

LA REFORMA JUDICIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Nassef Perdomo*

Breve descripción del proceso de reforma judicial en República Dominicana

República Dominicana se sumó tardíamente a la tendencia latinoamericana en asuntos de reforma judicial. La reforma constitucional de 1994 fue el hito que marcó el inicio de un proceso que, al igual que la transición democrática iniciada en 1961, todavía no termina. La reforma constitucional de 1994 fue producto del interés de encontrar una salida a la crisis política causada por las irregularidades que se plantearon en las elecciones de ese año.

Junto con las modificaciones necesarias para desactivar la tensión social y política, se introdujeron también en la Constitución cambios sobre los cuales se puede construir un proceso exitoso de reforma judicial. Los más importantes fueron:

- Modificación del método para escoger a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, a través del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), y asignación a ésta de la facultad de seleccionar a los demás jueces del país sin la participación del poder político;
- Inclusión del principio de la inamovilidad judicial;
- Creación del marco constitucional necesario para la existencia de un estatuto de carrera judicial;
- Creación de la acción directa en inconstitucionalidad;
- Se otorgó al Poder Judicial autonomía administrativa y presupuestaria.

A pesar de que se había convertido en materia constitucional, el Poder Ejecutivo no inició la reforma judicial sino hasta que el presidente Leonel Fernández convocó al CNM en 1997, dos años y medio luego de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

En un gesto sin precedentes en la historia republicana, el CNM sesionó frente a las cámaras de televisión, con lo que los ciudadanos pudieron verlo en funcionamiento. A principios de agosto de ese mismo año, el Consejo Nacional de la Magistratura terminó su labor. Los 15 miembros de la SCJ -renunció uno antes de tomar posesión- fueron juramentados días después.

Luego de esperar durante meses la aprobación de la Ley de Carrera Judicial, la SCJ inició, en 1998, un proceso más o menos abierto de evaluación de los candidatos a jueces en todo el país. El mecanismo utilizado fue el de cuestionarios verbales y públicos a quienes se presentaran. A la vez que alabada por haber hecho estos exámenes en forma pública, la SCJ fue criticada porque el método no garantizó la selección de los mejores candidatos y, además, desincentivó a muchos profesionales del Derecho a participar en él. También se argumentó que la selección misma se hizo a puertas cerradas y con criterios que nadie conoce todavía.

* Programa de Justicia de la Fundación Institucionalidad y Justicia -FINJUS, República Dominicana.

Luego del proceso de selección de los jueces, el poder político dominicano pretendió coartar la independencia de los jueces a través de la aprobación de una Ley de Carrera Judicial que limitaba la inamovilidad judicial. A instancias de una coalición de asociaciones de la sociedad civil, la Suprema Corte declaró inconstitucionales los artículos de la Ley de Carrera Judicial y de la Ley orgánica del CNM que limitaban la inamovilidad judicial.

Poco después se instauró definitivamente la Escuela Nacional de la Judicatura (cuya encarnación provisional se había llamado Escuela Nacional de la Magistratura). Esta institución se ha distinguido por sus esfuerzos en el campo de la capacitación de los jueces que se encuentran sirviendo en los tribunales del país.

Sin embargo, subsisten críticas válidas en torno a la forma en la cual la SCJ ha manejado la Carrera Judicial. Los motivos de estas críticas son diversos: se cuestiona la selección de los actuales miembros de la judicatura, puesto que -según algunos- muchos jueces deben sus cargos a sus relaciones con los miembros de la SCJ y no a su capacidad; la mayoría de los jueces han entrado en la carrera judicial sólo recientemente; y se ha acentuado la división jerárquica dentro de la judicatura hasta tal punto que muchos jueces se sienten alienados por la Suprema Corte de Justicia.

Todo esto no quiere decir que no ha habido notables avances. Los jueces hoy han tomado en serio su papel y, en su mayor parte, lo cumplen con responsabilidad. La ciudadanía ha tomado esto en cuenta y la justicia cuenta hoy con uno de los índices de confianza más altos de su historia. La misma SCJ ha dado pasos para corregir sus errores y ha celebrado dos Conferencias Nacionales sobre el Poder Judicial en las cuales los demás jueces, en mayor o menor grado, han logrado hacer sentir su voz dentro del Poder Judicial.

Lo que no ha cambiado a pesar de los esfuerzos de los jueces es la lentitud del sistema. Esto obedece a tres factores fundamentales: la falta de recursos; la falta de un cuerpo legislativo coherente y moderno; y las fallas institucionales en los demás actores del sistema de justicia.

a.- La falta de recursos

Los jueces dominicanos no cuentan con los recursos humanos ni personales para llevar a cabo su labor en forma eficiente. La falta de un despacho judicial que les sirva de apoyo y no de obstáculo es uno de los pasos a dar en la reforma judicial. Aunque parezca una excusa simplista, muchas veces los jueces tienen que llevar a cabo sus labores en condiciones precarias. Necesariamente, esto afecta su rendimiento.

La forma más dramática en la que la falta de recursos afecta a los jueces es la imposibilidad de que la SCJ cumpla con su compromiso legal de instalar más tribunales para que el número de jueces se encuentre más acorde a la cantidad de personas que acceden al servicio de justicia.

b.- La falta de un cuerpo legislativo coherente y moderno

República Dominicana conserva todavía como tronco de su legislación adjetiva unos códigos (Civil, Comercial, Penal, Procesal Civil y Procesal Penal) bicentenarios y ajenos a su realidad social y cultural. En el aspecto procesal, el excesivo formalismo de estos códigos ha tenido como consecuencia el anegamiento de los procesos en los despachos de los actores del sistema de justicia. Esta incapacidad del sistema para cumplir con las exigencias, irrazonables, imprácticas e injustas, de los textos legales que rigen el procedimiento en República Dominicana es una de las principales fuentes de descrédito del sistema judicial. El hecho de que la proporción de presos preventivos ronde constantemente alrededor del 80% y de que la inmensa mayoría de las sentencias definitivas en materia penal sean prescripciones, son muestra clara de que el sistema de justicia simplemente no funciona.

La situación en las demás materias no es mucho mejor, tal como lo demuestra un estudio publicado por la FINJUS sobre los usuarios del sistema de justicia en materia civil-comercial y laboral. La cantidad de casos atrasados crece exponencialmente y, con ello, el descrédito del sistema judicial a pesar del reconocimiento ciudadano de los esfuerzos que se hacen para mejorarlo.

c.- Las fallas institucionales en los demás actores del sistema de justicia

Las instituciones del Poder Judicial no son las únicas que participan del sistema judicial y, por tanto, las debilidades de éste son también consecuencias de fallas atribuibles a otras instituciones. Por ejemplo, en materia penal, el Ministerio Público y la Policía Nacional sufren de deficiencias que socavan las bases del sistema judicial y erosionan la confianza de la ciudadanía en el mismo.

Luego de años de progreso y desarrollo institucional, y a pesar del esfuerzo realizado por algunas de sus más altas autoridades, el Ministerio Público parece desandar el camino recorrido. Todavía se encuentra demasiado atado al poder político. Esto lo aleja de la posibilidad de ser lo suficientemente fuerte como para afrontar las responsabilidades que implica su papel dentro del sistema de justicia y de la posibilidad de ser un actor proactivo en el proceso de reforma judicial.

La Policía Nacional, coherente con los principios sobre los cuales se construyó su identidad, desconoce olímpicamente todas las garantías y libertades constitucionales a favor de los ciudadanos. Practica su justicia particular sin tomar en cuenta los límites establecidos por la Constitución y las leyes para sus actuaciones. Se resiste también a la pérdida de los poderes de hecho que durante décadas la hicieron el eje alrededor del cual ha girado la administración selectiva de la justicia en República Dominicana.

Es frente a este escenario que se ha presentado la amenaza más importante al proceso de reforma judicial: el intento de modificar la Constitución y el desgaste de los esfuerzos de reforma.

Fortalezas de la reforma judicial

Como ya señalamos, una de las más importantes fortalezas del Poder Judicial en estos momentos es la confianza que ha depositado en él la ciudadanía. La gran distancia entre el prestigio de éste y los demás poderes del Estado es uno de los diques de contención que han evitado el desmantelamiento de lo logrado hasta ahora. Ha sido precisamente esta confianza ciudadana la causa y la consecuencia de la participación activa de la sociedad civil en el proceso de reforma, convirtiéndose en un círculo virtuoso que, de demostrar ser sostenible, tiene el potencial de sentar las bases de una reforma judicial exitosa. Esto a su vez es otra fortaleza puesto que la ciudadanía percibe no sólo que el Poder Judicial es el único que está interesado en cambiar, sino que también tiene la oportunidad de participar en este cambio.

La experiencia acumulada por otros países de Iberoamérica en sus procesos de reforma judicial, y que los dominicanos podemos aprovechar, es otro de los factores que pueden lograr la concreción de los proyectos relativos a la reforma judicial. Asimismo, la gran cantidad de puntos coincidentes en los procesos latinoamericanos, que forman parte de un movimiento regional hacia una justicia más democrática, nos ayuda también a sentar, para el proyecto de reforma judicial dominicano, una base sólida de experiencia y “know how” teórico y técnico construido por nuestros colegas iberoamericanos.

Es también importante señalar que el impacto positivo de la institucionalización de nuestro sistema judicial en el crecimiento económico y la disminución de las tensiones sociales ha sido percibido por importantes actores del sector económico y empresarial que empiezan a ver como más conveniente un sistema justo que uno cautivo.

Debilidades de la reforma judicial

A pesar de que la ciudadanía confía hoy más que nunca en el Poder Judicial, también está a la espera de resultados concretos y de un impacto real en su vida diaria. La organización institucional del Poder Judicial -ni hablar de los demás actores del sistema de justicia- es débil y está basada en una visión vertical y poco democrática. La ciudadanía percibe esto y lo acepta a regañadientes pero sólo porque hasta ahora no ha tenido una razón específica para retirarle su apoyo al Poder Judicial. Es posible que, de producirse un escándalo de corrupción, se pueda erosionar rápidamente el apoyo con que cuenta y crear las condiciones para una contrarreforma judicial.

Como ya mencionamos, la reforma judicial no ha tenido el impacto esperado en la vida de la ciudadanía, con lo que el argumento de que ésta debe ser detenida “para consolidarla antes de avanzar” o de que “nunca debimos salir de nuestras posiciones tradicionales”, cobran fuerza.

La falta de fe en la reforma por parte de muchos actores del sistema judicial (abogados, fiscales y hasta jueces) es una debilidad grave en el proceso de reforma dominicano. Por diversas razones, los abogados dominicanos se oponen a que se modifiquen sustancialmente las vetustas normas legales que rigen gran parte de la vida nacional. Esto crea mayor resistencia a los cambios necesarios.

Oportunidades para la reforma judicial

Por la promesa que encierra, la reforma judicial ha despertado en los dominicanos un gran interés. La sociedad ve esperanzada cómo surge la posibilidad no sólo de que haya justicia en los casos particulares, sino de que por vez primera en la historia republicana, el sistema de frenos y contrapesos funcione en forma adecuada. El vacío institucional creado por el *status quo* anterior crea la posibilidad de construir un sistema judicial completamente nuevo.

Otra oportunidad para la reforma es la necesidad que tienen los legisladores, en momentos en que el sistema de elección se está haciendo más directo, de legitimarse ante sus electores por medio de un trabajo tesonero para modernizar el Estado dominicano. Esto, y la relativa receptividad del Poder Judicial para la participación de los ciudadanos en el proceso, hace más fuerte la influencia de la sociedad civil.

Amenazas a la reforma judicial

La separación entre el poder político y el Poder Judicial es vista por muchos actores del primero como una amenaza. Por ello, y desde siempre, el Poder Judicial se había mantenido preso de las decisiones de quienes ejercen los demás poderes del Estado. El miedo a una justicia independiente y vigorosa tiene dos razones fundamentales: la posibilidad de que se persiga real y efectivamente la corrupción administrativa en todas sus manifestaciones y, además, el límite que representa al ejercicio del poder desde el Estado.

Otra razón, aunque ya no exclusiva del poder político, es el temor de que con una justicia que no se encuentre postrada, el tráfico de influencias y la impunidad en sentido general puedan desaparecer.

Existe un marcado interés político en detener la reforma judicial antes de que haga mella en el poder absoluto que está acostumbrado a ejercer sobre el Estado. La reforma constitucional propuesta por algunos legisladores oficialistas es la mejor prueba de ello.

LAS CUENTAS PENDIENTES

La reforma judicial no puede agotarse en la modernización y democratización de la función judicial. Ni siquiera puede limitarse al Poder Judicial. Todavía falta modificar las leyes que se aplican en el país para lograr un marco jurídico y legal que permita alcanzar el ideal de justicia que tanto nos ha eludido.

Dentro del Poder Judicial es necesario que la Suprema Corte de Justicia asimile la importancia de la democracia interna y de una Carrera Judicial que institucionalice el ejercicio de la magistratura de tal forma que los males que siempre le afectaron desaparezcan y no cambien simplemente de fuente.

El Ministerio Público debe también tener acceso a un grado razonable de independencia funcional y también tiene que crearse un estatuto de carrera que garantice que estará a la altura de sus responsabilidades.

La Policía Nacional debe ser sometida a una reforma profunda que la convierta en una institución civil al servicio de la ciudadanía. Deben separarse las funciones de policía administrativa y policía judicial. Si se mantiene este canceroso elemento militarista dentro del sistema judicial entonces, sin importar su grado de avance, la reforma está seriamente amenazada.