

LAS TRANSFORMACIONES DEL MINISTERIO FISCAL EN EL EUROPA ORIENTAL Y LA UNIÓN SOVIÉTICA

*RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU**

SUMÁRIO: 1. Introducción 2. El Ministerio Fiscal en la Unión Soviética y los países de la Europa Oriental 3. El Ministerio Fiscal en las nuevas constituciones 4. Conclusiones.

1 INTRODUCCIÓN

El minetismo del que, no sin razón, se há acusado a los países de la Europa del Este en relación con el sistema de gestión del Estado en general y la organización judicial en particular, responde a una larga etapa histórica basada notablemente en la influencia ejercida por lo que era la Unión Soviética y los menesteres de su intento de alcanzar el Estado socialista. Meta que se há fundamentado durante décadas en la dominante presencia de una serie de instituciones de control, de manera relevante en los sectores productivos, que si bien habían sido concebidos como métodos de inspección de los trabajadores, con el paso del tiempo se aproximaron a la órbita cercana al ejecutivo o dependiente directamente de éste. Por las características y la importancia de su función, se há destacado la concepción soviética del Ministerio Fiscal, la *prokuratura*, que en un momento debido pilar de la observancia de la legalidad en el Estado, y que constituye el centro del presente trabajo.

* Centro de Estudios Políticos y Sociales de Valencia (España).

De esta manera, durante el período de dominio soviético el diseño del Ministerio Fiscal en los países de Europa del Este, en los que acontaremos este estudio, constituía, como veremos, no ya sólo una pieza capital en la estructura del Estado, sino incluso un peculiar modelo de control con algunas diferencias entre los diferentes modelos, pero que contaba un sustrato firme, unas premisas que han nutrido la raíz de su funcionamiento inéditas en derecho comparado, y que relevantes autores occidentales, a los que en absoluto se puede adscribirseles como simpatizantes de las doctrinas totalitarias, demandaban importar y acomodar en el derecho occidental.

Este trabajo se propone esclarecer cuál es, en general y caso por caso en la medida en que las nuevas regulaciones legislativas de los países tratados ofrecen fundamentos sólidos para el estudio, las transformaciones que ha sufrido la figura de aquel novedoso Ministerio Fiscal, de acuerdo con las jóvenes constituciones promulgadas en los países de Rusia y Europa del Este. Ello nos llevará a repasar las características de la institución de la que partimos en el derecho que rigió en el modelo socialista, a remitirnos en algún punto a la memoria histórica cuando ésta incida directamente en nuestro sujeto de estudio, y a concluir en una serie de principios que intentarán dilucidar, sujetádonos a las diversas constituciones, hacia dónde camina el Ministerio Fiscal en Rusia y los países de Europa Oriental y qué há perdurado de aquel tan característico órgano común hace unos años, casi sin excepciones, en todos los Estados bajo la influencia de la antigua Unión Soviética.

2 EL MINISTERIO FISCAL EN LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LOS PAÍSES DE LA EUROPA ORIENTAL

2.1 LA REGULACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LA UNIÓN SOVIÉTICA

2.1.1 Génesis de la Fiscalía soviética

La Fiscalía intentó responder desde su creación a los principios de la vigilancia del régimen, convirtiéndose así en pieza clave para el éxito del modelo al servir sin tabujos al poder del Estado. Un Estado cuyo funcionamiento viene determinado por las leyes y características de la fase socialista, entre cuyos fines

se incluyen particularmente, según TOPORNIN¹, la dominación de la propiedad social socialista de los medios básicos de producción, cuya forma rectora de la propiedad es la propiedad estatal; el fortalecimiento del modo socialista de producción mediante el auge de las fuerzas productivas: la planificación de la economía nacional; la distribución de todos los bienes materiales y espirituales según el principio “de cada uno según sus capacidades; a cada uno según su trabajo”; la afirmación de la unidad político-social e ideológica de la sociedad; el poder absoluto del pueblo trabajador, encabezado por la clase obrera; el partido marxista-leninista como fuerza dirigente y guía de la sociedad y del Estado; la ampliación y profundización de los principios de la democracia socialista sobre la base de la participación cada vez más activa de los trabajadores en la dirección del Estado, la economía y los asuntos de la sociedad; y la afirmación y fomento de la cultura socialista sobre la base de la cosmovisión marxista-leninista del mundo.

El poder fue considerado la clave fundamental para la institución del comunismo. Derivó de él la evaluación de los medios en relación con los fines, prioritarios, y la absolutización del poder para la consecución del proyecto socialista.² Un poder, la dictadura del proletariado, que busca la legitimación en su ejercicio por todo el pueblo, encabezado por la clase obrera, y que sería el paso previo e imprescindible antes de su transformación en poder socialista de todo el pueblo, el proceso de reconstrucción socialista de la sociedad.

La Fiscalía soviética fue creada dentro de esta concepción del poder como vehículo esencial y casi suficiente para el riguroso y correcto desarrollo de las políticas encaminadas a llevar a buen puerto los objetivos proyectados. El Decreto nº 1 de los Tribunales, aprobados el 24 de noviembre de 1917, simplificó la instrucción judicial, el control fiscal, la abogacía privada y los jurados, así como el sistema de jueces que existía antes de la Revolución de Octubre, muy criticado posteriormente por su carácter de serviles al servicio de la administración de la rusia zarista.³

¹ TOPORNIN, BORIS. *El sistema político soviético*. Editorial Progreso, Moscú, 1978.

² *El comunismo no puede ser construido sin un poder construido, sin un poder efectivo, fuerte y sólido, ejercido por todos el pueblo soviético [...]. El poder garantiza la integridad de la sociedad, la orientación de su desarrollo [...]* TOPORNIN, op. cit., p.15.

³ Lenin recoge en algunos de sus escritos irregularidades de la organización judicial anterior a la revolución, como los casos de tortura e impunidad de Vózdujov, Panov y Oljorin. Vid. V. I. LENIN, *Obras Completas*, tomo 4, pp. 421 y ss. Editorial progreso, Moscú, 1987.

El nuevo poder dictó sus propias normas y articuló sus propias instituciones, y entre ellas no figuraba ningún órgano especial que realizara el control del cumplimiento de las leyes. Otros organismos tenían encomendado el control de los órganos del poder estatal, entre ellos el Comité Ejecutivo Central de toda Rusia y su Presidium, el Consejo de Comisarios del Pueblo, el Comisariado Popular de la Inspección Obrero-campesina, el Comisariado Popular del Control Estatal, el Comisariado Popular de la Justicia y sus órganos, y los Comités Ejecutivos de los Soviets de Diputados de los obreros, campesinos y soldados rojos.⁴ Si bien es verdad que ya en los primeros años de dominio soviético funcionó la Fiscalía, ésta no poseía la capacidad de independencia y autonomía que la caracterizaría, sino que, guardando las características esenciales del modelo fiscal del siglo pasado, se conformaría como una parte más de la organización administrativa, y sólo se diferenciaba en grados de la organización judicial.⁵

Consideramos importante insistir en la relevancia que obtuvo en la teoría socialista los sistemas de control.⁶ Para Lenin, que ideó el sistema de inspección, al pasar el poder a manos del pueblo tras la revolución, una de sus funciones esenciales es la de controlar los campos social, económico y político. Un control universal y permanente, extensivo a todos los ámbitos de la producción, los servicios y la gestión, y con carácter preventivo. Los inspectores obreros fueron investidos del derecho de controlar toda actividad, comprendida la financiera, de los propietarios y la administración de las empresas. La organización del considerable número de inspectores populares, cerca de diez millones en 1980⁷, contaba con unos órganos estatales, jerarquizados y supeditados al Soviet Supremo, que fueron denominados comités de control popular.

⁴ Vid., en particular, "The supervision of the state, organization in respect of constitutionality, legality and expediency", en BIHARI, OTTÓ. *The constitutional models of socialist state organization*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.

⁵ Cuya labor, la de los jueces, debía mantener siempre el objetivo del régimen. *Todavía no se comprende bastante que el tribunal es un órgano llamado a incorporar precisamente a todos los pobres a la gestión pública del Estado [...], que el tribunal es un órgano de poder del proletariado u de los campesinos pobres, que el tribunal es un instrumento para inculcar la disciplina*. V. I. LENIN, op., tomo 36. p. 202.

⁶ Vid. BIHARI, OTTÓ, op. cit. Vid. asimismo el artículo preparado por la Agencia de Prensa Novosti, "El control popular en la URSS: medio eficaz para optimizar y dirigir la producción e incorporar al pueblo a la administración del país", en *Revista Jurídica*, Fiscalía General de la República, la Habana, 1983.

⁷ De los cuales un 47,2% eran obreros, el 35,6% empleados, el 15% campesinos, el 1,8% jubilados y amas de casa y el 0,4% estudiantes.

La Fiscalía que sería utilizada propiamente en los sistemas socialistas fue pensada por Lenin, tras la finalización de la guerra civil, como el órgano encargado de controlar la observancia rigurosa de la legalidad socialista. Los primeros escritos de Lenin sobre esta cuestión, en 1921, motivaron un primer proyecto de reglamento sobre el control fiscal que el Comisariado del Pueblo para la Justicia presentó al Comité Ejecutivo Central. Proyecto crucial en la articulación de la figura del Fiscal, por cuanto ya señalaría algunos de los rasgos principales que harían de éste órgano capital en el sistema socialista: su independencia de las instituciones que controlaba y su única subordinación al poder estatal central, así como la verticalidad en la subordinación de todos los fiscales del nuevo cuerpo, absolutamente independientes de los órganos de poder local.⁸ Sólo de esta manera, se creyó, la Fiscalía podría realizar la nada sencilla tarea de control que se le había encomendado.⁹

La subordinación única de la Fiscalía se decidió finalmente tras un amplio debate de la comisión que discutió el proyecto, por la novedad que significaba que todo el cuerpo de fiscales no estuvieran vinculados a dos vías de subordinación como era habitual en el resto de instituciones del nuevo régimen, contando con esta posición sólo respecto al fiscal superior y escapando de esta manera al control de los órganos locales, cuya situación agrediría, según los partidarios de la doble subordinación, las bases del sistema soviético de Estado.

Lenin decantó la posición final con su intervención a través de la carta *Sobre la "doble subordinación" y la legalidad*, que dirigió el 20 de mayo de 1922 a los miembros del Buró Político, ofreciéndole una vez más enorme importancia a la necesidad de la introducción de la legalidad mediante un poder firme e independiente de presiones por parte de los órganos controlados. En esta carta¹⁰ Lenin trató las discrepancias que habían surgido en la discusión en el seno de la comisión del Comité Central elegida por el Comité Ejecutivo Central. La mayoría de la comisión se había manifestado, en la discusión sobre la fiscalía, en contra de que la designación de los fiscales fuera competencia de los

⁸ TRUBIN, NICOLAI. *El control de la legalidad socialista en la URSS*. Fiscalía General de la República, la Habana, 1977.

⁹ Vid. RIABTSEV, VALERI P., *El fortalecimiento de la legalidad socialista en los primeros años del poder soviético*, en Cuaderno de Legalidad Socialista n.º 15, 1-1987. Fiscalía General de la República, la Habana, 1987.

¹⁰ Publicada por primera vez, unos años después, en el periódico Pravda del 23 de abril de 1925.

organismos centrales, así como que estuvieran subordinados a éstos. Los partícipes en el debate se mostraban favorables en mayor medida por asignar a los fiscales el principio de la doble subordinación, esto es, al organismo central y al Comité Ejecutivo Provincial correspondiente, que en general se establecía para todos los funcionarios locales.

Lenin calificó esta visión de la comisión como de *evidentemente errónea* pues, defendió, la legalidad sólo puede ser una en todo el territorio bajo soberanía del estado socialista.¹¹ También calificó de errada la opinión de que los fiscales no debían tener derecho a recurrir contra las decisiones de los Comités Ejecutivos Provinciales y de otros órganos de poder locales y que, desde el punto de vista jurídico, debía juzgarlos la Inspección Obrera y Campesina.¹² Proponía con esta carta que el Comité Central rechazara en este caso la "doble" subordinación, estableciera la subordinación de las autoridades fiscales locales únicamente *al centro y reservara al Ministerio Fiscal el derecho y el deber de apelar contra todas y cada una de las decisiones de las autoridades locales desde el punto de vista de la legalidad de dichas decisiones o disposiciones, sin estar facultado para dejarlas en suspenso, y con derecho exclusivo de pasar los sumarios al fallo del tribunal.*¹³

Esta idea fue recogida por el Buró Político del Comité Central del Partido Comunista, y las realizó en dos resoluciones de 22 y 24 de mayo. El *Reglamento del control fiscal* que aprobó la III sesión del Comité Ejecutivo Central había asumido las posiciones de Lenin.

Recoge TRUBIN¹⁴ que por este Reglamento se le encomendó al fiscal el control a nombre del Estado de la legalidad por las acciones de los órganos de poder, instituciones económicas, organizaciones sociales y provadas y firmas privadas, mediante el inicio de la persecución penal o la protesta de las resoluciones que violen la ley; la vigilancia directa de la actividad de los órganos de instrucción y los órganos de investigación previa dentro de la rama del

¹¹ *¿Hay, acaso, arrogancia en la opinión de que la legalidad no puede ser distinta en Kaluga o en Kazán, sino que debe ser la misma para toda Rusia e incluso única para toda la Federación de Repúblicas Soviéticas? [...] La "doble" subordinación es imprescindible allí donde hay que tener en consideración la inevitabilidad real de las diferencias.* LENIN V. I., Op. cit., vol. 45, p.210.

¹² Vid. las conclusiones del V Seminario *Lenin y la legalidad socialista* en Revista Jurídica nº 6/1981, Fiscalía General de la República, La Habana, 1981.

¹³ LENIN, V. I., Ibidem.

¹⁴ TRUBIN, NICOLAI, *op. cit.*

descubrimiento de los delitos; la vigilancia de la actividad de la Dirección Estatal Política (órganos de seguridad del Estado), el mantenimiento de la acusación ante el tribunal y la vigilancia por la justeza de las detenciones. Se estableció la competencia de los fiscales para incoar causas penales a los funcionarios públicos y a las firmas privadas, protestar las resoluciones y disposiciones ilegales de las instituciones y organizaciones centrales y locales, recurrir las sentencias y decisiones de los órganos judiciales etc. La Fiscalía se organizó dentro del Comisariado del Pueblo para la Justiça, cuyo Comisario era asimismo el Fiscal de la República, quien nombraba y revocaba al resto de fiscales, directamente subordinados a aquél.

Varias repúblicas socialistas fueron organizando su propio cuerpo de fiscales, que fue transformándose en una sola estructura a partir de la creación en diciembre de 1922 de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Una transformación prolija que tardó en dar sus frutos. Diez años después de la creación de la URSS, como órgano común se encontraban tan sólo la Fiscalía del Tribunal Supremo¹⁵, que era designado por el presidium del Comité Ejecutivo Central de la URSS, y en el cual no recaía las facultades de control de los órganos locales ni de dirigir el trabajo de las fiscalías subordinadas de las repúblicas federadas, funciones que desde un inicio se habían ideado para esta figura.

El 20 de junio de 1933 una resolución del Comité Ejecutivo Central y del Consejo de Comisarios del Pueblo aprobó un nuevo reglamento de la Fiscalía, dirigido a reencauzar la figura del Procurador por las vías que Lenin había señalado y transformar este organismo en estatal y único para toda la URSS.¹⁶

¹⁵ Regulado en el propio Reglamento del Tribunal Supremo de la URSS.

¹⁶ Las tareas encomendadas al Fiscal en esta nueva normativa eran las siguientes: velar por que las disposiciones y decisiones de los distintos departamentos de la URSS y de las repúblicas, así como los actos de los órganos locales de poder, de hallen en consonancia con la Constitución y con las disposiciones del Gobierno de la URSS; observar la actividad de las instituciones judiciales de las repúblicas federadas a fin de que apliquen las leyes con acierto y unidad de criterio, gozando del derecho a reclamar los expedientes, en cualquier fase en que se hallen, a recurrir las sentencias y los fallos de los tribunales ante las instancias judiciales superiores y a suspender el cumplimiento de dichos actos; ejercitar acción penal y apoyar a la acusación en todas las instancias judiciales en el territorio de la URSS, controlar, de acuerdo con un reglamento especial, el carácter legal y correcto de los actos de los órganos de la policía, la milicia, la investigación criminal y las instituciones correccionales; ejercer la dirección general de los ministerios fiscales de las repúblicas federadas.

2.1.2 La Constitución de 1936

Si bien el Reglamento de 1933 supuso un avance de la centralización, no puede calificarse de institución única hasta 1936, cuando la Fiscalía fue separada del Comisariado del Pueblo para la Justicia y subordinada únicamente al fiscal de la URSS. Las dos características que a partir de entonces definirían a los fiscales, la independencia de los órganos locales y la subordinación del fiscal de nivel inferior al superior¹⁷, fueron expresamente reconocidas en la Constitución de la URSS que se promulgó en el VIII Congreso de los Soviets, el 5 de diciembre de 1936. Observamos con ello que la regulación de la fiscalía como órgano independiente salvaguarda de la legalidad, como en general todo el sistema judicial, empiezan a asentarse en sus fundamentos bien entrada la evolución del sistema socialista.¹⁸

El jefe superior del cuerpo tomó el nombre de Fiscal General de la URSS, nombrado por el Soviet Supremo de la URSS por un plazo de siete años, y a éste se le encomendó el control supremo por el cumplimiento de las leyes por todos los ministerios, organismos, instituciones, funcionarios públicos y ciudadanos de la URSS. Como señalan DENISOV y KIRICHENKO¹⁹, el control de los fiscales soviéticos abarcaba todas las instituciones y organizaciones, sin exclusión de las que, a su vez, tenían derecho a ejercer el control especializado o por ramas, como la vigilancia minera, veterinaria, de incendios, sanitaria, de calderas, el control de los órganos financieros, de la milicia, de algunas entidades de la construcción relacionados con la técnica de seguridad etc. El Fiscal General nombraba, asimismo, a los fiscales de las repúblicas y regiones autónomas, por un plazo de cinco años. A su vez estos fiscales con la aprobación del Fiscal General, nombraban a los fiscales de comarca, de distrito y de ciudad.²⁰

¹⁷ Si bien el art. 117 de la Constitución únicamente se refería a la subordinación al Fiscal General de la URSS, el art. 5 del Reglamento del Control Fiscal determinaba que *los órganos del Ministerio Fiscal de la URSS forman un sistema centralizado único, al frente del cual se encuentra el Fiscal General de la URSS, en el que las fiscalías de jerarquía inferior están subordinadas a las superiores.*

¹⁸ Vid. la parte quinta, *Problems of the constitutional regulation of the state organization*, de KOVÁCS, ISTVÁN, *New elements in the evolutions of socialist constitution*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968.

¹⁹ DENISOV, A. y KIRICHENKO, M. *Derecho Constitucional Soviético*. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1961 (2. ed.).

²⁰ Arts. 113 a 116.

La normativa sobre la Procuraduría soviética fue perfeccionada en el Reglamento del Control Fiscal de la URSS de 24 de mayo de 1955.²¹ Algunas de las posibilidades que para el correcto ejercicio de control que les correspondía realizar determinaban las leyes eran reclamar órdenes, instrucciones, resoluciones, providencias, acuerdos y otras disposiciones de los ministerios y departamentos e instituciones y empresas que dependen de ellos, así como de los órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets locales de diputados de los trabajadores, cooperativas y otras organizaciones sociales y de los funcionarios públicos, para comprobar si están en concordancia con la ley; exigir de los dirigentes de los ministerios, departamentos, instituciones, empresas, órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets locales de diputados de los trabajadores, cooperativas y otras organizaciones sociales y de los funcionarios públicos la presentación de los documentos e informaciones necesarios y exigir, al tener conocimiento de la vulneración de la ley por parte de estos órganos, que se efectúen comprobaciones y revisiones de la labor de las instituciones, empresas y organizaciones y de los funcionarios que dependan de ellos; comprobar sobre el terreno el cumplimiento de las leyes cuando existieran reclamaciones y quejas o se tuvieran otras noticias sobre su infracción; requerir a los funcionarios públicos y a los ciudadanos para que den aclaraciones personales con motivo de la transgresión de las leyes²²; ejercitar acusación criminal contra los delincuentes y adoptar medidas para que ningún delito

²¹ Según esta normativa, el control máximo del cumplimiento exacto de las leyes tenía por objeto fortalecer la legalidad socialista de la URSS y proteger contra toda clase de atentados: el régimen social y estatal de la URSS, proclamado en la Constitución de la URSS y en las Constituciones de las repúblicas federadas y autónomas, el sistema económico socialista y la propiedad socialista; los derechos políticos, laborales, de vivienda y otros derechos personales y de propiedad y los intereses de los ciudadanos de la URSS protegidos por la ley y garantizados por la Constitución de la URSS y por las Constituciones de las repúblicas federadas y autónomas; y los derechos e intereses de las instituciones y empresas del estado, los Koljoses, las cooperativas y otras organizaciones sociales protegidas por la ley (art. 2). El Fiscal General de la URSS y los fiscales subordinados a él ejercen sus funciones mediante: el control del cumplimiento exacto de las leyes por todos los ministerios y departamentos, por las instituciones dependientes de ellos, por los órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets locales de diputados de los trabajadores y por las cooperativas y otras organizaciones sociales, así como el control del exacto cumplimiento de las leyes por los funcionarios públicos y los ciudadanos; el ejercicio de la acción penal contra las personas que hayan delinquido; el control del cumplimiento de las leyes por los órganos de investigación judicial y de instrucción previa, el control de la legalidad y el fundamento de los fallos, sentencias, autos y decisiones de los órganos de justicia; el control de la observancia de las leyes en la ejecución de los fallos de los tribunales; el control del cumplimiento de la ley en el régimen establecido para los penados en los lugares de reclusión (art. 3).

²² Art. 11.

permanezca sin averiguar y ningún delincuente quede impune; vigilar con todo rigor que ningún ciudadano sea perseguido criminalmente sin motivo legal y justificado o que se le restrinjan ilegalmente sus derechos; vigilar que los órganos de investigación judicial y de instrucción previa observen invariablemente las reglas para la averiguación de los delitos establecidos por la ley²³; ejercitar la acusación pública ante el Tribunal en la vista de las causas²⁴ etc.

2.1.3 La constitución de 1977 y el modelo definitivo

En resumen, el modelo de Ministerio Fiscal soviético, la *Prokuratura*, há sido desde su creación, en 1922, una de las figuras más originales, criticada por unos y alabada por otros, del entramado jurídico de aquella unión de repúblicas. Su función, siguiendo a DE ESTEBAN y VARELA²⁵, puede sintetizarse en tres vertientes principales: vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de los órganos del Estado, de las organizaciones sociales, de los funcionarios públicos y de los ciudadanos; cuidar por el respeto de la legalidad en los procesos penales y, en el tiempo, en los civiles, y proteger los derechos de los ciudadanos a petición de éstos.

La Constitución de 7 de octubre de 1977 dedicó el capítulo 21²⁶ a la Procuraduría, dentro del Título VII que se refería genéricamente a la *justicia, arbitraje y supervisión fiscal*. Apenas cambió el estatuto y el funcionamiento de esta institución.²⁷

El *Procurador General* era nombrado por el propio Soviet Supremo²⁸ y disfrutaba de facultades extralimitadas sobre todo lo referente al fundamento, legalidad e incluso ejecución de cualquier disposición que dictaran los órganos judiciales, potestad que há sido calificada, por lo que concierne a las decisiones

²³ Art. 17.

²⁴ Art. 23.

²⁵ DE ESTEBAN, JORGE y VARELA, SANTIAGO, *La Constitución Soviética*, Madrid, 1978.

²⁶ Arts. 164 al 168.

²⁷ El mandato del Fiscal General de la URSS, así como del resto de fiscales del cuerpo, duraba según la Constitución cinco años.

²⁸ El art. 114 de la Constitución soviética de 5 de diciembre de 1936 disponía que *el Procurador General de la URSS es nombrado por el Soviet Supremo de la URSS por un período de siete años. El art. 167 de la Constitución de 1977 reduce este período: el plazo de los poderes del Fiscal general de la URSS y de todos los fiscales inferiores es de cinco años*. Las citas literales de la Constitución Soviética de 1977 han sin tomas de la traducción de DE ESTEBAN y VARELA, *ibídem*.

de los jueces y tribunales, de absoluta.²⁹ Debe añadirse que, si bien el estatuto del Ministerio Fiscal fue reformado sucesivamente, ya en 1958 le confirió la Ley de Bases del Procedimiento Penal un poder sobresaliente en la alta inspección sobre el cumplimiento exacto de las leyes de la URSS y de las repúblicas federadas y autónomas, dentro de la función de control que hemos examinado. Según aquella regulación en el procedimiento penal, ante cualquier estado del proceso y si importar la categoría del causante, el Procurador debía ordenar todas las medidas legítimas contra la violación de la ley, siendo las disposiciones por él dictadas, que no excediesen el marco legal, de obligado cumplimiento por parte de organismos, empresas, ciudadanos, funcionarios, instituciones, etc.

La Constitución de 7 de octubre de 1977 definía las funciones del Ministerio Fiscal soviético en el artículo 161, cuando disponía que *el control supremo del cumplimiento exacto y uniforme de las leyes por todos los ministerios, comités y departamentos estatales, empresas, instituciones y organizaciones, órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets locales de Diputados Populares, Koljoses, cooperativas y otras organizaciones sociales, así como por los funcionarios públicos y los ciudadanos, incumbe al Procurador General de la Unión Soviética y a los procuradores subordinados a él*, un poder casi omnímodo en cuanto al aseguramiento de la legalidad socialista se refiere.³⁰ El Procurador General de la Unión Soviética respondía ante el órgano que le designaba, el Soviet Supremo, y rendía cuenta ante el Presidium en el período comprendido entre las sesiones del Soviet Supremo.

Tras la Constitución soviética de 1977, se promulgaron varias leyes encaminadas a perfeccionar el mecanismo de protección del derecho. El XXVII Congreso del PCUS estableció las bases para orientar el desarrollo de la legislación y asegurar el orden jurídico.³¹ Relacionado con este hecho, el Comité Central del PCUS aprobó el 20 de noviembre de 1986 la disposición "Seguir fortaleciendo la legalidad socialista y el orden jurídico y seguir mejorando la protección de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos". Por lo que

²⁹ CONDE-PUMPIDO FERREIRO, CÁNDIDO, *La Naturaleza y los Principios Rectores del Ministerio Fiscal en la Constitución y el Nuevo Estatuto Orgánico*, en AA.VV., *El Poder Judicial*, Madrid, 1983, p. 853.

³⁰ CONDE-PUMPIDO FERREIRO, CÁNDIDO, *op. cit.*, p.854.

³¹ Vid. LUKIANOV, ANATOLI. *Desarrollo del sistema soviético de Estado*, en *Divulgación Jurídica* nº 46 (VI), octubre de 1988. Ministerio de Justicia, Cuba.

respecta a la procuraduría, el centro de gravedad de su labor se trasladó a la fiscalización de cómo los dirigentes de los ministerios, departamentos, empresas y organizaciones, además de otros funcionarios, actuaban dentro de la legalidad. Una de las finalidades de este nuevo cambio en el Ministerio Fiscal soviético era *combatir cuanto obstaculice el éxito de la Perestroika y el saneamiento del clima moral en la sociedad*.

La organización de la Procuraduría soviética era completa³² y fue sufriendo sucesivas modificaciones a medida que cobraba relevancia su función dentro del sistema, al mismo tiempo que se hacía un intento de normativización completa del funcionamiento del órgano, estructura y, ante todo, facultades y funciones. El mismo alegado del fiscal fue objeto de regulación en la Resolución del Comité Central del PCUS "Sobre el perfeccionamiento ulterior de la labor ideológica y político-educativa", donde se señalan los rasgos que debe poseer la intervención del Procurador en el juicio oral, una tribuna para propagar el derecho soviético.³³ Las poderosas facultades que asumía esta figura produjeron que, desde un principio, se acotara su campo de actuación. Así, el mismo Lenin aclaró en su momento que el control fiscal no tiene ningún poder administrativo ni voz decisiva en ningún asunto de este tipo. El fiscal no puede abolir decisiones legales ni dar indicaciones operativas a los órganos de su competencia, pues no tiene derecho a inmiscuirse en la Administración. Su decisión puede abolirse por el mismo órgano que la aprobó o por el correspondiente superior. Las características de esta figura trascendental del sistema socialista soviético, en común con su objetivo fundamental de velar por la legalidad, nos conducen a rechazar la idea de considerar al Ministerio Fiscal como un "Estado dentro del Estado".³⁴

³² La Fiscalía de la URSS, además de constituir el centro de dirección, coordinación y orientación de los órganos fiscales de nivel inferior y de incluir la Fiscalía Militar Principal, estaba compuesta por direcciones y departamentos: la Dirección de cuadros, integrada por la sección de capacitación de los cuadros; la Dirección de Instrucción y la Dirección de Economía y finanzas; los departamentos de Control General, para el control de la instrucción en los órganos de seguridad del Estado, para el control de la vista de las causas penales en los tribunales, para el control de los establecimientos penitenciarios, para los casos de menores de edad, de la organización e inspección, para la sistematización y propaganda de la legislación, de estadística, y la recepción de la Fiscalía de la URSS y el Secretariado de la Fiscalía de la URSS con facultades de departamento. Además, el Fiscal General contaba con un grupo de instructores directamente subordinados a éste. En la Fiscalía General funcionaban, entre otros, un Consejo metodológico y tres centros de enseñanza profesional. Vid. TRUBIN, *Op. cit.*

³³ Vid. BASKOV, W. *Das Pladoyer des Staatsanwalts* (traducción al alemán), en *Sozialisticheskaia sakonnost* n° 12, Moscú, 1979.

³⁴ Como señalan DENISOV, A. y KIRICHENKO, M. *Op. cit.*

El sistema jerárquico que regulaba el Ministerio Fiscal soviético era, a fin de cuentas, un claro paradigma de férrea dependencia gubernamental³⁵, y nada escapaba a un poderoso ejecutivo. Los procuradores de las repúblicas federadas, de las repúblicas autónomas, de los territorios, regiones y regiones autónomas, eran designados por el Procurador General de la Unión Soviética. Los fiscales de las repúblicas federadas eran, a su vez llamados a designar a los procuradores de las comarcas autónomas y los procuradores distritales y urbanos, cuyo nombramiento era confirmado, en último lugar, por el Procurador General de la Unión Soviética.³⁶

La legislación soviética, no obstante, continuaba determinando claramente que los órganos del Ministerio Fiscal debían ser independientes de cualquier órgano local en el ejercicio de sus funciones, y se subordinaban exclusivamente a las decisiones del Procurador General de la Unión Soviética, situación constitucionalmente recogida.³⁷ Esta garantía deseaba salvaguardar al fiscal de cualquier presión por parte de las estructuras locales del Estado, pero no puede ser interpretada como un intento de despolitizar el estatuto pues de aquí, como aclara CHAMBRE, podría desprenderse la existencia de una *Prokuratura* que resulta *independiente de los órganos locales del Poder, sustraído a sus pretensiones [...], pero que nos es independiente del poder político.*³⁸

Realmente era el Presidium el que controlaba la acción de la *Prokuratura*. Es ésta la crítica más directa a la estructura de un Ministerio Fiscal sobre el papel autónomo y tan sólo subordinado al Soviet Supremo³⁹, que constituía el órgano superior de poder en la Unión Soviética de acuerdo con propia redacción constitucional⁴⁰, en un país donde *no asistimos al triunfo de la ley, sino al de un pretendido espíritu que obra según cada cual lo entiende [...], donde se afirma que*

³⁵ MARCHENA GÓMEZ, MANUEL, *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*, Madrid, 1992, nota p.43.

³⁶ Art. 166.

³⁷ Art. 117 de la Constitución de 1936 y 168 de la Constitución de 1977.

³⁸ CHAMBRE, M. *L'Union Sovietique*, Paris, 1966, p. 150. Citado por FERNANDEZ MARTÍN-GRANIZO, MARIANO, *El Ministerio Fiscal en España*, Madrid, 1977, nota p.115.

³⁹ Que, salvo las sesiones extraordinarias que podía convocar el propio Presidium por iniciativa propia o a petición de una de las repúblicas federadas o de no menos de un tercio de los diputados de una de las Cámaras, era convocado dos veces al año.

⁴⁰ Art. 108.

*el derecho es instrumental, carente de contenido ético.*⁴¹ Un modelo donde la existencia de un Ministerio Fiscal casi todopoderoso a las órdenes, en la práctica, del Presidium del PCUS, podía devenir en una real necesidad, una exigencia del sistema político.⁴² CASTÁN, por su parte, critica el sistema judicial de un país donde *ni siquiera se observa la menor preocupación por mantener los principios constitucionales clásicos.*⁴³

Así, si bien resulta atractivo analizar un modelo de Ministerio Público dependiente del legislativo, es cierto que ni el sistema soviético ni el de los países de influencia soviética podrían servirnos como ejemplo por cuanto en ellos regía el principio de concentración de poderes o *unidad de poder* al servicio del partido único⁴⁴, en favor del cual se perfila el funcionamiento y la tarea del legislativo. En palabras de ALVARADO, el sistema político central descansaba *aparentemente* en dos aparatos, porque uno de ellos – los órganos federales del poder – se subordinaba enteramente al segundo – el PCUS – en virtud del principio de *concentración de poderes*, favorecedor siempre de las verdaderas instancias ejecutivas.⁴⁵

Qué duda cabe de que, en gran medida, el *Prokuror* y sus inferiores correspondían al órgano que les designaba y, en suma, velaban por una definición muy concreta de legalidad, *la legalidad socialista.*⁴⁶ No podemos

⁴¹ AYARRAGARAY, CARLOS A., *El Ministerio Público y la libertad*, en las tesis y contribuciones publicadas en *Anais do 1º Congresso Interamericano do Ministério Público, São Paulo, 1956*, II volumen, p. 691 y 692.

⁴² ÁLVAREZ CIENFUEGOS, JOSÉ MARÍA, *El Ministerio Fiscal en el Derecho Comparado*, en *Cincuentenario del Estatuto del Ministerio Fiscal*, Burgos, 1977.

⁴³ CASTÁN TOBENAS, JOSÉ, *Poder Judicial e Independencia Judicial*. Discurso en la apertura de los tribunales, Madrid, 1951, p.30 y ss.

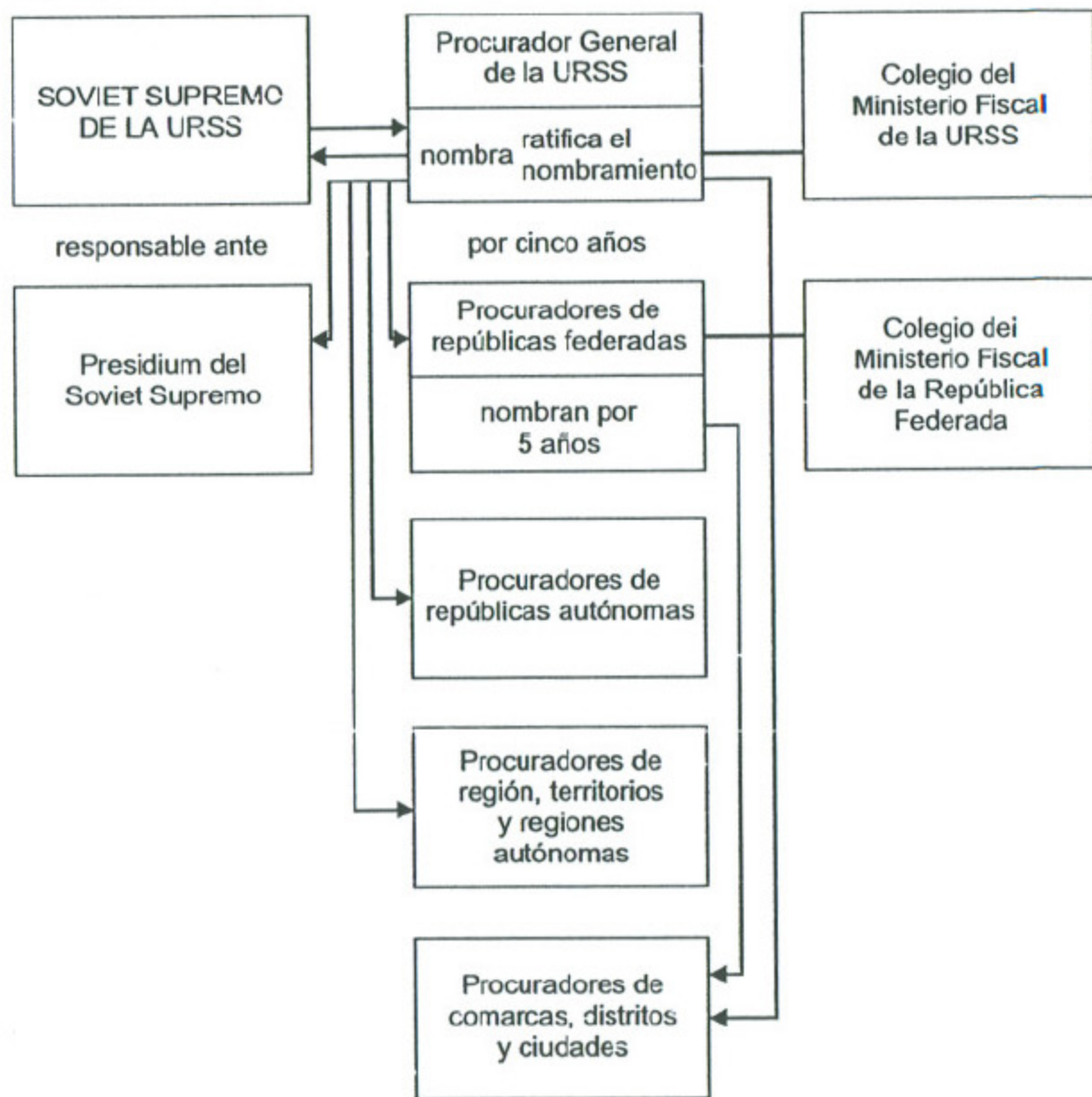
⁴⁴ Considerado por la doctrina oficial como la estructura organizativa que encarnaba los intereses de la clase proletaria, lo que es igual, la mayoría numérica de la población, y cuya principal función era la de conquistar el poder e instaurar la dictadura del proletariado. Vid. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, pp.663 y ss. Padua, 1991.

⁴⁵ ALVARADO PÉREZ, EMILIO, *El hundimiento de la Unión Soviética*, en AA.VV. *El Retorno a Europa. De la Perestroika al Tratado de Maastricht*. Madrid, 1003, p.22.

⁴⁶ CONDE-PUMPIDO FERREIRO, CÁNDIDO, *op. cit.*, p.853 y ss. Con De Vergottini, entendemos el término legalidad socialista como la tercera fase en la evolución del concepto de ordenamiento en los regímenes socialistas. En la primera, los fines revolucionarios impedían por naturaleza, el respeto al principio de legalidad. Inmediatamente a continuación, u en paralelo a la consolidación de nuevos ordenamientos basados en los principios socialistas, se consolidó la idea de *legalidad revolucionaria*, respetuosa en todo momento con los fines de la Revolución. Con la tercera fase es elaborado el concepto de *legalidad socialista*, que presupone la consolidación definitiva de las instituciones. Vid. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Op. cit.*, pp.618-623. Padua, 1991.

olvidar, como pone de relieve GRANADOS⁴⁷, que la gran mayoría de los procuradores y los ayudantes investigadores a su servicio disfrutaban de la cualificación técnica suficiente que les otorgaba el grado de licenciado en Derecho. Los licenciados universitarios de mayor graduación eran los que, en general, ocupaban estos puestos, y ello les hizo sujetos de alta consideración dentro de la sociedad soviética.

ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL SOVIÉTICO (Prokuratura)



FUENTE: De Esteban, Jorge y Varela, Santiago. "La Constitución Soviética".

⁴⁷ GRANADOS, FRANCISCO, *El Ministerio Fiscal (Del Presente al Futuro)*, Madrid, 1989, p.328 y ss.

2.2 EL MODELO DE MINISTERIO FISCAL EN LOS ESTADOS DE EUROPA ORIENTAL

En general, los países que en su día fueron catalogados como satélite de la URSS, mostraron, antes de los extraordinarios cambios cuyo comienzo tuvo lugar en la segunda mitad de la década de los ochenta, una estructura del Ministerio Fiscal similar, en la mayoría de los aspectos a la que hemos estudiado en la Unión soviética, y en especial en lo referido a sus relaciones con el ejecutivo, observable en las jerarquías de los países llamados socialistas.⁴⁸

La Constitución de la extinta República Democrática Alemana de 6 de abril de 1968⁴⁹ recogía la figura del Ministerio Fiscal junto con los órganos encargados de impartir la justicia en su capítulo VI, "Legalidad y administración de la justicia socialista".⁵⁰ La tarea de la fiscalía era velar por el mantenimiento estricto de la legalidad socialista sobre la base de la ley, proteger a los ciudadanos de las contravenciones de la ley, luchar contra los actos delictivos y cuidar que las personas que hayan cometido un crimen o delito respondan de ello ante los tribunales. Todo ello con el fin de asegurar el orden estatal socialista y proteger los derechos de los ciudadanos.

Al frente de la Fiscalía se encontraba el Procurador General, a quien se subordinaban los procuradores de las provincias y distritos, así como los militares. Expresamente venía señalado el deber de obediencia a las instrucciones de Procurador General, que nombraba y destituía al resto de procuradores. El Procurador General sólo era responsable ante la Cámara del Pueblo⁵¹ – *Volkskammer* –, único órgano legislador y constituyente de la República Democrática Alemana⁵², encargado de velar por la aplicación de la Ley y de sus resoluciones y de *determinar los principios fundamentales de la actividad [...] del Tribunal Supremo y del Ministerio Fiscal*⁵³ y, entre el período comprendido entre sus

⁴⁸ Véase, en general, PRIETO CASTRO, *El Ministerio Fiscal en Europa*, Madrid, 1976, y FERNÁNDEZ MARTÍN-GRANIZO, MARIANO, op. cit., pp.114 y 115.

⁴⁹ Modificada por la Ley de adiciones y enmiendas de 7 de octubre de 1974.

⁵⁰ Arts. 97 y 98.

⁵¹ Órgano supremo de la Administración del Estado de la RDA, de acuerdo con el art. 48 de su Constitución, formada por 500 diputados elegidos para un período de cinco años. Esta Asamblea legislativa nombraba, asimismo, al Consejo de Ministros (*Ministerrat*) y elegía un Consejo de Estado (*Staatsrat*).

⁵² Art. 48(2).

⁵³ Art. 49(3).

sesiones, ante el ejecutivo, el Consejo de Estado. La Cámara del Pueblo elegía al Procurador General, como ocurría con el Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo, y determinaba los principios de su actividad.⁵⁴ No obstante, la inspección constante de su actividad correspondía al Consejo de Estado.⁵⁵

La Constitución búlgara de 18 de mayo de 1971 declaraba a la Asamblea Nacional como órgano supremo del poder del Estado, y es ésta la que elegía, cada cinco años, al Procurador General de la República y ante quien éste era responsable. Al Procurador le correspondía el control sobre el cumplimiento y la correcta interpretación de las leyes por parte del gobierno y de los distintos órganos del Estado. En Bulgaria, además, la *unidad de poder* constaba explícitamente en la Constitución, prohibiéndose de raíz, de esta manera, que otro órgano, incluidos los Tribunales, encarnen un poder autónomo.⁵⁶

La Constitución de la ahora escindida República Socialista Checoslovaca de 11 de julio de 1960⁵⁷, recogía los preceptos sobre la Fiscalía junto con los del poder judicial en el capítulo VIII⁵⁸ "Los Tribunales y el Ministerio Público". Al frente de éste se encontraba el Fiscal General de la República Socialista Checoslovaca, en el ámbito de toda la federación, y para cada una de las repúblicas, Checa y Eslovaca, existía un Fiscal General. La misión del Ministerio Público era la vigilancia de la aplicación consecuente y de la observación de las leyes y de los demás reglamentos jurídicos por los ministerios y los demás órganos de la Administración del Estado, los Comités Nacionales, los Tribunales, las organizaciones y económicas y otras instituciones, así como por los ciudadanos.

El presidente de la Federación nombraba y revocaba al Fiscal General de la federación⁵⁹, mientras que los Fiscales Generales de las repúblicas federadas eran nombrados y revocados, a proposición de aquél, por la Presidencia del Consejo Nacional⁶⁰ de la respectiva república. No obstante, cada uno de los

⁵⁴ Arts. 49(3) y 50.

⁵⁵ Art. 74.

⁵⁶ SPASSOV, *La Bulgarie*, París, 1973, p.340. Citado por FERNÁNDEZ MARTÍN-GRANIZO, MARIANO, op. cit., nota p.114.

⁵⁷ Modificada en varias ocasiones posteriormente a su aprobación.

⁵⁸ Arts. 104-106.

⁵⁹ No pudiendo pertenecer a la misma república que el Fiscal General de la federación su primer suplente.

⁶⁰ Legislativos de las federaciones. El Consejo Nacional Checo se componía de 200 diputados, y el Eslovaco de 150 diputados, todos ellos elegidos para un período de cinco años.

Fiscales era responsable ante el legislativo de su ámbito, bien la Asamblea Federal⁶¹, bien los Consejos Nacionales de cada una de las dos repúblicas.

De idéntica manera que la Constitución soviética, la ley checoslovaca determinaba la independencia del Ministerio Público de los órganos locales, al mismo tiempo que añadía que en la totalidad de sus actividades debía *apoyarse en la iniciativa del pueblo trabajador y de sus organizaciones*. Regía el principio de subordinación de todo el cuerpo al Fiscal General correspondiente, pues los fiscales de las repúblicas no estaban subordinados al de la federación sino en los casos señalados por la ley, que poseían el carácter de excepcionales.

La validez de las decisiones del Ministerio Público se iguala por la constitución a la de los tribunales y notarías públicas. Como tales, tenían fuerza ejecutoria en toda la federación.⁶²

La Constitución de la República Popular de Hungría de 1949⁶³ separaba la organización judicial de la Procuraduría, a la que le dedicaba el capítulo VI.⁶⁴ Según éste, el Procurador General y la Procuraduría debían velar por la persecución consecuente de todo acto que viole o amenace el orden de la sociedad, la seguridad y la independencia del Estado, y proteger los derechos de los ciudadanos. La Procuraduría ejercía la vigilancia de la legalidad de la investigación, y tenía a su cargo la acusación en el curso del procedimiento judicial. Debía contribuir, de igual manera, a que los órganos estatales, sociales y cooperativos, así como los ciudadanos respetaran e hicieran respetar las leyes. En caso de violación de la ley, debía recurrir en favor de la legalidad.

El Procurador General de la República era elegido en la primera sesión de la Asamblea Nacional⁶⁵ para un período que comprendía hasta la primera sesión de la siguiente Asamblea. Este órgano estaba legitimado asimismo para removerlo de su ocupación, y ante la Asamblea debía el Procurador General ser responsable y rendir cuentas de su actividad.

El Procurador General dirigía y orientaba la Procuraduría, y designaba al resto de procuradores.

⁶¹ Órgano legislativo federal, compuesta por dos cámaras: la del Pueblo (200 diputados) y la de las Naciones (150 diputados).

⁶² Según la redacción que le confirió al art. 106, a la ley constitucional nº 155 de 1969.

⁶³ Modificada con posterioridad, especialmente en 1972 y 1975.

⁶⁴ Arts. 51-53.

⁶⁵ Órgano legislativo elegido para un período de cinco años, y que se reunía en sesión ordinaria al menos dos veces al año.

La Constitución de la República Popular de Polonia de 22 de julio de 1952⁶⁶ incluye en su capítulo séptimo⁶⁷ a la Fiscalía junto con los tribunales. El Fiscal General de la República debía velar por la legalidad popular, vigilar la protección de la propiedad socializada y garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos. En especial, su tarea debía centrarse en la persecución de los delitos que afectaran al régimen, en la defensa y en la independencia de la República.

Era nombrado y revocado por el Consejo de Estado⁶⁸, a quien debía informar sobre las actividades de la Fiscalía. A su vez, el Fiscal General nombraba y revocaba a los fiscales subordinados. Aparece asimismo la cláusula de la independencia respecto a los órganos locales.

Una de las características del sistema polaco es que pertenecía a lo que BIHARI denominó control parlamentario-gubernamental.⁶⁹ La finalidad de la Cámara Suprema de Control era *controlar la actividad económica, financiera y organizativo-administrativa de los organismos centrales y regionales de la administración estatal, de las organizaciones sociales y cooperativas y de las instituciones que dependen de ella. El control se efectúa desde el punto de vista del cumplimiento de las tareas del plan socioeconómico, de la legalidad, de la buena administración y de la conveniencia y rectitud de las actividades.* Asimismo, la Cámara extendía su labor a *las empresas de la economía no socializada en relación con el cumplimiento de las tareas que les han encomendado los organismos estatales o las organizaciones de la economía socializada, y examina la legalidad de las actividades de dichas empresas y su conveniencia desde el punto de vista de los intereses sociales.* La supervisión de la Cámara correspondía al Presidente del Consejo de Ministros, y a petición de éste nombraba y revocaba la Dieta al Presidente de la Cámara Suprema de Control.

⁶⁶ Con varias modificaciones posteriores. Se há utilizado el texto promulgado el 16 de febrero de 1976.

⁶⁷ En los arts. 64-66.

⁶⁸ Órgano ejecutivo, elegido por el Parlamento (Dieta).

⁶⁹ Bihari diferencia, atendiendo al origen de los órganos supervisores en el estado socialista, entre control del Estado, control mixto (estatal y social) y control parlamentario-gubernamental. Éste último sistema fue integrado en la Constitución polaca mediante una enmienda constitucional de 13 de diciembre de 1957, que creó la Cámara Suprema de Control (*Najwyższa Izba Kontroli*) en los arts. 34 al 36. BIHARI, OTTÓ, *Op. cit.*

La Constitución rumana⁷⁰ diferencia entre los órganos judiciales y los órganos de la fiscalía, a los que dedica su Título VII.⁷¹ Era función de la Fiscalía ejercer la vigilancia de la actividad de los órganos de ejecución de las penas y vigilar, en las condiciones de la ley, la observación de la legalidad, la defensa del régimen socialista, de los derechos e intereses legítimos de las organizaciones socialistas, de las demás personas jurídicas y de los ciudadanos.

Los órganos de la fiscalía, subordinados en orden jerárquico, eran la Fiscalía General, las fiscalías departamentales, las fiscalías locales y las fiscalías militares. El Fiscal general, a la cabeza de la Fiscalía General, era elegido por la Gran Asamblea Nacional⁷² por el período de duración de la legislatura y en su primera sesión. Respondía ante el legislativo y, en el intervalo entre sesiones, ante el Consejo de Estado.⁷³

La legislación rumana preveía que el fiscal jefe del departamento o del municipio de Bucarest era elegido y revocado por el consejo popular.⁷⁴

La Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 21 de febrero de 1974 incluía al Ministerio Público Federal en el Capítulo VI⁷⁵ del Título Cuarto, *De la organización de la Federación*; en común con el Tribunal Federal y el Abogado Federal de la Autogestión; y junto a los tribunales en el capítulo V⁷⁶ del Título Segundo, *De la organización social*.

El Ministerio Fiscal estaba regulado como un órgano estatal autónomo, encargado de perseguir a los autores de los actos criminales y de otros actos punibles por la ley, como también de tomar las medidas, determinadas por la ley, en el amparo de los intereses de la comunidad social y de interponer recursos jurídicos en amparo de la constitucionalidad y la legalidad. Ejercía sus funciones con arreglo a la Constitución y la Ley y de acuerdo con la política establecida

⁷⁰ Nos há servido para el estudio la traducción del texto constitucional publicado en el Boletín Oficial de la República Socialista de Rumanía el 27 de diciembre de 1974 y de las modificaciones posteriores.

⁷¹ Arts. 112 al 115.

⁷² Parlamento compuesto de 349 diputados elegidos por un período de cinco años. Se reunía en dos sesiones ordinarias al año.

⁷³ Órgano ejecutivo supremo, elegido por el legislativo entre sus miembros.

⁷⁴ Órganos locales del poder estatal que dirigían la actividad local.

⁷⁵ En los arts. 372 y 373.

⁷⁶ En los arts. 235 y 236.

por los actos generales de las Asambleas de las comunidades socio-políticas.⁷⁷ Tenía el derecho y el deber de informar a la Asamblea de la respectiva comunidad socio-política sobre la ejecución de la ley y la labor que realizaba. Albergaba asimismo la figura del Ministerio Público Militar, que perseguía a los autores de hechos criminales comprendidos por la jurisdicción de los Tribunales Militares.

La función de la Fiscalía en el marco de la Federación era ejercida por el Fiscal Público Federal, que era nombrado y relevado por la Asamblea de la República Yugoslava.⁷⁸ Este órgano podía impartir instrucciones de carácter obligatorio al Fiscal Público de las Repúblicas y de las Provincias que componían en Estado yugoslavo.

3 EL MINISTERIO FISCAL EN LAS NUEVAS CONSTITUCIONES

3.1 RUSIA

Puede afirmarse que, tras la Constitución de la Federación rusa votada en referéndum el 12 de diciembre de 1993, la *Prokuratura* conserva los rasgos principales, especialmente en cuanto a su elección por parte del legislativo, de su homónimo soviético, si bien algunas características fundamentales, especialmente referidas a su independencia, han cambiado.

Es el caso de la movilidad del Procurador General de la Federación. La reciente Constitución reconoce explícitamente la facultad del Consejo de la Federación de colocar y remover de su cargo al Procurador General, sin mencionar el período de sí existía, en un primer momento de siete años y más

⁷⁷ El complejo sistema de organización socio-política yugoslavo que incluía, entre otros, organizaciones de autogestión en entramados de trabajo asociado y en comunidades de interés autogestionadas, preveía un sistema de asambleas como órganos de la autogestión social y órganos supremos de poder en el cuadro de los derechos y deberes de la comunidad socio-política.

⁷⁸ Definida como *órgano de autogestión social y órgano supremo del poder en el cuadro de los derechos y deberes de la federación*. Formada por dos cámaras, el Consejo Federal, compuesto por los delegados de las organizaciones y comunidades autogestionadas y de las organizaciones socio-políticas en las Repúblicas y las Provincias Autónomas, y el Consejo de las Repúblicas y las Provincias, compuesto de delegaciones de las Asambleas de las Repúblicas y de las Asambleas de las Provincias Autónomas.

adelante de cinco, en la Unión Soviética. Por outro lado, el nombramiento se realiza a propuesta del Presidente de la Federación⁷⁹, facultad conferida al ejecutivo, inexistente en la legislación anterior propio del carácter presidencialista que emana el actual sistema ruso.

Podemos hablar, pues, de un sistema mixto de elección, controlado en buena medida por el Presidente pero cuya última palabra, más importante a la hora de destituir al Procurador que en el momento de nombrarlo, pertenece a la Cámara Alta del legislativo, el Consejo de la Federación.⁸⁰ Un nuevo modelo donde la Procuraduría aparece como un *sistema único centralizado*⁸¹, en el que ya no consta la independencia de los fiscales respecto a la organización local. De hecho, si bien continúa existiendo una jeraquía estricta en escala de la institución donde cada procurador se subordina a su superior, y todos ellos al Procurador General, también es cierto que conserva el Procurador General el poder de nombrar a los procuradores de los diferentes entes integrantes de la Federación, aunque la Constitución le impone la obligación *de haber consultado con estos sujetos*. Los fiscales que no lo son directamente de un ente de la Federación sí son nombrados, sin necesidad de consulta, por el Procurador General.⁸²

En un plano puramente teórico, los cambios en la figura de la *Prokuraturia* son evidentes: en cuanto a su elección, se da una decisiva intervención por parte del ejecutivo y ninguna facultad a la Cámara Baja del Parlamento. En cuanto a su autonomía, se rescinde la inamovilidad de que disfrutaba y aparecen cambios en el funcionamiento regular y el nombramiento de los Procuradores. Por lo que se refiere a sus funciones, la nueva Constitución rusa simplemente guarda silencio.

⁷⁹ Art. 129(2).

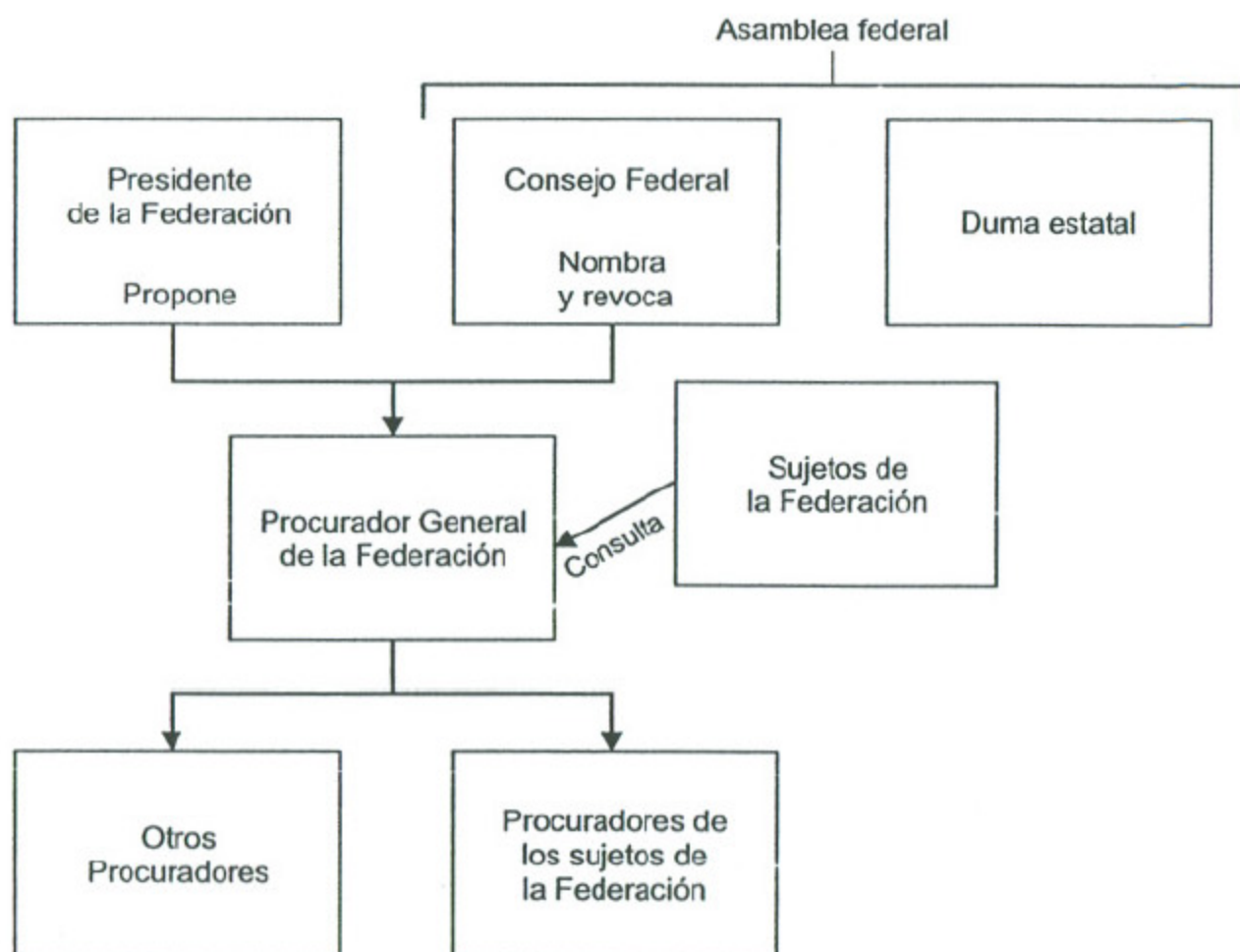
⁸⁰ La Constitución rusa determina un Parlamento bicameral. La Asamblea Federal rusa está formada, de este modo, por la Cámara Alta - el Consejo de la Federación - y Cámara Baja - la Duma Estatal -. A la primera se le reconoce, en el art. 102.h, la facultad de nombrar y remover de su cargo al Procurador. Esta Cámara está formada por dos diputados de cada sujeto de la Federación rusa. De acuerdo con la Constitución, conforman la Federación rusa: 21 repúblicas, 6 territorios (krai), 49 regiones (oblast), 2 ciudades federadas, 1 región (oblast) autónoma y 10 distritos autónomos subordinados (okrug). La Norma fundamental prevé el cambio de estatus de sus componentes, así como la formación de otros nuevos.

⁸¹ Art. 129(1).

⁸² Art. 129(4) y 129(5).

Desde el punto de vista práctico, qué duda cabe que, remitiéndonos a lo ya expresado, la supuesta independencia anterior del Ministerio Fiscal era de aplicación imposible en un país regido por el principio de concentración de poderes. La situación ha derivado hacia un sistema político republicano de marcado carácter presidencialista, con control parlamentario, definido constitucionalmente como democrático y de derecho⁸³, en el que, frente al *Estado de todo el pueblo*⁸⁴ se ha optado por un régimen donde *el hombre, sus derechos y libertades deben ser el valor supremo*.⁸⁵

ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL DE LA FEDERACIÓN RUSA



⁸³ Art. 1.

⁸⁴ Art. 1 de la Constitución de la URSS de 1977.

⁸⁵ Art. 2.

3.2 EUROPA ORIENTAL Y REPÚBLICA ESCINDIDAS DE LA ANTIGUA URSS

Tras el fracaso de la reforma constitucional⁸⁶ y la disolución oficial de la Unión Soviética en diciembre de 1991, las repúblicas escindidas formularon, en sus nuevas Constituciones o en las reformas de aquellas que se habían dado antes de su incorporación a la URSS, un modelo de Ministerio Fiscal que cuenta, en muchos casos, con las notas más importantes de la *Prokuratura* soviética, si bien con el importante apunte de que se há adaptado a las instituciones democráticas. Sin duda, no sorprenderá que las funciones y características de la Fiscalía en estos casos recuerden de cerca aquellas que en muchos sistemas tiene encomendado el *ombudsman*, principalmente en lo referido a su independencia. Esta adaptación de la antigua fiscalía soviética que conserva sus características más relevantes no se há dado en todos los países, donde el sistema de vigilancia de la legalidad há renunciado a los rasgos característicos de la procuraduría socialista para asumir un tipo semejante al de los países occidentales, con semejantes cambios a los que hemos estudiado respecto a Rusia.

Analizaremos acto seguido la formulación constitucional del Ministerio Fiscal en las Normas fundamentales de estos nuevos países, la mayoría de los cuales acaban de entrar en la historia constitucional o todavía no lo han hecho. La clasificación que proponemos se sujeta a la relación entre el legislativo y la Fiscalía, y atendiendo a la dependencia de este órgano con el Parlamento hemos diferenciado entre sistemas de regulación del Ministerio Fiscal gubernamentales, mixtos, parlamentarios y judiciales. En los primeros, el Fiscal General mantiene una dependencia absoluta con el ejecutivo; en los sistemas parlamentarios es elegido por el legislativo y en los judiciales – con el único caso de Croacia – por el consejo regulador de la judicatura. Los sistemas mixtos, los más numerosos y hacia el que, como vimos, tendió la nueva regulación del Ministerio Fiscal en Rusia, mantienen la elección por el legislativo pero incluyen la fundamental propuesta del ejecutivo, al mismo tiempo que muchos de ellos regulan otros mecanismos de control que asumen muchas de las funciones propias de la Fiscalía tal y como había sido creada en la antigua Unión Soviética.

⁸⁶ Vid. un análisis de las razones en Roeder, Philip G., *Red Sunset. The Failure of Soviet Politics*, Princeton, NJ, 1993, pp.210-245.

3.2.1 Sistemas gubernamentales

Repúblicas asiáticas

La Constitución de Kazajstán que se aprobó en Alma-Ata el 28 de enero de 1993 determina un Ministerio Fiscal con la función de *supervisar el preciso y uniforme cumplimiento de las leyes en la República de Kazajstán*.⁸⁷ En los casos y de la manera que estipula ley, las fiscalías se encargarán de la persecución criminal y tomarán parte en los procesos legales.

También la independencia aparece como nota distintiva de esta institución. La Constitución indica que los fiscales ejercerán sus poderes independientes del resto de cuerpos del Estado, y obedecerán tan sólo a la ley. La función de fiscal es incompatible con el de diputado, un cargo en outro cuerpo del Estado, ser miembro de una asociación pública, *la búsqueda de aspiraciones políticas*, o ser empresario.

Los fiscales se organizan en un sistema único y centralizado encabezado por el Fiscal General de la República del Kazajstán, que es nombrado por el Soviet Supremo⁸⁸ por un plazo determinado de cinco años. Todos los fiscales del cuerpo son nombrados y removidos de su cargo por el Fiscal General.

También la Constitución de la República del Kirguistán fue aprobada por el Soviet Supremo de este país, el 5 de mayo de 1993. Las funciones del Ministerio fiscal se resumen en un sólo artículo, el 76, donde indica que es función de éste supervisar la exacta y universal observación de la ley. A las Procuradurías les corresponde persecución criminal, así como participar en los procesos judiciales en los casos señalados por la ley.

El Presidente de la República del Kirguistán nombra al Procurador General con el consentimiento del Parlamento⁸⁹ – *Jogorku Kenesh*⁹⁰ –.

⁸⁷ Art. 106.

⁸⁸ Única Cámara del Parlamento Kazajo, electo por cinco años. Se autoriza a la ley para que ordene su composición. Entre sus poderes, se encuentra el de adoptar la Constitución de la República e introducir cambios y enmiendas en ésta (art. 64.1).

⁸⁹ Compuesto por una sólo cámara, consta de 105 diputados elegidos para un mandato de cinco años, y que disfrutan de la potestad de enmendar o cambiar la Constitución. El procedimiento de elección de los componentes de *Jogorku Kenesh* se deja en manos de la ley.

⁹⁰ Art. 46.2.1.

La Sección octava de la Constitución de 18 de mayo de 1992 de Turkmenistán trata de la Procuraduría de la República, nombrada por el ejecutivo.⁹¹ Ésta se entiende de como un sistema unido y centralizado con el Procurador General al frente. El Presidente de Turkmenistán es el que nombra, para un período definitivo de cinco años, al Procurador General, así como al Abogado General adjunto y los procuradores de las unidades administrativas territoriales más importantes – *velayets* – que componen el Estado. El resto de procuradores son nombrados por el Procurador General. El Procurador General es asimismo responsable ante el Presidente de todas sus actividades.

Las funciones de la Procuraduría comprenden la supervisión sobre la estricta y uniforme observación de las leyes, actos del Presidente, órganos del Estado, Fuerzas Armadas y gobiernos autónomos, así como de los participantes en relaciones industriales y comerciales, organizaciones e instituciones, asociaciones públicas, funcionarios y ciudadanos. De acuerdo con las leyes, los procuradores participarán en los procedimientos judiciales. Asimismo, la Procuraduría supervisa la legalidad de las investigaciones preliminares sobre los delitos.

En cuanto a la independencia con que deben contar los procuradores, la Constitución indica que deben hacer uso de sus facultades tan sólo guiados por la ley. Mientras disfrutan del cargo, los procuradores no pueden militar en partidos políticos ni ninguna otra asociación que persiga fines políticos.

Polonia

La varias veces enmendada Constitución polaca⁹², en la redacción que confiere la Ley Constitucional de 17 de octubre de 1992⁹³, declara que la Procuraduría tiene como fin salvaguardar la observación de la ley y la persecución de los delitos.⁹⁴

⁹¹ Turkmenistán se perfila como una república de carácter presidencialista y unicameral. El Parlamento - *Mejlis* -, compuesto por cincuenta miembros por un período de cinco años, no ejerce ningún papel en la designación del Procurador General o los procuradores subordinados.

⁹² Continúa vigente la Constitución de la República de Polonia de 22 de julio de 1952, a pesar que buena parte de ésta ha sido derogada, principalmente por la Ley constitucional de 17 de octubre de 1992.

⁹³ Ley sobre las relaciones mutuas entre las instituciones legislativas y ejecutivas de la República de Polonia y sobre el gobierno autónomo local.

⁹⁴ Art. 64.

El modelo polaco está claramente relacionado con el ejecutivo. La misma Constitución determina que la *Prokuratura* está subordinada al Ministro de Justicia, y es el propio ministro el que desempeña el cargo de Procurador General, condición que no hemos observado en ninguno de los casos estudiados además del polaco.

Rumanía

El Ministerio Fiscal aparece regulado en la Constitución rumana de 13 de diciembre de 1991 en la Sección 2ª del Capítulo VI, dedicado al poder judicial.⁹⁵ En la actividad jurídica, el Ministerio Fiscal representa los intereses generales de la sociedad y defiende el orden de derecho, así como los derechos y libertades de los ciudadanos.

El Ministerio Fiscal ejerce sus atribuciones por medio de procuradores constituidos en magistraturas especiales. Estos procuradores actúan en virtud de los principios de legalidad, imparcialidad y control jerárquico, bajo la autoridad del ministro de justicia. Respecto a la independencia, el cargo de procurador es incompatible con cualquier otro cargo público o privado, excepto los didácticos en la enseñanza superior.

Las funciones del Ministerio Fiscal son diferentes a la institución del Abogado del Pueblo que determina la norma constitucional. Éste es nombrado por el Senado, por un período de cuatro años, con el fin de que defienda los derechos y libertades de los ciudadanos. Tampoco puede mantener ningún otro cargo público o privado. Ejerce sus atribuciones de oficio o a solicitud de las personas lesionadas en sus derechos y libertades. Las autoridades públicas están obligadas a conceder al Abogado del Pueblo el respaldo necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Debe presentar anualmente informes a las dos Cámaras del Parlamento⁹⁶, o bien cuando éstas se lo soliciten. Estos informes pueden contener recomendaciones relativas a la legislación o medidas de otra índole, destinadas a proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos.⁹⁷

⁹⁵ Arts. 130 y 131.

⁹⁶ Es sistema legislativo rumano es bicameral: el Congreso de los Diputados y el Senado. Los miembros de ambas Cámaras son elegidos por voto universal, igual, directo, secreto y libremente expresado por un mandato de cuatro años.

⁹⁷ Capítulo IV, arts. 55-57.

3.2.2 Sistemas mixtos

Estonia, Letonia y Lituania

Las tres repúblicas bálticas cuentan con varias semejanzas en la constitucionalización de las funciones que, en general, corresponden al Ministerio Fiscal. La importancia constitucional que se concede a esta fiscalía, en todo aquello que nos es el control de la legalidad de la Administración y los poderes públicos, es escasa o nula. Las tres repúblicas legislan un *control del Estado*, combinación de las funciones del Fiscal General del Estado y del Defensor del Pueblo, diferenciado y sin ninguna relación explícita con la Procuraduría propiamente dicha.

En la Constitución estoniana de 28 de junio de 1992, la única mención a la función del Ministerio Fiscal como perseguidor público es para ordenar que su organización se regule por ley.⁹⁸ El capítulo VII de la Constitución determina las características del Canciller legal – *Õiguskantsler* –, más parecido, como pasará con figuras similares en los dos restantes países, al *ombudsman* que a un Procurador General. Éste se concibe como un cargo independiente cuya función es vigilar que los actos legislativos adoptados por los poderes legislativo y ejecutivo del estado y por los gobiernos locales estén de acuerdo con la Constitución y la ley.⁹⁹ El Canciller legal analiza las propuestas que se le hacen sobre la conveniencia de enmendar o adoptar nuevas leyes, incluso aquellas cuyo fin sea el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales, para lo cual presenta un informe al Parlamento – *Riigikogu* –. Asimismo, es el único que puede proponer al Parlamento la acusación criminal a miembros del mismo y al Presidente de la República, un miembro del Gobierno, el Auditor General¹⁰⁰, el Presidente del Tribunal Nacional o cualquier miembro de ésta.¹⁰¹

El Canciller legal es nombrado por el *Riigikogu*¹⁰² a propuesta del Presidente de la República. Su mandato es de siete años – conserva el período

⁹⁸ Art. 151.

⁹⁹ Art. 139.

¹⁰⁰ La Oficina Auditora del Estado - *Riigikontroll* - se organiza en Estonia como una institución independiente responsable del control económico. La Constitución la regula en el Capítulo XI, arts. 132-138.

¹⁰¹ Arts. 76, 85, 101, 138, 139 y 153.

¹⁰² El legislativo estoniano se presenta como una sola Cámara formada por 101 miembros elegidos por voto general, uniforme, directo y secreto entre los estonianos que pueden ser votantes y han cumplido los 21 años.

más extenso que tuvo el cargo en la primera época soviética – , y sólo puede apartarlo de éste una sentencia del Tribunal. De hecho, para ser inculcado de un delito criminal, se necesita la propuesta del Presidente de la República y el consentimiento de la mayoría de miembros del Parlamento. La Constitución le atribuye los mismos derechos al frente de su oficina que la ley conceda a un ministro frente a un ministerio. También cuenta con la facultad de participar en las sesiones del *Riigikogu* y de Gobierno de la República, con derecho a la palabra.

Su modo de actuación es conciso: si el Canciller legal considera que un acto legislativo adoptado por el poder legislativo o ejecutivo del estado o algún gobierno local contradice la Constitución o la ley, propone a la institución actuante que remedie su falta y concuerde su acto con la norma presuntamente violada en un plazo de veinte días. En caso de que ésta no corrija la concordancia legal, el Canciller propone al Tribunal Nacional que declare el acto nulo y sin efectos. Asimismo, debe presentar un informe anual al Parlamento sobre las actuaciones del período o cuando éste le sea pedido para conocer la legalidad de una disposición por parte de los organismos referidos.

La Constitución letona de 15 de febrero de 1922¹⁰³ guarda silencio respecto a cualquier aspecto y la misma existencia del Ministerio fiscal. La séptima parte¹⁰⁴ regula el Departamento de Control del Estado, que es conformado como una junta independiente. Sus miembros son nombrados y confirmados en sus cargos de idéntica manera que los jueces.

La norma fundamental Lituana es más expresiva. La Constitución de 25 de octubre de 1992 nombra al Ministerio Fiscal para indicar sus funciones: Perseguir los sucesos criminales en nombre del Estado, llevar a cabo la persecución criminal y supervisar las actividades de los cuerpos interrogadores. El procedimiento para su nombramiento como el de los jueces, se confía a la ley posteriormente desarrollada.¹⁰⁵

¹⁰³ Reestablecida en su autoridad por la Declaración del Soviet Supremo de la República de Letonia de 4 de mayo de 1990, tras la derogación la decisión del Parlamento letón respecto al ingreso de este país en la URSS de 21 de julio de 1940. Guardaba sus plenos efectos la legislación soviética que no contradecía la Constitución.

¹⁰⁴ Arts. 87 y 88.

¹⁰⁵ Art. 118.

De nuevo nos encontramos con un capítulo, el decimosegundo, que regula el Control del Estado. Dirigiendo esta institución se encuentra el Controlador del Estado, nombrado por un período concreto de cinco años por el Parlamento – *Seimas*¹⁰⁶ – a proposición del Presidente de la República¹⁰⁷, y que con anterioridad a la toma de posesión há jurado el cargo. Su función consiste en supervisar la legalidad de la gestión y utilización de las propiedades del Estado y la realización de los presupuestos del Estado. Sobre la ejecución de éste, debe elevar anualmente un informe al *Seimas*.¹⁰⁸

Uzbekistán

La Procuraduría se regula en el capítulo 24, arts. 118-121 de la Constitución de la República de Uzbekistán de 8 de diciembre de 1992. La función del Procurador General y de los procuradores subordinados es la de supervisar la estricta y uniforme observación de las leyes en el territorio de la República.

La Procuraduría se articula con el Procurador General al frente de ésta, dirigiendo un modelo que es definido como centralizado. Éste nombra al resto de procuradores de las regiones, distritos, capitales y ciudades del país, con excepción del caso del Procurador de la República Autónoma de Karakalpakstán¹⁰⁹, que es nombrado por la institución más representativa de este ente y confirmado por el Procurador General d Uzbekistán. Para todos estos procuradores, incluido el Procurador General, se explicita un período de mandato de cinco años.

También en el caso que estudiamos la independencia se valora en el cargo de los procuradores. La Constitución indica que los miembros de la Procuraduría deben ejercer sus facultades de manera independiente a cualquier

¹⁰⁶ El legislativo lituano está formado por una sola Cámara. De acuerdo con el art. 55, el *Seimas* representa al pueblo. Está compuesto por 141 miembros elegidos de entre los ciudadanos lituanos mayores de veinticinco años y con capacidad, por un término de cuatro años mediante voto universal, igual, directo y secreto. El *Seimas* también es el competente en aceptar la dimisión del Controlador, según el cardinal 11 del art. 67.

¹⁰⁷ Si es necesario, dispone el ordinal 13 del art. 84, el Presidente propone al *Seimas* que exprese su falta de confianza en este cargo.

¹⁰⁸ Art. 133 y 134.

¹⁰⁹ La República autónoma de Karakalpakstán, soberana (art. 70), forma parte de la República de Uzbekistán, y cuenta con su propia Constitución que no puede contradecir la Norma fundamental uzbeke.

cuerpo del Estado, asociación pública o funcionario, y solamente deben estar sujetos a la ley. Mientras sustentan el cargo de procuradores, deben suspender su militancia en partidos políticos o en cualquier otra asociación pública que persiga fines de esta índole.

El parlamento¹¹⁰ – *Oliy majlis* – ratifica la decisión del Presidente de la República sobre el nombramiento y remoción del Procurador General y sus adjuntos.¹¹¹

El monopolio del cargo en la Procuraduría es asegurado por la propia Constitución: en el territorio de la República de Uzbekistán está prohibido instalar y poner en funcionamiento cualquier cooperativa privada u otra agencia no gubernamental que, de manera independiente, lleve un trabajo operacional sobre investigaciones, averiguaciones u otras funciones conectadas con la lucha contra el crimen. Las fuerzas del orden, por su parte, pueden alistar la ayuda de asociaciones públicas y ciudadanos para la salvaguarda de la ley y el orden, así como la de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Moldova

La Constitución de la República de Moldova de 29 de julio de 1994 dedica la sección tercera del noveno Capítulo a la *Prokuratura*. El sistema de organización del Ministerio Fiscal en aquel país comprende tres tipos de procuradores: los territoriales, los especializados y el Procurador General. Entre ellos, continúa vigente el principio de subordinación del inferior al superior dentro de la jerarquía de la institución.

Las atribuciones y el estatus del Procurador de Moldova se asemejan notablemente a las de su símil soviético. Por mandato constitucional, el Procurador General supervisa el respeto de legalidad de la Administración pública y las personas físicas y jurídicas, las asociaciones y organizaciones, ampara el orden legal, vela por las libertades del ciudadano y contribuye al ejercicio de la justicia. Las mismas semejanzas se observan en cuanto a las garantías dispuestas para su independencia: si bien el Procurador es designado por el Parlamento a proposición del Presidente de la República, se conserva la

¹¹⁰ El legislativo de Uzbekistán es unicameral. La Asamblea Suprema u *Oliy majlis* está formada por 150 diputados elegidos para un período de cinco años.

¹¹¹ Art. 78(17).

inamovilidad del cargo: el mandato de la Procuraduría, se dispone, es de cinco años.¹¹² Además, la función de procurador es incompatible con cualquier otra función pública o privada, exceptuando las actividades didácticas o científicas.¹¹³

Una característica interesante del sistema que estudiamos y que evidencia un nexo entre la función del Ministerio fiscal y la de los jueces – nexo que volverá a aparecer en los modelos de otros estados – es que, Moldova, el Procurador General es uno de los once magistrados que forma el Consejo Superior de la Magistratura, entre cuyas funciones principales se encuentra la de regular la organización judicial y el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los jueces.¹¹⁴

Bulgaria

También en el caso búlgaro la Procuraduría, en su estructura y funcionamiento, se incluye conjuntamente con la organización de la justicia. Los artículos que la desarrollan forman parte del Capítulo sexto, *Poder judicial*, de la Constitución de 13 de julio de 1991. Además de proclamar la independencia de los procuradores junto a la del poder judicial¹¹⁵, el art. 126 determina que la estructura de la procuraduría debe corresponder a la de los tribunales.¹¹⁶

La función del Procurador General es supervisar la legalidad y proporcionar orientación metodológica al resto de procuradores. La función de la Procuraduría es asegurar que se observa la legalidad en cuatro aspectos: indicando las acusaciones contra sospechosos delincuentes y sosteniendo estas acusaciones en los juicios penales comunes, supervisando la legitimidad de las

¹¹² art. 125(3).

¹¹³ Arts. 58.14 y 125(4).

¹¹⁴ Entre los once miembros que componen el Consejo Superior de la Magistratura, además del Procurador General, se encuentran el Ministro de Justicia y los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelación y del Tribunal de Cuentas. Los seis magistrados restantes son electos: tres el Parlamento y otros tres la Corte Superior de Justicia. Todos los miembros cuentan con un mandato de cinco años.

¹¹⁵ El art. 117(2) se expresa en estos términos: *El poder judicial debe ser independiente. En la realización de sus funciones, todos los jueces, asesores de los tribunales, procuradores y magistrados investigadores deben subordinarse solamente a la ley.*

¹¹⁶ Es decir, Tribunal Supremo de Casación, Tribunal Supremo Administrativo, tribunales de apelación, tribunales regionales, tribunales de guerra y tribunales de distrito. Otros tribunales especializados pueden organizarse si así es legislado. Se prohíben los tribunales de excepción (art. 119).

penas y tras medidas de coacción, actuando la anulación de actuaciones ilegítimas y siendo parte en los pleitos civiles y administrativos en los casos en que sea llamada por la ley.¹¹⁷

En cuanto al sistema de elección de los miembros de la Procuraduría, los procuradores son elegidos, ascendidos, degradados, reasignados y destituidos por el Consejo Supremo de Justicia¹¹⁸, al igual que ocurre con los jueces y los magistrados investigadores¹¹⁹. El Procurador General es nombrado y removido de su cargo por el Presidente de la República de Bulgaria tras haber sido propuesto por el Consejo Supremo de Justicia. Su mandato dura siete años, y no puede ser elegido para el mismo cargo una segunda vez. Todo esto ocurre, de la misma manera, con el Presidente del Tribunal Supremo de Casación y el Presidente del Tribunal Supremo Administrativo.¹²⁰ Los procuradores no pueden ser sustituidos hasta completar el tercer año en su cargo¹²¹, y solamente pueden ser destituidos por jubilación, renuncia, sentencia con pena de prisión por haber cometido deliberadamente un delito, o incapacidad actual duradera para realizar sus funciones durante más de un año.¹²² Según el art. 132, todos los procuradores disfrutan de la misma inmunidad que los diputados del Parlamento.¹²³

¹¹⁷ La Constitución diferencia entre las funciones mencionadas, correspondientes a los procuradores, y las propias de investigación. El art. 128 indica que *los cuerpos investigadores deben estar integrados en el sistema del poder judicial. Éstos deben llevar a cabo la investigación preliminar en los casos penales.*

¹¹⁸ En cualquiera de estos casos, la decisión debe tomarse en votación secreta: art. 131.

¹¹⁹ Art. 129(1).

¹²⁰ Art. 129(2).

¹²¹ La Disposición Transitoria número 5 de la Constitución indica que los procuradores, como los jueces y los magistrados investigadores, devienen insustituibles si en los tres meses a continuación de su formación el Consejo Superior de Justicia no determina las carencias de los méritos profesionales necesarios.

¹²² Todas estas condiciones son aplicables a los jueces y a los magistrados investigadores: art. 129(3).

¹²³ Es decir, frente a la detención o persecución criminal excepto a causa de la perpetración de un delito grave cuando, con la autorización de la Asamblea Nacional o, entre sesiones, del Presidente de ésta, se requiera. La autorización no debe ser solicitada cuando el sujeto sea detenido durante el trascurso del cometimiento de un delito grave aunque, en este caso, la Asamblea Nacional o, entre sesiones, el Presidente de ésta debe ser notificado de ello en el acto. No obstante, el art. 132(2) parece conferir la potestad de elevar la inmunidad de procuradores, jueces y magistrado investigadores al Consejo Supremo de Justicia, pero solamente en las circunstancias establecidas en la ley.

La Constitución define a Bulgaria como una República con forma de gobierno parlamentaria. La autoridad legislativa y el control parlamentario se confiere a la Asamblea Nacional, de 240 miembros elegidos para cuatro años.

De la misma manera que hemos visto ocurre en otros países, el Procurador General forma parte, en cuanto ocupa el cargo, del Consejo Supremo de Justicia. También de esta institución son miembros el Presidente del Tribunal Supremo de Casación y el Presidente del Tribunal Supremo Administrativo.¹²⁴

República Checa

La Constitución de la República Checa que adoptó el Consejo Nacional Checo el 16 de diciembre de 1992 define en el art. 80 la función de la Procuraduría: representar la causa pública en el procedimiento penal y ejercer, cuando lo establezca la ley, otros cargos. Se incluye este art. en el Capítulo tercero, el *Poder Judicial*, y es prácticamente la única mención constitucional al Ministerio Fiscal.¹²⁵

La Constitución diferencia entre la intervención en el procedimiento penal mencionada y las funciones del Órgano Supremo de Inspección, al que define como independiente y cuyo fin es ejercer la inspección del Estado y del cumplimiento del presupuesto del Estado. El Presidente y vicepresidente del Departamento Supremo de Inspección son nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la Cámara de los Diputados.

Eslovaquia

El capítulo octavo¹²⁶ de la Constitución eslovaca de 1 de septiembre de 1992, después de tratar sobre los diversos poderes del Estado, está dedicado a la Procuraduría de esta República.

El Ministerio fiscal tiene por función defender los derechos y proteger legalmente los intereses del estado y de las entidades privadas y legales. A su frente se encuentra el Fiscal General, que es nombrado por el presidente de la

¹²⁴ El Consejo Supremo de Justicia cuenta en total con 25 miembros. Los 22 restantes son escogidos, a partes iguales, por la Asamblea Nacional y los cuerpos del poder judicial, por un término de cinco años y sin posibilidad de reelección inmediata.

¹²⁵ Salvo cuando el art. 109, dentro de las Disposiciones Transitorias, indica que hasta que se establezca la Oficina del Fiscal del Estado, sus funciones serán ejercidas por la Oficina del Fiscal de la República Checa.

¹²⁶ Arts. 149-151.

República a propuesta del Parlamento.¹²⁷ Entre las facultades del Fiscal General se encuentra la de solicitar la incoación de procedimiento por parte del Tribunal Constitucional.¹²⁸

La Constitución, por otra parte, dispone la existencia de una Oficina Suprema de Inspección, constituido como cuerpo independiente que debe supervisar la administración de los presupuestos, las propiedades del Estado y los derechos de posesión y reivindicaciones de éste. Su Presidente y Vicepresidente son elegidos por el Consejo Nacional.¹²⁹

Eslovenia

La Constitución eslovena de 23 de diciembre de 1991 es parca en lo que se refiere al Ministerio fiscal. El art. 135 indica que la Procuraduría debe preparar e iniciar las acusaciones criminales, *y tendrá las otras competencias que determine la ley*. El art. siguiente se preocupa por la independencia del fiscal cuando proclama incompatible este cargo con otras funciones en cualquier otro cuerpo del estado en cuerpos administrativos locales o en partidos políticos. Una ley posterior puede ampliar esta lista de incompatibilidades.

Hungría

La Constitución de la República de Hungría¹³⁰ dedica el Capítulo XI¹³¹ al Ministerio Fiscal. Es función del Procurador General de la República y de la Procuraduría mantener la protección de los derechos de los ciudadanos, así como la consecuente persecución de los actos que violen o pongan en peligro la ley constitucional y el orden, y la independencia y seguridad del país.

¹²⁷ El legislativo eslovaco está formado por una sólo Cámara, el Consejo Nacional de la República Eslovaca, formado por 150 diputados elegidos mediante voto igual, directo y secreto para un término de cuatro años.

¹²⁸ Art. 130(1).

¹²⁹ Arts. 60 al 63. Las garantías de independencia de este cuerpo quedan bien explícitas en el texto constitucional. Cualquier ciudadano eslovaco que puede ser electo para diputado en el Parlamento puede asimismo elegido para el puesto de Presidente de esta Oficina de Inspección. Ningún presidente puede ser elegido más de dos veces consecutivas para un período de cinco años en cada ocasión. Los cargos de Presidente y Vicepresidente son incompatibles con cualesquiera otros puestos públicos, además de otras garantías.

¹³⁰ La redacción inicial data de 1949, aunque numerosas modificaciones se han producido con posterioridad, especialmente en los últimos años. Las más importantes, en 1989 y 1990.

¹³¹ Arts. 51-53.

La Procuraduría investiga los casos que determina la ley, ejercita la supervisión sobre la legalidad de la investigación, pone en marcha la persecución en los procedimientos ante el tribunal y, además, supervisa la legalidad del juicio. Es su deber cooperar en garantizar que todas las organizaciones sociales, estatales y los ciudadanos observen la ley. En caso de violación de la ley, en las formas y casos previstos por ésta, toma las medidas oportunas con el fin de proteger la legalidad.

El Procurador General de la República es elegido por el Parlamento¹³² y propuesto por el Presidente de la República. Éste es responsable ante el Parlamento, y es a esta Cámara a quien debe rendirle cuentas.

Los procuradores son elegidos por el Procurador General, y no pueden ser miembros de un partido político ni ocuparse de actividades políticas.¹³³ El Procurador General, asimismo, dirige la Procuraduría.

3.2.3 Sistemas parlamentarios

Albania

En Albania, el Procurador General es nombrado por el Parlamento¹³⁴ a propuesta del Presidente de la República, y disfruta de las mismas inmunidad y las garantías que la Constitución de diciembre de 1993 otorga a los jueces del Tribunal de Casación: es decir, es elegido por un término establecido de siete años y puede ser reelegido; no puede ser arrestado, detenido o sancionado a causa de acciones relacionadas con el cumplimiento de sus deberes en el cargo; sólo puede ser removido en su cargo por una decisión razonada del Parlamento cuando se haya probado que cometió un delito grave, específicamente prohibido por la ley, o en el caso de discapacidad psíquica.¹³⁵

¹³² Art. 19(3) (k). El sistema legislativo húngaro es unicameral. El Parlamento es *el órgano supremo del poder del Estado y la representación popular de la República de Hungría* (art. 19).

¹³³ Tampoco pueden ser miembros del Parlamento, como está prohibido expresamente en el art. 20 de la Constitución.

¹³⁴ En el art. 1 del Capítulo I de la Constitución, Albania se proclama una república parlamentaria, cuya soberanía nacional deriva y pertenece al pueblo. El poder legislativo es sostenido por una sola Cámara, la Asamblea del Pueblo, *el más alto cuerpo del poder del estado y el único cuerpo legislativo*. El sistema de elección de los diputados, cuyo mandato es de cuatro años, se deja en manos de una ley posterior a la Constitución.

¹³⁵ Arts. 6, 14 y 15 del Capítulo VI.

La Procuraduría se determina como un cuerpo único y centralizado dentro de la organización judicial.¹³⁶ Es definida como la autoridad que ejerce la persecución criminal durante la investigación y el juicio. Dentro de su actividad judicial, los procuradores protegen el interés público, el orden judicial y los derechos y deberes de los ciudadanos, y disfrutan de inmunidad.

En el ejercicio de sus facultades, los procuradores no están solamente sujetos a la ley, sino que se hace explícita su subordinación a las órdenes de los procuradores superiores y a las decisiones de las respectivas autoridades judiciales.

El Procurador General, por otro lado, forma parte del Consejo Supremo de Justicia, y la Procuraduría participa en la elección de nueve abogados *distinguidos por sus capacidades*, elegidos una vez cada cinco años y que no pueden ser inmediatamente reelegidos.¹³⁷ Asimismo, corresponde a este Consejo Supremo de Justicia determinar el nombramiento, reemplazamiento y responsabilidad disciplinaria de los procuradores.¹³⁸

Macedonia

El Ministerio Fiscal en Macedonia es concebido como un cuerpo del Estado único y autónomo encargado de actuar las medidas legales contra las personas que hayan cometido actos criminales y otros delitos que determina la ley. El Ministerio Fiscal debe cumplir con esta misión actuando siempre dentro de la legalidad, el marco formado por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el art. 106 de la Constitución de la República de Macedonia de 17 de noviembre de 1991.¹³⁹

¹³⁶ Art. 13 del Capítulo VI. Nótese la inclusión sin tapujos del Ministerio fiscal albanés en el poder judicial. Además de la indicación explícita en este art. y la referencia a las garantías del Procurador General en relación con las de los jueces de la Corte de Casación, todos los arts. que hacen referencia a la función, organización y características de la Procuraduría albanesa se incluyen en el punto. *Es Sistema Judicial*, del Capítulo VI de la Constitución. *La Organización del Poder Judicial y la Corte Constitucional*. Este acercamiento del Ministerio Fiscal al poder judicial lo observaremos en otros ordenamientos respecto al objeto de este trabajo, y es característico asimismo de sistemas occidentales, como es el caso de Italia y Portugal.

¹³⁷ Al frente del Consejo Supremo de Justicia se encuentra el Presidente de la República. Además del Procurador General y de los nueve abogados que hemos mencionado, forman parte de éste el Presidente del Tribunal de Casación y el Ministro de Justicia.

¹³⁸ Así como de los jueces de los tribunales de Primera Instancia y de los Tribunales de Apelación.

¹³⁹ Incluido en el Capítulo III, *la Organización de la Autoridad del Estado*.

El Fiscal General es nombrado por el Parlamento¹⁴⁰ para un término de seis años. Disfruta de inmunidad – sobre la que decide el Parlamento – y su función es incompatible con la realización de cualquier otro cargo público, profesión o militante de un partido político.

La Constitución de Macedonia diferencia entre el Fiscal General y el Abogado del Estado. Éste último es el encargado de proteger los derechos constitucionales y legales de los ciudadanos cuando hubieran podido ser violados por los cuerpos de la administración del Estado u otros organismos de finalidad pública. Es elegido para ocho años por la misma Asamblea, y puede ser reelegido en una ocasión.¹⁴¹

Yugoslavia

El capítulo 5 de la Sección V¹⁴² de la Constitución de la República Federal de Yugoslavia¹⁴³ de 27 de abril de 1992 está dedicado al Procurador federal. Su misión es aplicar las soluciones legales para las que ha sido habilitado por el estatuto federal en aquellas materias incluídas en la jurisdicción del Tribunal Federal¹⁴⁴, además de otros deberes que pueda preveer la ley. Asimismo, es su obligación dar instrucciones a los fiscales de los miembros que componen la república y encargarse de los casos de persecución criminal cuando los delitos criminales u otros delitos penales están establecidos en el estatuto federal.

El Procurador federal es nombrado y apartado de su cargo por la Asamblea Federal¹⁴⁵, y presta servicio durante cuatro años. Disfruta del mismo tipo de inmunidad que los disputados federales, y no pueden mantener otro cargo público o estar ocupado en actividades profesionales. Sólo puede cesar en sus funciones antes de la expiración del mandato si solicita ser relevado en sus

¹⁴⁰ El Parlamento está compuesto por una única Cámara, la Asamblea de la República de Macedonia. Sus miembros, entre 120 y 140, son elegidos para un período de cuatro años. Arts. 61 y ss.

¹⁴¹ Art. 77.

¹⁴² Arts. 111-113.

¹⁴³ Formada por la República de Serbia y la República de Montenegro. La Constitución deja las puertas abiertas a la entrada de otros miembros en la federación (art. 2).

¹⁴⁴ El Tribunal de más alta instancia federal. Sus miembros son elegidos por la Asamblea Federal por un término de nueve años. Se regula en el capítulo 4 de la Sección V, arts. 108-110.

¹⁴⁵ El Parlamento está compuesto por dos Cámaras: la Cámara de los Ciudadanos, cuyos miembros, 1 por cada 65.000 votantes y no más de treinta por república, son elegidos en las entidades federadas mediante voto directo y secreto, y la Cámara de las Repúblicas, formada por veinte miembros de cada ente federado. Todos los diputados federales son elegidos por cuatro años.

deberes, si se dan las necesidades de jubilación establecidas en la ley federal o si es sujeto de una sentencia de prisión. No obstante, como Procurador federal, puede ser removido del cargo antes de la expiración de su mandato si ha sido condenado por un delito penal que lo incapacita para desarrollar sus deberes, si ha realizado sus obligaciones de manera incompetente o inconsciente o si deviene permanentemente incapacitado para el desarrollo de sus funciones. La existencia de alguna de estas razones, tanto para el cese en las funciones como en el cargo, es determinada por la Asamblea Federal, de acuerdo con la ley federal.

La Ley Constitucional para la Aplicación de la Constitución de la República Federal de Yugoslavia, prevista por la Constitución y que fue promulgada al mismo tiempo que ésta¹⁴⁶, dispone que el Ministerio Fiscal¹⁴⁷ continuará en sus funciones hasta que sea adoptada la legislación que ordene la creación, organización y trabajo del correspondiente órgano federal, de conformidad con la Constitución.¹⁴⁸ El Procurador federal¹⁴⁹ será elegido cuando lo disponga la ley adecuada, pero no más tarde de tres meses desde que ésta entre en vigor.¹⁵⁰

3.2.4 Sistemas judiciales

Croacia

En la República de Croacia, la organización de los procuradores está íntimamente relacionada con la de los jueces. El art. 121, principal al respecto, de la Constitución croata de 22 de diciembre de 1990, se inserta en el Título IV, capítulo 4, *El Poder Judicial*. Éste indica que los procuradores, como los jueces, son nombrados, removidos de sus cargos o evaluados su responsabilidad disciplinaria por el Alto Consejo Republicano de Justicia. Este órgano se compone de un Presidente y 14 miembros, propuestos por la Cámara de las municipalidades y nombrados por la Cámara de los Representantes¹⁵¹ para un

¹⁴⁶ De acuerdo con las Disposiciones Finales de la Constitución (arts. 143 y 144).

¹⁴⁷ Como ocurre con el Tribunal Federal, el Tribunal Constitucional de Yugoslavia, el Abogado General Federal, el Banco Nacional de Yugoslavia, la administración federal y el Servicio Público de Cuentas.

¹⁴⁸ Art. 7 de la Ley Constitucional.

¹⁴⁹ Así como el Presidente y los jueces del Tribunal Federal.

¹⁵⁰ Art. 8 de la Ley Constitucional.

¹⁵¹ El Parlamento croata - Sabor - es bicameral. La Cámara de los Representantes, por una parte, cuenta con un número de miembros entre 100 y 160 elegidos por sufragio universal, directo, igual y secreto

término de ocho años entre notables jueces, procuradores, abogados y profesores universitarios de Derecho.

Ni el Procurador General ni ningún órgano similar son mencionados por la Constitución.

4 CONCLUSIONES

Si bien las características, en general, difieren entre los modelos anteriores – de los propios países en la Europa del Este y de la antigua Unión Soviética en las repúblicas de ésta escindidas –, debemos matizar lo siguiente: por una parte, es indudable que los cambios democráticos se han dado desde un primer y fundamental paso: el constitucional. La continuación por esta vía pondrá en marcha regímenes propios de un Estado de Derecho, sistemas que, en la mayoría de los casos, se encuentran en transición. Sea como fuere, de estos procesos va desprendiéndose un control democrático real a aquello que establece la Constitución y, entre ello, la institución objeto de nuestra investigación, cuyo papel en estas transiciones cuenta con una importancia considerable, incuestionable y, en ordenamientos determinados, crucial.

Por otra parte, muchos rasgos que, en general, mantenía el Ministerio Fiscal en los regímenes anteriores, se conservan en las normativas constitucionales actuales. En especial, la participación del Parlamento en el nombramiento y control del Fiscal General, sin apenas excepciones. Podría ser una incidencia más de lo que FLORES explicó, respecto a algunos de los países que se analizan en este estudio, como *un tajante rechazo del modelo presidencialista en la línea de lo que unos años antes ya había ocurrido en la Europa Meridional y de lo que durante los últimos tiempos había defendido una buena parte de la doctrina*.¹⁵² También en lo que respecta al nombramiento de los fiscales por el Fiscal General y el mantenimiento de los principios en que se rige el funcionamiento de esta institución, en especial los de jerarquía y subordinación.

para cuatro años. La Cámara de las municipalidades, por otra parte, también es elegida en buena parte mediante sufragio universal directo y secreto, pero a ella pertenecen tanto el Presidente de la República – que continúa como miembro, de manera vitalicia, aún después de haber expirado su cargo, a no ser que renuncia a este derecho – como cinco miembros por éste designados. Nadie puede permanecer al mismo tiempo a las dos Cámaras.

¹⁵² FLORES JUBERÍAS, Carlos, "Parlamentarismo vs Presidencialismo en las nuevas constituciones de la Europa Oriental", en *Estudios Políticos* n° 3, México, 1994.

Un rasgo que consideramos fundamental es la estrecha vinculación, en muchos Estados, entre el Ministerio Fiscal y el sistema judicial que recuerda el modelo francés; no sólo cuando, desde un punto de vista sistemático, se observa la reculación de este órgano junto con el poder judicial – aspecto que, sin más, no aporta nada a la verdadera naturaleza del Ministerio Fiscal, y se pueden aducir numerosas pruebas de ello en derecho constitucional comparado¹⁵³ –, sino desde el momento en que los procuradores son tratados de magistrados, se acentúan sus rasgos semejantes – en cuanto a las garantías de independencia, inmunidad etc. – o se indica que el Procurador General forma parte de los diferentes Consejos de Justicia u órganos similares. Hay que recordar, asimismo, que algunos modelos nombran sistemas de control mixtos, que invaden las competencias que, tradicionalmente, se atribuye al Ministerio Fiscal. Estos órganos gozan en todos los casos de las garantías que también son propias de los fiscales.

No desearíamos finalizar esta exposición sin avanzar la idea de que de la adaptación a los sistemas democráticos de la institución del Ministerio Fiscal socialista está surgiendo, en muchos casos, una concepción innovadora de entender esta figura, donde se cuenta con el parlamento para el nombramiento y control de sus funciones, y que no ha perdido muchas de las funciones y potestades que lo caracterizaban en aquel sistema. Como adelantábamos más arriba, este nuevo fiscal asume características que en los regímenes occidentales corresponderían al *ombudsman*, con las repercusiones que conlleva el hecho de que su poder real de estructura, vigilancia y renuncia sea muy superior al de éste.

Va desarrollándose de esta manera la idea de un fiscal independiente de los órganos políticos de poder, elegido por el legislativo a propuesta de ejecutivo – si bien incluso en algún caso el papel del gobierno es nulo¹⁵⁴ –, jerarquizado, con un buen abanico de funciones destinados a la vigilancia de la legalidad y con poderes suficientes ofrecidos por la ley para llevar a cabo sus investigaciones. Si bien a medida que vaya transcurriendo el tiempo podremos conocer el funcionamiento de esta novedosa figura, lo cierto es que no deja de ser sugerente la imagen de un cuerpo de fiscales con estas características.

¹⁵³ Como es el caso español. La Constitución de 1978 incluye los artículos 126 y, especialmente, 124 en el Título VI, *Del Poder Judicial*.

¹⁵⁴ Como vimos en Yugoslavia, Albania y Macedonia.