ingresos de captación directa, que a partir del año 2015 se han incorporado a la Ley de Presupuesto General del Estado de manera individualizada, para facilitar su identificación y ejecución²⁰. Por el fondo general, se presupuestaron \$3,461,027,752.00, equivalente a un 90.57%; mientras por el fondo específico se presupuestó el restante 9.43%, por valor de 360,181,951.00.

Los ingresos de captación directa de la Procuraduría General de la República se originan en la emisión de certificaciones generales, certificaciones de antecedentes penales, declaraciones, legalizaciones, autorizaciones o impedimentos, multas y otros, las cuales tienen un costo para el ciudadano.

Gráfico No. 1

Previsión presupuestaria 2015 según fuente de financiamiento



Considerando las fuentes de financiamiento, se elaboró la siguiente tabla, que presenta el monto presupuestado para cada actividad o subprograma:

Tabla No. 4

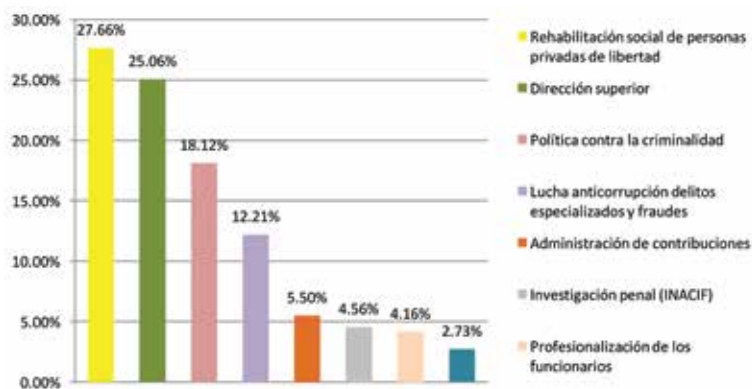
Distribución del gasto por actividad o subprograma

ACTIVIDAD	CAPÍTULO	FONDO GENERAL	PORCENTAJE FONDO GENERAL	FONDO CON DESTINO ESPECÍFICOS	PORCENTAJE FONDO ESPECÍFICO	TOTAL	PORCENTAJE TOTAL
01	Dirección superior	820,019,822.00	23.69%	137,623,218.00	38.21%	957,643,040.00	25.06%
02	Política contra la criminalidad	692,034,398.00	20.00%	372,707.00	0.10%	692,407,105.00	18.12%
03	Lucha anti corrupción, delitos especializados y fraudes	464,677,071.00	13.43%	1,900,700.00	0.53%	466,577,771.00	12.21%
04	Rehabilitación social de las personas privadas de libertad	1,053,804,271.00	30.45%	3,109,476.00	0.86%	1,056,913,747.00	27.66%
05	Profesionalización de los funcionarios de la PGR (escuela ENMP-ENAP)	158,416,301.00	4.58%	508,700.00	0.14%	158,925,001.00	4.16%
06	Investigación penal (INACIF)	169,173,174.00	4.89%	4,900,473.00	1.36%	174,073,647.00	4.56%
07	Atención y protección a víctimas	102,902,715.00	2.97%	1,466,677.00	0.41%	104,369,392.00	2.73%
98	Administración de contribuciones especiales		0.00%	210,300,000.00	58.39%	210,300,000.00	5.50%
TOTALES		3,461,027,752.00	100.00%	360,181,951.00	100.00%	3,821,209,703.00	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Presupuesto Detallado 2015", suministrado en versión impresa por la Procuraduría General de la República.

Gráfico No. 2

Distribución del gasto por actividad o subprograma



En cuanto a la **distribución geográfica** de las partidas, cuando se analiza por el clasificador geográfico que establece la distribución espacial de los gastos que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política del país, se observa el código 10.01.01, correspondiente al Distrito Nacional²¹. Esto hace suponer que el presupuesto se maneja de manera centralizada, pues todo el presupuesto está asignado al Distrito Nacional y desde allí se toman las decisiones de distribución.

Otro enfoque de análisis del presupuesto se realizó a partir del **objeto del gasto**. En el presupuesto de la Procuraduría General de la República para el año 2015 se consideraron los siguientes²²:

- 1. Remuneraciones y contribuciones**, son asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones del personal permanente y no permanente. Incluye sueldos ordinarios, sobresueldos, jornales, honorarios, sueldos fijos al personal en trámite de pensión y todo otro concepto que genera la obligación laboral por servicios prestados al Estado. Incluyen además las obligaciones que como empleador debe contribuir al sistema de seguridad social.
- 2. Contratación de servicios**, son asignaciones destinadas a cubrir los servicios utilizados en los procesos productivos por las instituciones que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial o de servicios. Incluye además servicios de comunicaciones, servicios básicos, arrendamientos, seguros, conservación y reparación de bienes de capital, entre otros.
- 3. Materiales y suministros**, asignaciones destinadas a la adquisición de materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de las instituciones públicas. Incluye

21 Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. Manual de clasificadores presupuestarios para el sector público.

22 Procuraduría General de la República. Memorias Dirección Administrativa y Financiera año 2015. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/rendicion-de-cuentas/>

los materiales que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital y los artículos y materiales de uso militar, no importa su valor unitario y duración.

4. **Transferencias corrientes**, asignaciones destinadas a transferencias para gastos corrientes a favor de personas e instituciones de los sectores público, privado y del exterior.
5. **Bienes muebles**, inmuebles e intangibles, asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles y activos intangibles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos.
6. **Obras**, asignaciones destinadas a la construcción y mejora de edificios dedicados a diversos usos y para construcciones en infraestructura.

La asignación presupuestaria, según el objeto del gasto al 2015, se muestra en la siguiente tabla.

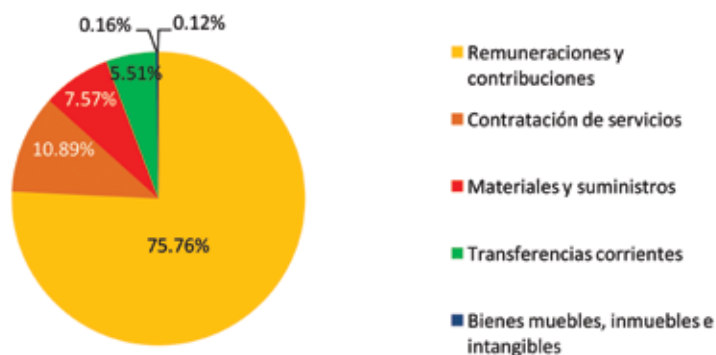
Tabla No. 5

Asignación presupuestaria, según objeto del gasto 2015

OBJETO DEL GASTO	FONDOS GENERALES	PORCENTAJE DE FONDOS GENERAL	FONDOS CON DESTINO ESPECÍFICOS	PORCENTAJE DE FONDOS ESPECÍFICO	TOTAL	PORCENTAJE SOBRE TOTAL GENERAL
Remuneraciones y contribuciones	2,894,523,075.00	83.63%	300,000.00	0.08%	2,894,823,075.00	75.76%
Contratación de servicios	296,128,155.00	8.56%	119,910,764.00	33.29%	416,038,919.00	10.89%
Materiales y suministros	270,376,522.00	7.81%	19,064,014.00	5.29%	289,440,536.00	7.57%
Transferencias corrientes			210,400,000.00	58.41%	210,400,000.00	5.51%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles			6,007,173.00	1.67%	6,007,173.00	0.16%
Obras			4,500,000.00	1.25%	4,500,000.00	0.12%
Totales	3,461,027,752.00	100.00%	60,181,951.00	100.00%	3,821,209,703.00	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Presupuesto Detallado 2015", suministrado en versión impresa por la Procuraduría General de la República.

Gráfico No. 3
Asignación presupuestaria 2015, según objeto del gasto



Para obtener una mejor lectura del presupuesto de la Procuraduría General de la República al 2015, se ha consolidado en la siguiente tabla la distribución del gasto por actividad y objeto del gasto.

Tabla No. 6
Distribución presupuestaria según actividad y objeto del gasto 2015

ACTIVIDAD	CAPÍTULO	REMUNERACIONES Y CONTRIBUCIONES	CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	MATERIALES Y SUMINISTROS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	OBRAS	TOTAL	%
01	Dirección superior	781,606,995.00	126,730,294.00	42,055,751.00	100,000.00	2,650,000.00	4,500,000.00	957,643,040.00	25.06%
02	Política contra la criminalidad	629,241,194.00	63,165,911.00					692,407,105.00	18.12%
03	Lucha anti corrupción, delitos especializados y fraudes	449,787,071.00	16,775,700.00	15,000.00				466,577,771.00	12.21%
04	Rehabilitación social de las personas privadas de libertad	618,379,625.00	191,279,337.00	47,254,785.00				1,056,913,747.00	27.66%
05	Profesionalización de los funcionarios de la PGR (escuela ENMP-ENAP)	154,956,301.00	3,928,700.00	40,000.00				158,925,001.00	4.16%
06	Investigación penal (INACIF)	162,199,174.00	8,467,300.00	50,000.00		3,357,173.00		174,073,647.00	4.56%
07	Atención y protección a víctimas	98,652,715.00	5,691,677.00	25,000.00				104,369,392.00	2.73%
98	Administración de contribuciones especiales				210,300,000.00			210,300,000.00	5.50%
TOTALES		2,894,823,075.00	416,038,919.00	89,440,536.00	210,400,000.00	6,007,173.00	,500,000.00	3,821,209,703.00	100.00%
PORCENTAJES POR OBJETO DEL GASTO		75.76%	10.89%	7.57%	5.51%	0.16%	0.12%	100.00%	

Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Presupuesto Detallado 2015", suministrado en versión impresa por la Procuraduría General de la República.

Tras analizar el presupuesto en la Procuraduría General de la República para 2015, considerando la distribución del gasto en actividades y según el objeto del gasto, se observa lo siguiente:

- La actividad con mayor asignación presupuestaria es la Rehabilitación social de las personas privadas de libertad, con un 27.66% del presupuesto. Esto quiere decir que casi un tercio del presupuesto que el país destina a la implementación de políticas contra la criminalidad se gasta en la gestión de las penitenciarías, en sus diversas modalidades.
- La segunda actividad con mayor asignación presupuestaria (25.06%) es la Dirección superior, que abarca todo lo relacionado con la dirección central de la institución. Si a esto se suma el 18.12% asignado a Política contra la criminalidad, que abarca la estructura de procuradores fiscales y fiscalizadores; y el 12.21% asignado a la Lucha anti corrupción, delitos especializados y fraudes, se visualiza que más de la mitad del presupuesto (55.30%) se destina a la estructura administrativa y el funcionamiento del conjunto procuradores y fiscalizadores que conforman el Ministerio Público. Considerando el objeto del gasto, se observa que en esas tres actividades se gasta el 64.27% del total destinado a remuneraciones.
- Otras tres actividades presentan una proporción mucho menor del presupuesto, a pesar de constituir un importante soporte para el correcto funcionamiento del Ministerio Público. En la Profesionalización de los funcionarios se proyectó un gasto de 4.16%; en la Investigación penal apenas un 4.56%; y en Atención y protección a víctimas, sólo un 2.73% del presupuesto, este último un porcentaje que parece reducido para la importancia que se ha dado a este aspecto en el Plan Estratégico Institucional, como un objetivos específico del Objetivo estratégico 1.
- Las tres cuartas partes del presupuesto para el 2015 (75.76%) está destinado al pago de remuneraciones y contribuciones, con lo que se sostiene la gran estructura de procuradores y fiscalizadores a nivel nacional.
- A la Investigación Penal (INACIF) se han destinado para todo el año 2015 sólo \$50,000 de materiales y suministros, lo cual llama la atención considerando que es una entidad cuya especialización técnica supone costos importantes. Igualmente sucede con los materiales y suministros presupuestados para la Atención y Protección a víctimas de violencia, que es de \$25,000 para todo el año; y para la Profesionalización de funcionarios, que es de \$40,000. Esto es apenas \$115,000 para materiales y suministro en estas tres actividades en un año.
- Por otro lado, un 85% de todo lo destinado a materiales y suministro se ha reservado para las penitenciarías.

4.4 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La Procuraduría General de la República ejecutó en 2015 un presupuesto de RD\$4,159,988,866²³, lo que significa un incremento de 8.9% en relación al presupuesto inicialmente aprobado.

Tabla No. 7

Comparativo del presupuesto aprobado y ejecutado 2015

ACTIVIDADES O SUBPROGRAMAS	PRESUPUESTO APROBADO 2015	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2015
Representación y defensa del interés público y social		
01-Dirección superior	957,643,040	1,079,509,010
02-Política contra la criminalidad	692,407,105	965,026,409
03-Lucha anticorrupción delitos especializados y fraudes	466,577,771	447,997,027
04-Rehabilitación social de las personas privadas de libertad	1,056,913,747	1,006,401,848
05-Profesionalización de los funcionarios de la PGR (Escuela ENMP-ENAP)	158,925,001	153,964,301
06-Investigación Penal (INACIF)	174,073,647	166,229,185
07-Atención y protección a víctimas	104,369,392	99,771,968
08-Apoyo a la coordinación y respuesta a la atención de Emergencia 9-1-1		30,789,118
Administración de contribuciones especiales	210,300,000	210,300,000
TOTAL GENERAL	3,821,209,703	4,159,988,866

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos DIGEPRES.

Los subprogramas que recibieron incremento del presupuesto son *Dirección Superior* y *Política contra la criminalidad*, además de que se incorporó una nueva actividad para el *Apoyo a la coordinación y respuesta de la atención de emergencia 911*. Todos los demás subprogramas recibieron menos de lo presupuestado, a excepción de la *Administración de contribuciones especiales* que se mantuvo igual.

Es importante resaltar que los subprogramas que tuvieron disminución en el presupuesto ya se había observado anteriormente habían recibido una asignación muy reducida de recursos.

23 Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. Presupuesto ejecutado 2015. Tomo I. En línea: <http://www.digepres.gob.do/pubs/2016/Tomo-I-2015.pdf>. consultado 2 de julio 2016.

4.5 TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO

La Procuraduría General de la República cuenta con una página web (<http://www.pgr.gob.do>) y en ella es posible encontrar informaciones relacionadas con sus dependencias, servicios, comunicaciones, estadísticas y valores institucionales.

En el portal de transparencia se enuncian, entre otras, la disposición de informaciones sobre presupuestos, informe de gestión, finanzas y el plan estratégico, entre otras. No obstante, no ha sido posible encontrar en la página web el documento del presupuesto anual de la institución. En la pestaña denominada “presupuestos anuales” sólo aparece una certificación de lo aprobado por la institución para el año²⁴. En cuanto a la ejecución del presupuesto, es posible acceder a los estados de ejecución mensual de la cuenta operacional para los años 2015 y 2016²⁵. Ninguno de los documentos disponibles está en formato abierto, que permita la combinación de conjuntos de datos de diferentes orígenes, su reutilización y difusión.

Otra de las pestañas del portal se denomina “Plan Estratégico” y contiene los planes formulados por la institución para los períodos 2005-2008 (resumen), 2010-2015 y 2015-2019. Otras informaciones disponibles son la nómina institucional, compras, las declaraciones juradas del Procurador General de la República, Procuradores Generales Adjuntos y Directores. No así la información relativa a los informes de gestión, la cual no fue posible encontrarla en la página de la institución.

La institución cuenta con una Oficina de Acceso a la Información Pública, en cumplimiento de la Ley 200-04.

24 Procuraduría General de la República. Portal de transparencia. Presupuesto aprobado del año. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/presupuesto-aprobado-del-ano/>. Consultado agosto 2016.

25 Procuraduría General de la República. Portal de transparencia. Ejecución de presupuesto. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/presupuesto-aprobado-del-ano/ejecucion-de-presupuesto/>. Consultado agosto 2016.

5. Principales hallazgos del análisis de la gestión presupuestaria del ministerio público

Como resultado del análisis se han identificado como principales hallazgos los siguientes:

- La Procuraduría General de la República ha emprendido un proceso de fortalecimiento institucional que se expresa en la formulación de planes estratégicos y en otros procesos que se han iniciado en 2016. Sin embargo, hasta 2015 no se puede visibilizar la correspondencia directa entre el presupuesto y los objetivos y líneas de acción establecidos en el plan. Esto, principalmente porque hasta el 2015 no se había elaborado un Plan Operativo Anual que estableciera metas concretas para cada año, además de que en el plan estratégico no se definieron plazos de ejecución para el logro de los objetivos. La ausencia de un Plan Operativo Anual también dificulta el monitoreo y seguimiento a la implementación del presupuesto.
- La Procuraduría General de la República no recibe el 1.44% del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, que establece la Ley 194-04, y alguno de sus principales medios de recaudación directa como las multas son variables. Esto limita la autonomía presupuestaria que otorgan la Constitución y las leyes al Ministerio Público, además de que hace suponer que la institución no cuenta con todos los recursos necesarios para alcanzar su misión.
- La estructura del presupuesto 2015 está segregado en programas y ocho subprogramas, y el hecho de no estar vinculado a un Plan Operativo Anual, no permite visibilizar en el presupuesto los principales programas que ejecuta la institución y por lo tanto, se dificulta la evaluación de la eficacia del gasto.
- Prácticamente todo el presupuesto está asignado a gasto corriente y apenas \$10,507,173 a gastos de capital, aunque se entiende que el accionar de la Procuraduría se orienta principalmente a la acción penal pública y la provisión de servicios jurídico-administrativos. En el presupuesto de gastos del gobierno central, sólo el Ministerio de la Juventud tiene un gasto de capital menor.
- El gasto en el sistema carcelario consume una gran parte del presupuesto del Ministerio Público, principalmente en materiales y suministros (85% de lo gastado en este concepto se gasta en las cárceles) y ejerce gran presión ante la demanda permanente

La Procuraduría General de la República no recibe el 1.44% del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, que establece la Ley 194-04, y alguno de sus principales medios de recaudación directa como las multas son variables.

de incorporar todas las cárceles en el nuevo modelo penitenciario. Esta situación contrasta con la definición y funciones del Ministerio Público establecidos en el artículo 169 de la Constitución de la República, donde la gestión del sistema penitenciario no se plantea como una función principal, sino que en el párrafo II del mismo artículo especifica que “la ley regulará el funcionamiento del sistema penitenciario bajo la dirección del Ministerio Público u otro organismo que a tal efecto se constituya”.

- Se observa una gran proporción del gasto (55.30%) en la estructura administrativa y el funcionamiento del conjunto procuradores fiscales y fiscalizadores que conforman el Ministerio Público, la mayor parte en remuneraciones. Esto se puede considerar coherente con el tipo de funciones que realiza la institución pero contrasta con la poca asignación de recursos a la profesionalización de funcionarios, la investigación penal y el sistema de atención y protección a víctimas (11.45% del presupuesto en total), que son parte importante del buen funcionamiento del sistema de justicia penal. Esta reducida asignación se hace más evidente en el componente de materiales y suministros, para lo cual se asignó en total a las tres áreas solo \$115,000 para todo el año.
- La asignación presupuestaria se concentra principalmente en la persecución del delito. No se ha podido identificar el gasto en acciones de prevención y educación para la seguridad ciudadana.
- Toda la asignación presupuestaria está destinada en términos geográficos al Distrito Nacional, lo cual sugiere un manejo centralizado del presupuesto, que concentra en la capital la distribución de los recursos en las diferentes dependencias a nivel territorial.
- A pesar de contar con un portal de transparencia en su página web, los principales documentos de presupuesto no están disponibles al público, por lo que tendrían que ser solicitados a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública. Los documentos que están disponibles se encuentran en formato cerrado (PDF).

Se observa una gran proporción del gasto (55.30%) en la estructura administrativa y el funcionamiento del conjunto procuradores fiscales y fiscalizadores que conforman el Ministerio Público, la mayor parte en remuneraciones.

6. Recomendaciones al Ministerio Público

Considerando los principales hallazgos de la investigación, se sugiere recomendar al Ministerio Público lo siguiente:

- Propiciar un proceso de reflexión sobre su misión institucional a la luz de la Constitución y la ley orgánica que crea el Ministerio Público, para redefinir su accionar, ponderando la pertinencia de delegar la gestión del sistema penitenciario en otro organismo.
- En ese mismo ejercicio de reflexión sobre su misión, establecer una relación más directa entre la misión constitucional, misión institucional y la estructura del gasto que presenta el presupuesto, e identificar en cuáles áreas sería necesario más presupuesto en caso de que se lograra el cumplimiento de la Ley 194-04, que asigna a la Procuraduría General de la República el 1.44% el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.
- La institución debe avanzar en la implementación de la gestión por resultados, vinculados a su misión, para incrementar la eficacia y el impacto de su accionar. Para ello será necesario alinear los instrumentos de planificación con el presupuesto anual, a través de la elaboración de planes operativos anuales, y en general, lograr un mayor involucramiento de los funcionarios hacia el logro de una cultura de planificación en la institución.
- En correspondencia con el plan operativo anual, visibilizar en el presupuesto los principales programas que implementa la institución para asegurar que existe una asignación presupuestaria vinculada a cada línea de acción que se va a ejecutar. En ese sentido, se recomienda destinar recursos a acciones de prevención y educación, dirigidos a fortalecer la participación social en la seguridad ciudadana.
- Asegurar una mayor asignación presupuestaria a la investigación penal y el sistema de atención y protección a víctimas, principalmente a los dos últimos, por su gran relevancia para la correcta aplicación del código procesal penal y para garantizar el funcionamiento del sistema de atención a víctimas.
- La Escuela Nacional del Ministerio es el órgano responsable de la capacitación, actualización y profesionalización de los miembros del Ministerio Público, de los aspirantes a Fiscalizadores y su personal técnico y administrativo, por lo que de tener más visibilidad en todo el accionar institucional. En ese mismo tenor de debe contar con más asignación presupuestaria para cumplir con su misión institucional ya que sobre ella descansa una parte fundamental del sistema del Ministerio Público.
- Iniciar un proceso de desconcentración del gasto en las diferentes dependencias geográficas, que permita una mayor eficiencia en el uso de los recursos y fortalezca la gestión de la institución en el territorio.
- Mejorar la disponibilidad de documentos presupuestarios en la página web, e implementar el modelo Open Data, que supone la colocación de los datos en un formato que permita su reutilización, combinación con conjuntos de datos de diferentes orígenes, su difusión y redistribución. El concepto de Open Government Data parte del supuesto de que los datos que gobiernos, administraciones y entidades públicas generan en el desarrollo de sus funciones, son financiados y recopilados con dinero público, por lo que la información contenida en estos datos es pública y debe estar a disposición de cualquier ciudadano y para cualquier fin.

7. Documentos consultados

Constitución de la República Dominicana. 2010

Procuraduría General de la República. Sistema Integrado de Gestión Financiera. Presupuesto detallado de la Procuraduría General de la República 2015.

Procuraduría General de la República. Estado de Ejecución Consolidado, cuenta recursos directos-servicios, período 01/01/2015 al 31/12/2015.

Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. Manual de clasificadores presupuestarios para el sector público.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Dirección General de Presupuesto. Informes de ejecución presupuestaria. Informe de ejecución presupuestaria 2013. En línea: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2014/06/Informe-de-Ejecucion-2013-Enero-Diciembre-Gobierno-Central.pdf>. Pág. 94

Dirección General de Presupuesto. Informes de ejecución presupuestaria. Informe de ejecución presupuestaria 2014. En línea: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2015/04/Informe-Ejecucion-Presupuestaria-Enero-Diciembre-2014.pdf>.

Dirección General de Presupuesto. Informes de ejecución presupuestaria. Informe de ejecución presupuestaria 2015. En línea: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Ejecucion-Presupuestaria-Enero-Diciembre-2015-VF.pdf>

Dirección General de Presupuesto. Leyes del presupuesto General del Estado. Ley General de Presupuesto 2013. En línea: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2014/03/Ley-PGE-2013.pdf>

Dirección General de Presupuesto. Leyes del presupuesto General del Estado. Ley General de Presupuesto 2014. En línea: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2014/03/Ley-PGE-2014.pdf>

Dirección General de Presupuesto. Leyes del presupuesto General del Estado. Ley de Presupuestos General del Estado 2015. Presupuesto de la Procuraduría General de la República. En línea: <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2016/04/ley-aprobada-2015.pdf>

Dirección General de Presupuesto. Presupuesto. Informe de ejecución presupuestaria del Gobierno Central. En línea: http://www.digepres.gob.do/?page_id=969

Dirección General de Presupuesto. Presupuesto. Presupuestos históricos del Gobierno Central. En línea: http://www.digepres.gob.do/?page_id=847.

Dirección General de Presupuesto. Presupuestos Históricos. Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado 2016. En línea: <http://www.digepres.gob.do/proyecto-de-ley/2016/proyecto-ley-general-del-estado.pdf>

Ley 1-12. Que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Santo Domingo, República Dominicana, 2012. En línea: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>

Ley 133-11. Ley Orgánica del Ministerio Público. Santo Domingo, República Dominicana, 2011. En línea: <http://pgr.gob.do/2014/08/11/ley-organica-del-ministerio-publico-num-133-11/>

Ley 194-04. Sobre Autonomía Presupuestaria y Administrativa del Ministerio Público y de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, y establece el monto presupuestario de éstos y de los Poderes Legislativos y Judicial, que disfrutaban de dicha autonomía mediante la Ley No. 46-97, del 18 de febrero de 1997. Santo Domingo, República Dominicana, 2004. En línea: <http://docs.republica-dominicana.justia.com/nacionales/leyes/ley-194-04.pdf>

Procuraduría General de la República. Historia. En línea: <http://pgr.gob.do/historia/>

Procuraduría General de la República. Memorias Dirección Administrativa y Financiera año 2015. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/rendicion-de-cuentas/>

Procuraduría General de la República. Plan Estratégico 2015-2019. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/plan-estrategico/>

Procuraduría General de la República. Portal de transparencia. Ejecución de presupuesto. En línea: <https://transparencia.mp.gob.do/presupuesto-aprobado-del-ano/ejecucion-de-presupuesto/>.

Apéndice:

Metodología para el análisis de la gestión presupuestaria de una institución pública

El Presupuesto General del Estado es el documento que define los ingresos y los gastos del Estado, es aprobado por ley y establece cómo se distribuyen los recursos entre los diferentes ministerios e instituciones. El mismo debe expresar de qué manera los objetivos y actividades definidos en los planes estratégicos institucionales y operativos anuales de cada ministerio o sectorial del gobierno cuentan con la previsión de recursos financieros que permitirán su ejecución.

La ciudadanía tiene el derecho y el deber de conocer sobre el presupuesto nacional, pues el mismo en gran parte está constituido por los ingresos que son fruto de los impuestos que pagan los ciudadanos.

Como parte de su responsabilidad cívica, los ciudadanos y sus organizaciones pueden y deben dar seguimiento a la gestión presupuestaria de las instituciones públicas en sus diferentes fases, formulación, ejecución y seguimiento y evaluación, para de esta manera monitorear cómo son invertidos los recursos públicos en políticas que tengan impacto en la mejoría de la calidad de vida de la gente.

La ley general de libre acceso a la información pública, otorga las personas *el derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano*. Aprovechando ese derecho, los ciudadanos y sus organizaciones pueden obtener datos e informaciones de cualquier entidad pública con el objetivo de analizar la forma en que emplean su presupuesto.

Para tales fines se ha diseñado el instrumento que se presenta a continuación, que contiene una estructura básica de análisis de la gestión presupuestaria de una entidad pública, cuyo contenido se completa a partir de un conjunto de preguntas que pueden contestarse consultando documentos institucionales y/o con entrevistas a actores clave. La estructura se organiza en tres aspectos: (1) descripción de la institución, (2) análisis de la gestión presupuestaria, y (3) transparencia del presupuesto.

MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

CONTENIDO	INFORMACIÓN A ANALIZAR	FUENTE DE INFORMACIÓN
1. DESCRIPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN	<p>Nombre de la institución</p> <p>Posición dentro del organigrama del Gobierno</p> <p>Marco legal: Constitución, leyes orgánicas, otras leyes que le competan, vinculación con la Estrategia Nacional de Desarrollo</p> <p>Definición estratégica de la institución: misión, visión, valores</p> <p>Principales funciones de la institución</p> <p>Estructura organizativa: Composición y funcionamiento del área directiva, financiera, de planificación y de acceso a la información</p>	<p>Leyes, reglamentos, normativas relacionadas con la institución</p> <p>Dependencias de la institución</p> <p>Página web</p>
2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA	<p>Formulación del presupuesto:</p> <p>¿La institución ha formulado un plan estratégico institucional? ¿Cuáles son sus objetivos y líneas de acción?</p> <p>¿Se formulan planes operativos anuales?</p> <p>¿Cuáles leyes y/o normas rigen la formulación del presupuesto de la institución? ¿Se cumplen?</p> <p>¿Cómo se organiza el presupuesto? En programas, subprogramas y actividades</p> <p>¿La estructura del presupuesto guarda relación con la planificación?</p> <p>¿Cuáles son los requisitos para la aprobación interna del presupuesto?</p> <p>¿Se cumple con los plazos para su entrega para la incorporación en el presupuesto nacional?</p> <p>¿Se implementa algún mecanismo de participación en la formulación del presupuesto?</p> <p>Análisis del presupuesto:</p> <p>¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de la institución?</p> <p>¿Qué porcentaje es recaudación propia y cuáles son las principales fuentes?</p> <p>¿Cómo se relaciona el monto total presupuestado con el presupuesto de la nación (comparación con entidades similares)?</p> <p>¿Cuál ha sido la variación del monto presupuestado en los últimos cuatro años?</p> <p>¿Existe un porcentaje de presupuesto específico asignado a esa institución según su marco legal?</p> <p>¿Se cumple?</p> <p>¿Es coherente la distribución del gasto en los programas. Subprogramas y actividades con la misión y funciones de la institución?</p> <p>¿Es coherente la distribución de los recursos según objeto del gasto (remuneraciones, contratación de servicios, materiales y suministros, bienes muebles e inmuebles, obras, etc.) con la misión y funciones de la institución?</p> <p>¿Es coherente la proporción de gasto corriente y gasto de capital con la misión y funciones de la institución?</p> <p>Si la entidad tiene presencia a nivel nacional, ¿cuál es el nivel de descentralización/concentración del presupuesto?</p> <p>Análisis de la ejecución presupuestaria</p> <p>¿Qué porcentaje de ejecución presupuestaria se alcanzó al final del año?</p> <p>¿Cuál ha sido el histórico de ejecución en los últimos cuatro años?</p> <p>¿El presupuesto aprobado ha recibido adiciones presupuestarias? ¿En cuáles programas y cuáles han sido las razones?</p> <p>¿Cuál es la relación entre presupuestado y ejecutado para cada programa, subprograma y actividad?</p>	<p>Área directiva de la institución</p> <p>Área financiera de la institución</p> <p>Área de planificación</p> <p>Área financiera de la institución</p> <p>Dirección General de Presupuesto</p> <p>Área financiera de la institución</p> <p>Dirección General de Presupuesto</p>
3. TRANSPARENCIA	<p>¿Se publican los presupuestos anuales aprobados de la institución? ¿cuáles medios de difusión se utilizan?</p> <p>¿Se publican las ejecuciones presupuestarias anuales? ¿cuáles medios de difusión se utilizan?</p> <p>¿Se presentan informes de rendición de cuentas? ¿Contienen información financiera? ¿Con qué periodicidad se presentan y por cuáles medios se difunden?</p> <p>¿Cuenta la Institución con una página web actualizada?</p> <p>¿Cuenta la página con un portal de transparencia?</p> <p>¿Están colgados en la web todos los documentos presupuestarios?</p> <p>¿Se encuentran esos documentos en formato editable?</p>	<p>Área directiva</p> <p>Área financiera de la institución</p> <p>Oficina de Acceso a la Información Pública de la institución</p> <p>Página web</p>

