

Informe sobre la independencia judicial en la República Dominicana

Julio 2001

Proyecto IFES/USAID

Eduardo Jorge Prats
Francisco Alvarez Valdez
Félix Olivares

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial <5>

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

El tema de la independencia del Poder Judicial en la República Dominicana no puede ser presentado sin explicar, aun someramente, sus antecedentes.

Podemos dividir en dos etapas el tema: antes de la designación de los miembros actuales de la Suprema Corte de Justicia en agosto de 1997 y después de esta designación.

Con anterioridad a agosto de 1997 la situación del Poder Judicial no podía ser más deplorable. Los partidos políticos controlaban completamente el aparato judicial, a través de dos elementos básicos: a) todos los jueces eran designados por el Senado de la República, que repartía las designaciones entre los partidos políticos que integraban esta cámara legislativa, y b) el presupuesto asignado cada año al Poder Judicial lo obligaba a depender de la voluntad política de los que controlaban el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Los jueces eran designados no por su capacidad sino por su grado de sumisión a los intereses de aquellos que lo designaban. En adición, el pobrísimo presupuesto asignado cada año al Poder Judicial le impedía establecer remuneraciones decentes. Estos elementos de incapacidad, dependencia y pobres salarios, se combinaron para producir resultados de ausencia de eficiencia en la administración de justicia y corrupción generalizada.

En este estadio se puede señalar sin temor a equivocación que el Poder Judicial apenas existía de nombre y por lo tanto era un eufemismo hablar del tema de su independencia. Los análisis efectuados eran claros al señalar que uno de los principales factores del descalabro del Poder Judicial era su dependencia de los partidos políticos y de los grupos de presión económicos. La crisis del Poder Judicial llegó a ser tan profunda que a principios de la década del noventa comenzó a preocupar a todos los sectores sociales, muchos de los cuales no le había prestado suficiente atención. Las organizaciones empresariales lo comenzaron a colocar como uno de los temas principales de su agenda, la iglesia católica y los movimientos cívicos y comunitarios por igual.

De esta manera, aprovechando la crisis política surgida del fraude cometido en las elecciones de mayo de 1994, en la que la negociación llevó a una apresurada modificación constitucional, se introdujeron en nuestra carta sustantiva los principios básicos para establecer un Poder Judicial independiente. Entre los aspectos introducidos se encuentran:

- El establecimiento del principio de la autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Corte de Justicia.

- La creación del Consejo Nacional de la Magistratura con la única finalidad de designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia. Judicial (Art. 63).
- La introducción del concepto de carrera judicial, a ser organizada por la ley (Artículo 63, Párrafo I).
- La introducción del concepto de inamovilidad de los jueces, sin perjuicio de las facultades disciplinarias de la Suprema
- El retiro de la facultad del Senado de designar a los jueces, quedando entonces la propia Suprema Corte de Justicia encargada de tales funciones. Así mismo, la Suprema Corte pasó a designar a todos los funcionarios y empleados administrativos del Poder Judicial (Artículo 67, incisos, 4, 7, 8 y 9).
- Otorgar la facultad a la Suprema Corte de Justicia de conocer en única instancia de las acciones en inconstitucionalidad contra toda norma general obligatoria (leyes, decretos, resoluciones).

La reforma constitucional de 1994 fue un paso de avance significativo en la dirección de producir un cambio en la situación del aparato público de administración de justicia. Uno de los aspectos más sorprendentes fue que aún los que habían postrado a la justicia dominicana estaban conscientes de que su dependencia era la causa de tal postración, tal como lo demuestran los debates de los congresistas en la Asamblea Revisora de la Constitución, uno de cuyos miembros llegó a señalar que la inamovilidad de los jueces era "...muy importante porque ello se corresponde con el principio de la carrera judicial, de suerte que ya la judicatura no estará sometida a los vaivenes de las elecciones que se celebran cada cuatro años, algo terrible para existencia de un verdadero estado de derecho" (Senador González Pérez, Acta de la Asamblea Revisora, paginas 130 y 131).

El momento de desprendimiento de los partidos políticos duró muy poco, tal vez el lapso de cuatro días en que se reformó la Constitución, pues después de la reforma hubo que esperar tres años para comenzar a implementar el mandato constitucional ya que el Consejo Nacional de la Magistratura, encargado de dar el primer paso con la designación de los nuevos miembros de la Suprema Corte no fue convocado sino luego de la elección del Presidente Leonel Fernández en mayo de 1996.

También fueron lentos los políticos con los otros temas relacionados pues la Ley de Carrera Judicial no fue aprobada sino hasta agosto de 1998.

La selección de los nuevos integrantes de la Suprema Corte de Justicia estaba a cargo del nuevo organismo denominado Consejo Nacional de la Magistratura, integrado por el Presidente de la República, que lo preside, por el Presidente del Senado y otro senador de un partido político distinto del Presidente del Senado, del Presidente de la Cámara de Diputados y por otro diputado de un partido político del Presidente de dicha Cámara, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y por otro de sus jueces escogido por el pleno.

Cinco de los siete miembros del Consejo son políticos por lo que existía el temor de una selección contaminada por tales intereses. Sin embargo, el hecho de que el Presidente de la República era el único miembro de su partido en el Consejo, lo llevó a abrir el proceso para buscar apoyo en la sociedad civil para neutralizar en alguna medida la realidad de su minoría en este organismo.

La activa participación de la sociedad civil, proponiendo y objetando candidatos, y el hecho sin precedentes de que la evaluación y selección final se televisó a todo el país, permitieron una designación que aunque no estaba completamente libre de influencias políticas, fue bastante buena. No existían militantes de partidos políticos y algunos de los que tenían simpatías que

facilitaron su designación, gracias a que su permanencia no dependía ya de los partidos debido a la inamovilidad, lograron romper sus vínculos de dependencia para trabajar por una justicia verdaderamente independiente.

Comienza entonces el segundo período y a partir del cual podemos ya analizar el tema de la independencia del poder judicial y sus obstáculos en un contexto actualizado, sin desprendernos de sus antecedentes, los cuales explican con claridad las razones de los obstáculos actuales. Los nuevos integrantes de la Suprema Corte de Justicia iniciaron sus labores liderando el ansiado proceso de reforma judicial tan anhelado durante tantos años, pero sobre todo reforzando las bases que garantizaran las condiciones mínimas para la independencia del Poder Judicial, por lo menos la independencia externa. Elementos que ayudaron a crear estas condiciones son las siguientes:

- El ejercicio de su facultad de conocer y decidir de acción directas en constitucionalidad de las leyes. Los políticos pretendieron limitar esta facultad señalando que esta acción sólo podía interponerse contra las leyes “stricto sensu” y no contra las demás normas generales de aplicación obligatoria (decretos, resoluciones, etc.), pero la Suprema Corte interpretó el texto constitucional de manera correcta señalando que el término “ley” debía interpretarse de manera amplia, convirtiendo a la Suprema Corte en guardiana de la Constitución y, sobre todo, dándole un arma de valor político para facilitar que se le respete como poder del Estado.
- Se trató de mediatizar el concepto constitucional de inamovilidad de los jueces, acudiendo al sistema de la inamovilidad por un período, y así quedó establecido en el Artículo 14 de la Ley de Carrera Judicial aprobada en agosto de 1998, pero un grupo de organizaciones de la sociedad civil interpusieron una acción en inconstitucionalidad de este texto, que fue acogida por la Suprema Corte, consolidando la inamovilidad como principal soporte de la independencia judicial.<45>

Para referirnos a los obstáculos que enfrenta actualmente la independencia de los jueces y sus fuentes principales, debemos distinguir entre la independencia interna y la externa.

Con respecto a la independencia externa es preciso en primer lugar resaltar que los jueces han logrado avances considerables en este aspecto, aún cuando subsisten algunos obstáculos para su consolidación que pueden clasificarse en tres tipos: políticas, sistémicas y financieras.

Los obstáculos de tipo político se refieren a la resistencia de los partidos y de sus líderes a aceptar que el ganar las elecciones no les da ya el control del Poder Judicial como acontecía en el pasado. La falta de costumbre de un Poder Judicial que controla las decisiones de los demás poderes a través del conocimiento y decisión de la acción directa de inconstitucionalidad, provoca reacciones que pretenden socavar las bases independientes sobre las que pretende actuar la justicia. Un buen ejemplo de ello lo constituyó una decisión de la Suprema Corte que declaró inconstitucional un decreto del Poder Ejecutivo que establecía un impuesto de salida del país cobrable en moneda extranjera de espaldas a preceptos constitucionales que lo impedían.

Se requiere trabajar en el cambio de la cultura autoritaria, presidencialista, que es la causa de donde surgen constantemente los obstáculos para el libre ejercicio de la función judicial.

Las dificultades sistémicas surgen de la vetustez de las leyes que los jueces y fiscales tienen que aplicar y de los estatutos que gobiernan su organización interna. Los códigos y leyes que los jueces dominicanos tienen que aplicar son, en su gran mayoría, copia fiel de los Códigos Napoleónicos redactados a principios del siglo XIX. Con leyes de dos siglos de antigüedad y que responden a un entorno social, histórico y cultural ajeno al que viven los dominicanos hoy en día, la reforma judicial se ve en peligro de perder su legitimidad, constituyéndose en un serio

peligro para su independencia pues lo puede llevar a perder el apoyo de la sociedad sobre el cual se ha sustentado hasta ahora la protección de dicha independencia.

Es el caso de la justicia penal, la cual, a pesar de los esfuerzos realizados por sus actores, ha sido incapaz de solucionar el problema que representa el hecho de que más de las tres cuartas partes de los presos en la República Dominicana sean preventivos. Específicamente, a septiembre de 1999, e 86% de los presos eran preventivos, con apenas un 14% de los mismos con sentencia de primer grado y pendiente de apelación. El juicio diseñado por el Código de Procedimiento Penal se basa en un sistema inquisitivo reformado que no responde ni a la Constitución, ni a los tratados internacionales de derechos humanos, ni a los principios de una sociedad democrática ni a los principios del sentido común. Nuestros tribunales invierten más tiempo en envíos y reenvíos de causas que en el conocimiento de los casos, con el resultado final de que, según el Procurador Fiscal, en cada cámara del Distrito Nacional apenas se conocen en promedio 0.9 casos correccionales y 0.8 casos criminales por día. Los actores del sistema de justicia se encuentran impotentes ante esta situación y sus mejores esfuerzos no han hecho más que demostrar que la principal falla de la justicia dominicana se encuentra en leyes que no responden a la realidad. Sin embargo, esta lentitud y poca responsividad de la justicia dominicana puede socavar la confianza ciudadana en el proceso de reforma que estamos viviendo. Es posible que, al no ver cumplidas sus expectativas, los dominicanos sientan que la reforma no vale la pena y dejen de apoyarla y exigirla, dejando el espacio adecuado para que los políticos vuelvan a someter a su voluntad al Poder Judicial.

La organización del Poder Judicial es también un obstáculo considerable para la reforma judicial y por ende para sostener la independencia de sus jueces. Esta responde a un concepto de justicia monárquica, altamente verticalizado y poco flexible. Esto es contrario al concepto de magistratura democrática en el cual todos los jueces son iguales entre sí y la única diferencia que se reconoce entre ellos es la de las funciones y la jurisdicción. En nuestro país los jueces de instancias superiores se convierten ellos mismos en jueces superiores a sus compañeros de otras jurisdicciones. La independencia de los jueces se ve amenazada entonces porque los jueces de tribunales superiores tienen una influencia desmedida sobre la carrera judicial de los demás jueces, lo que puede llevar a estos últimos a adecuar sus decisiones a las opiniones de los primeros. Este peligro existe aún cuando el juez de la jurisdicción superior no busque influenciar a los jueces cuyas sentencias revisa. Para que la reforma judicial sea completa es necesario que se democratice la función judicial y que, en vez de vertical, la organización judicial sea horizontal. A pesar de los esfuerzos que se han llevado a cabo en este sentido, todavía la ley hace a la Suprema Corte de Justicia responsable de casi todas las decisiones administrativas importantes.

Las dificultades presupuestarias y financieras también representan un obstáculo de gran importancia a la independencia del Poder Judicial. Esta dificultad está íntimamente legada a la de tipo político, pues la vía presupuestaria es utilizada por los políticos para frenar el desarrollo del Poder Judicial y en cierta forma colocarlo en la obligación de negociar los recursos, para lo cual muchas veces se debe sacrificar la libertad de decisión de los jueces en determinados asuntos. Este tema, por su importancia, será tratado con más detalle en las respuestas a las preguntas III y IV, que se refieren al mismo.

Con respecto a la independencia interna del Poder Judicial todavía queda mucho por lograr. Debido a que la corrupción era uno de los principales problemas del sistema, la actual Suprema Corte de Justicia no ha sido muy proclive hasta el momento a democratizar la judicatura, tal vez con la buena intención de mantener a raya el tema de la corrupción. De esta forma ha llegado incluso a vulnerar el derecho de los jueces a un juicio previo antes de la imposición de sanciones

establecidas en la Ley de Carrera Judicial. Nos referimos al caso concreto de la sanción de suspensión que ha sido aplicada de manera administrativa por la Suprema Corte en varias oportunidades cuando ha recibido denuncias. Esta práctica ha afectado seriamente la independencia de los demás jueces del país, muchos de los cuales sienten coartado su derecho de decidir determinados casos debido a la exposición que representan.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia a dilatado excesivamente la aprobación del Reglamento de la Carrera Judicial, indispensable para acabar con la transitoriedad de los actuales jueces. Solamente una vez los jueces ingresen a la carrera judicial adquieren el estatuto de la inamovilidad y el referido reglamento que iniciará el proceso de ingreso a la carrera.

2. En su país, cuáles o quiénes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?<46>

Los oponentes de la reforma judicial en la República Dominicana se dividen en dos: los que no aceptan la recomposición del sistema de repartición del poder estatal en la República Dominicana y aquellos que simplemente le tienen miedo al cambio y sus consecuencias. Entre los primeros se encuentran sectores políticos que se han aprovechado siempre de la inexistencia de un Poder Judicial fuerte con la finalidad de controlar las acciones del Estado. Un Poder Judicial fuerte hace más difícil el abuso de poder y las prácticas análogas que tanto daño le han hecho al país. La Suprema Corte de Justicia se ha convertido en el blanco favorito de aquellos que consideran que el Estado de Derecho es una amenaza a sus intereses particulares. La clase política dominicana, y especialmente los sectores conservadores, no termina de aceptar que el uso del poder del Estado está sujeto a la obediencia de la Constitución y las leyes y que el Poder Judicial está en el deber y tiene la capacidad de controlarlo.

Aunque parezca paradójico, otro de los grupos opositores a la reforma judicial lo constituye la propia clase de los profesionales del derecho.

El sistema universitario dominicano ha estado en crisis por las últimas décadas. Las universidades se han convertido en un negocio muy rentable cuyo principal atractivo es ofrecer la oportunidad de un título universitario con la mayor facilidad. Así, para graduarse de doctor en derecho existen universidades que han ofertado programas en apenas dos años. La competencia por las facilidades otorgadas para atraer a los estudiantes ha incluido la poca exigencia en los aspectos académicos. En adición, la cantidad de universidades existentes ha disminuido considerablemente la calidad del cuerpo profesoral. Específicamente en derecho, existen alrededor de veinte escuelas de derecho para un país de ocho millones de habitantes, lo que ha contribuido a que en estos momentos existan más de 25,000 abogados, muchos de los cuales no cuentan con la debida preparación para competir con estándares de calidad.

Una reforma judicial completa y exhaustiva hace necesarios cambios en la legislación que obligarán a todos los profesionales del derecho a desechar mucho de lo aprendido e incluso probablemente a someterse a exámenes previos para poder ejercer la profesión. Por ello, muchos abogados se oponen a la idea de una reforma que pueda poner en peligro su percibida ventaja competitiva ante los nuevos profesionales del derecho.

Para contrarrestar las influencias antireformistas creemos que es vital alcanzar dos objetivos: lograr que la reforma sea sinónimo de una justicia más eficiente y cercana al ciudadano -lo que no es exactamente lo mismo que jueces probos y más capacitados- y educar a los ciudadanos para que puedan apreciar que la reforma judicial los faculta para defender sus derechos por vías institucionales, para resolver los conflictos sociales y para influenciar las acciones del Estado, pudiendo obligarlo así a cumplir con su deber sin abusar de su poder.

Por otro lado, también dentro de los profesionales del derecho han existido esfuerzos de algunos abogados que se habían acostumbrado a traficar sus influencias en el pasado, que se resisten al cambio que implica mayor independencia de los jueces, por lo que han estado de manera sistemática realizando esfuerzos por desacreditar el proceso.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato <85>

1. El sistema de selección de los jueces y la duración de su mandato.

La instauración del Consejo Nacional de la Magistratura en el artículo 64 de la Constitución es considerada como una de las principales victorias de la reforma judicial pues sustituyó la elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Senado de la República, y la misma reforma otorgó a esta Corte la potestad de designar a los demás jueces del país, que también era facultad del Senado. De esta manera se pretendía poner fin al reparto de los jueces entre los partidos políticos, que caracterizó el ejercicio de esta facultad por parte del Senado. El Consejo Nacional de la Magistratura tiene como única función escoger los jueces de la Suprema Corte de Justicia (art. 64, párrafo I de la Constitución) y cuenta con siete miembros, el Presidente de la República, quien funge como su presidente, el presidente del Senado y un senador escogido por ese órgano, el presidente de la Cámara de Diputados y un diputado escogido por ese órgano y, finalmente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y un juez de ese organismo elegido por la misma Suprema Corte, este último será el secretario del Consejo. La selección de los jueces se hace por mayoría simple. Los demás jueces son escogidos por la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo expresado en el numeral 4 del artículo 67 de la Constitución. <47>

La Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, No. 169/97, estableció la posibilidad de que las candidaturas a las posiciones de la Suprema Corte puedan ser presentadas de forma totalmente libre por cualquier persona o institución, estableciendo la facultad para el Consejo de someter a los candidatos a evaluaciones e incluso a vistas públicas. El primer ejercicio por parte del Consejo fue rico en precedentes, pues se ejerció de manera amplia el derecho ciudadano de presentación de candidaturas e incluso de objeción de candidaturas, así como se sometió a los candidatos a vistas públicas. Estos precedentes permitirán a la sociedad civil exigir que se utilice el mismo método cuando el Consejo deba ejercer nuevamente sus facultades.

Por otro lado, a la Suprema Corte de Justicia correspondía la designación de los demás jueces del país y existían amplias expectativas al respecto y sobre todo prisa por eliminar del tren judicial a una parte considerable de jueces en funciones que se habían notoriamente corrompido en el ejercicio de sus funciones.

La Suprema Corte debió ejercer por primera vez esta facultad a finales de 1997 y durante todo 1998 sin contar con una Ley de Carrera Judicial, que fue finalmente aprobada en agosto de 1998. Por lo tanto no existían las directrices a seguir para el ejercicio de esta facultad y la sociedad presionaba para que se produjera un cambio en el tren judicial.

El método escogido para la selección de los jueces por parte de la Suprema Corte no era el más correcto desde el punto de vista técnico aunque debía reconocerse que era el único que aseguraba una renovación del tren judicial integrado por cerca de 500 jueces en un tiempo prudentemente corto. Consistía en abrir las candidaturas para que cualquier abogado que reuniese los requisitos legales optare por las posiciones existentes, incluyendo a los propios jueces en funciones, y someter a todos los candidatos a una evaluación por ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia en sesiones abiertas al público en general. El mecanismo de evaluación era, debido al

sistema y los cerca de tres mil candidatos que se presentaron, bastante superficial y consistía en hacer a cada candidato algunas preguntas, cerca de tres o cuatro como promedio, que eran respondidas por éstos.

Con este método la Suprema Corte de Justicia renovó el tren judicial en aproximadamente un año.

Debido a la ausencia de una Ley de Carrera Judicial, los jueces fueron designados de manera transitoria con la finalidad de ingresar a la carrera judicial de acuerdo a los requisitos que estableciera la ley. A pesar de que la ley fue aprobada en agosto de 1998, el ingreso no se ha podido producir por la falta del reglamento que establezca los detalles del proceso.

Durante los últimos meses la Suprema Corte de Justicia ha estado designando jueces en las posiciones vacantes o en los nuevos tribunales creados, muchas veces sin proceder a nuevas evaluaciones, recurriendo a la base de datos de evaluados en el proceso de 1998. Este método a sido criticado con justa razón, en primero lugar porque la Ley de Carrera Judicial ya vigente prevé concursos públicos previo a la designación y además porque las circunstancias que obligaron a escoger el método en 1998 no son las mismas que en la actualidad y debiera procederse a evaluaciones más profundas, sobre todo tomando en cuenta que se trata de designaciones puntuales y no masivas como en el proceso anterior. El párrafo III del artículo 63 de la Constitución afirma que los jueces son inamovibles. Sin embargo, el párrafo IV dice que una vez vencido el período para el cual fueron elegidos, los jueces permanecerán en sus puestos hasta que se escoja su sustituto. La aparente contradicción generó gran controversia y fue el fundamento sobre el cual los críticos del Poder Judicial basaron su posición de que los límites de tiempo en el ejercicio de la función judicial son constitucionales. Sin embargo, esta teoría de la "inamovilidad relativa" fue descartada tanto por la doctrina como por la propia Suprema Corte de Justicia al declarar inconstitucional el artículo 14 de la Ley de Carrera Judicial que estableció un período de cuatro años de permanencia en la función.

En consecuencia, en la actualidad los jueces permanecen en sus funciones indefinidamente y sólo pueden ser removidos por razones disciplinarias o cuando le llegue la edad de retiro.

2. La carrera judicial: ingreso, ascenso, destitución y retiro. <48>

Como hemos señalado, el ingreso a la carrera judicial, por disposición expresa de la ley, debe producirse previo concurso de oposición, que debe ser reglamentado por la Suprema Corte de Justicia.

La Ley prevé otros requisitos de ingreso entre los que está la aprobación de los programas de capacitación teórica y práctica que dicte la Escuela Nacional de la Judicatura, así como los de antigüedad en posesión de exequátur para el ejercicio de la profesión de abogado.

Como la Escuela Nacional de la Judicatura apenas está iniciando sus labores y los primeros capacitados por ella no estarán disponibles sino dentro de algún tiempo, sobre todo porque la Escuela ha hecho mayor énfasis en capacitar a los jueces existentes, debe recurrirse excepcionalmente a las disposiciones de la ley que previó esta situación al disponer que los abogados con más de diez años de experiencia, los profesores universitarios de alta calificación académica, los autores de aportes a la bibliografía jurídica y aquellos que hayan prestado servicio a la judicatura con eficiencia y rectitud por más de cinco años, podrán ingresar a la carrera sin necesidad de aprobar los cursos de la Escuela y en la posición que determine la Suprema Corte de Justicia.

Cuando se produce una vacante en una posición en la judicatura, debe llamarse a concurso, bajo estricto escalafón a los jueces inmediatamente inferior. Sólo en caso de que el concurso quedare desierto podría acudir a abogados que reúnan los requisitos legales.

El escalafón dentro de la carrera judicial consta de cuatro etapas: juez de paz o sus equivalentes; juez de primera instancia, juez de instrucción, juez de jurisdicción original del Tribunal de Tierras, juez de trabajo, juez de niños, niñas y adolescentes o sus equivalentes; juez de la Corte de Apelación, juez del Tribunal Superior de Tierras, juez del Tribunal Contencioso Tributario, juez de la Corte de Trabajo, juez de la Corte de Niños, Niñas y Adolescentes o sus equivalentes; y Juez de la Suprema Corte de Justicia (artículo 15 de la Ley de Carrera Judicial). La Suprema Corte es la responsable de reglamentar todo lo concerniente a los ascensos dentro del Poder Judicial (artículo 22 de la Ley de Carrera Judicial).

La movilidad se produce por ascensos o traslados. Por traslado se entiende la transferencia de un juez, con su mismo grado, a otra jurisdicción de igual categoría. En otras palabras, no puede haber un traslado que implique un descenso en la carrera judicial. Una condición indispensable para cualquier tipo de movimiento dentro de la carrera es contar con el consentimiento del juez, pues la inamovilidad lo protege aún en caso de cambio por ascenso, lo que fue consignado expresamente en la ley para dejar en el pasado la funesta práctica de desterrar a los jueces a provincias lejanas como especie de sanción.

Existen cuatro tipos de sanciones que pueden ser impuestas a los jueces y empleados del Poder Judicial: amonestación oral, amonestación escrita, suspensión sin sueldo por un período de hasta treinta días y la destitución. Las tres primeras sanciones pueden ser impuestas por el tribunal inmediatamente superior. La pena de destitución sólo puede ser impuesta por la Suprema Corte de Justicia.

Una de las críticas al sistema dominicano consiste en el sistema disciplinario aplicable a los jueces de la Suprema Corte de Justicia. No existe órgano distinto a éste para juzgarlos. Los jueces de la Suprema Corte son juzgados por sus pares en caso de acusación contra ellos.

El juicio político previsto para los funcionarios electos, bajo responsabilidad del Senado, no es aplicable a los jueces de la Suprema Corte, que no ostentan la condición de funcionarios electos. Resulta obvio que debe trabajarse en un sistema que garantice una mayor imparcialidad a la hora de juzgar a los jueces de la Suprema Corte, pero sin sujetar a tales jueces a los riesgos de la persecución política por sus actuaciones.

Las condiciones de retiro establecidas por la ley son las siguientes: a) para los jueces de paz o equivalentes el retiro es facultativo a los 55 años y obligatorio a los 60; b) para los jueces de primer grado y sus equivalentes es facultativo a los 60 años y obligatorio a los 65; c) para los jueces de Cortes de Apelación y sus equivalentes es facultativo a los 65 años y obligatorio a los 70; d) para los jueces de la Suprema Corte es facultativo a los 70 años y obligatorio a los 75.

A pesar de esta norma, la Suprema Corte de Justicia, en la misma sentencia que declaró inconstitucional el artículo de la Ley de Carrera Judicial que pretendía eliminar la inamovilidad de los jueces, estableció que la edad de retiro obligatoria no era aplicable a los actuales jueces de la Suprema Corte debido al principio de la irretroactividad de las leyes ya que los mismos habían sido designados antes de la aprobación de dicha ley. Esta parte de la sentencia, poco afortunada desde el punto de vista técnico y de la igualdad que debe existir entre todos los jueces, posiblemente tuvo su razón de ser en asegurar la permanencia del equipo de jueces actuales por un tiempo prudente para consolidar la reforma judicial, sobre todo tomando en cuenta que varios de los jueces o sobrepasaban la edad de retiro forzoso o estaban próximos a la misma.

La ley dominicana está bien concebida en las disposiciones que se refieren a la carrera judicial. La dificultad que hemos enfrentado tiene más bien que ver con la lentitud de la Suprema Corte de Justicia en aprobar los reglamentos que hagan operativa esta parte de la ley.

Este Reglamento se encuentra en estos momentos bajo discusión del pleno de la Suprema Corte de Justicia. Por su importancia, entendemos que nuestro máximo tribunal debe democratizar su

discusión, permitiendo las opiniones de todos los jueces del país al cual se les aplicará, además de todos los demás sectores interesados, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil que han venido trabajando el tema de la reforma judicial. De esta manera se estaría dotando al reglamento una vez se apruebe de la suficiente legitimidad con la finalidad de facilitar su aplicación.

3. Salarios, beneficios y condiciones de retiro.

Los salarios recibidos por los jueces son considerados como apropiados en comparación con los demás funcionarios del Estado, pero aún pueden y deben mejorarse. Los miembros de la primera etapa del escalafón reciben RD\$ 18,000 mensuales (US\$1,090.00), los de la segunda etapa reciben RD\$ 31,500 (US\$1,990.00), los de la tercera RD\$ 45,000 (US\$2,727.00) y los presidentes de las Cortes RD\$ 49,500 (US\$3,000.00) y finalmente los jueces de la Suprema Corte reciben RD\$ 72,000 (US\$4,363.63) y su Presidente RD\$ 84,000 (US\$5,090.00).

Los aumentos de los salarios en el tren judicial desde 1996 a esta fecha oscilan entre un 275% y 400%, lo que revela una voluntad real de dejar atrás el sistema de la asignación de salarios bajos, que además de estimular la corrupción es un mecanismo muy eficaz de socavar la independencia de los jueces.

En adición a los salarios, existen otros beneficios tales como el bono de vacaciones, un plan de asignación de automóviles que no está aún lo suficientemente extendido, seguro médico y la jubilación.

Los beneficios de jubilación dependen del tiempo de servicio en el Poder Judicial. Luego de retirarse los jueces reciben una porción del salario que recibían mientras estaban activos. Sólo los jueces de la Suprema Corte se retiran con su salario completo, situación criticable por considerarse un privilegio que atenta contra la democratización de la judicatura.

III. Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial <49>

A pesar de la autonomía financiera y presupuestaria establecida en el artículo 63 de la Constitución y de que la Ley 46-97 obliga al Estado a entregar sin falta a la Suprema Corte la duodécima parte de su presupuesto anual todos los meses, el Poder Judicial no ha obtenido una real independencia presupuestaria.

Lamentablemente, el sistema de elaboración del Presupuesto no le otorga la última palabra a la Suprema Corte, sino que ésta le presenta el presupuesto de gastos que ha elaborado a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), que está encargada de preparar el Presupuesto General de la Nación y entregarlo al Consejo Nacional de Desarrollo, que lo aprueba para ser sometido entonces por el Presidente de la República a las cámaras legislativas para su aprobación.

La dificultad se plantea por el hecho constante por no decir rutinario de que ONAPRES modifica el presupuesto preparado por la Suprema Corte de Justicia sin consultarla y sin tomar en consideración sus necesidades y compromisos.

Durante los últimos cuatro años la Suprema Corte de Justicia ha recibido recortes en los montos solicitados que van desde un _____% hasta un _____% y su porcentaje de participación en el presupuesto general de la Nación ha estado siempre por debajo de un pobre 1.5%. Veamos el siguiente cuadro comparativo:

Año	Monto Solicitado	Monto Aprobado	Porcentaje Reducción	Porcentaje Presupuesto Nacional
1997	750,610,818	350,185,390	53%	1.43%
1998	671,387,247	542,765,730	19%	1.47%
1999	960,986,535	640,297,805	33%	1.47%
2000				

Para muchos analistas la forma en que se aprueba el presupuesto del Poder Judicial constituye una vulneración de la independencia del Poder Judicial. De hecho, el actual Procurador General de la República, miembro destacado del partido en el poder, Dr. César Pina Toribio, expuso en un seminario celebrado por la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, Inc., en abril de 1996, que la asignación de un presupuesto reducido constituyó por años la mejor forma de someter el Poder Judicial a la voluntad de los políticos.

Comparado con otros países de la región, la asignación presupuestaria asignada al Poder Judicial es aún muy baja.

Otro mecanismo que constituye una vulneración de la necesaria autonomía con que debe manejarse el Poder Judicial lo constituye la práctica del Poder Ejecutivo de construir obras relacionadas al Poder Judicial sin que se lo haya solicitado o por lo menos aprobado el Poder Judicial. El mejor ejemplo de lo señalado, pero no el único, lo constituye en estos momentos la construcción de un majestuoso palacio de justicia para alojar a la Suprema Corte de Justicia y a la Procuraduría General de la Nación, obra iniciada por el Poder Ejecutivo sin consultar al Poder Judicial y muchas veces sacada a relucir como parte de los fondos que se emplean en el Poder Judicial. Los recursos asignados a esta obra podían perfectamente asignarse a otras obras prioritarias si se hubiese dejado, como correspondía, la decisión al Poder Judicial.

A pesar del esfuerzo del Poder Judicial para que se le asignen los fondos necesarios para la ejecución de sus planes, y del apoyo que ha recibido en este sentido de la sociedad civil y de los medios de comunicación, no se ha podido vencer la resistencia de los otros dos poderes del Estado, controlados por los partidos políticos, para lograrlo. Por esa razón, algunos entienden que sería preciso contemplar en la próxima reforma constitucional la asignación al Poder Judicial de un porcentaje mínimo del presupuesto general de la Nación.

A lo interno del Poder Judicial la administración de los recursos se encuentra muy centralizada, lo que creó en el pasado dificultades serias de desabastecimiento de los suministros esenciales para el funcionamiento de los tribunales superiores. Sin embargo, aunque muy lentamente, se ha venido entendiendo la necesidad de descentralizar la administración del Poder Judicial con la creación de los Encargados Administrativos de los Palacios de Justicia y de los Departamentos Judiciales y la asignación de funciones para facilitar la solución de las necesidades en todo el territorio nacional.

Este proceso de descentralización debe considerarse apenas el inicio y su profundización es indispensable para crear las condiciones idóneas para evitar las discriminaciones que produce el sistema centralizado en muchas áreas aún vigente.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos <50>

Uno de los aspectos más atrasados dentro del tema de la Reforma Judicial lo constituye mejorar la administración de los tribunales y sobre todo el manejo de los casos.

Las condiciones existentes para la administración de los tribunales y el manejo de los casos son precarias, sin que exista una estructura organizacional adecuada y un sistema de gestión eficiente.

El sistema de asignación de casos, basados en las circunscripciones territoriales, es obsoleto y da lugar al congestionamiento de algunos tribunales. Un buen ejemplo de ello lo constituyen, en materia civil y comercial, las Cámaras de primer grado del Distrito Nacional, en las cuales la Quinta Cámara conoce alrededor de ochenta casos diarios y la Cuarta Cámara apenas quince, debido a que en la circunscripción de la primera se concentra un mayor número de empresas.

En materia penal, aún cuando las cámaras del Distrito Nacional no poseen circunscripciones específicas y todos los casos de este distrito se distribuyen entre todas las cámaras, existen aún métodos que permiten a las partes apoderar directamente a un tribunal escogido por el demandante, lo que también contribuye a una distribución poco equitativa que propicia el congestionamiento, pues usualmente dos o tres de todas las cámaras son las favoritas para este tipo de apoderamiento, tal vez debido a la mayor confiabilidad de los jueces.

El esquema de gestión de despachos es igualmente obsoleta, debiendo el juez dedicar tiempo a labores administrativas que le restan concentración y dedicación a su labor jurisdiccional.

La realidad de lo señalado se comprueba por las iniciativas que se han venido desarrollando en los últimos años para establecer una nueva estructura organizacional y de gestión de despacho, en las cuales la ayuda internacional ha jugado un rol preponderante a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Cooperación Española. Estas iniciativas se han iniciado en forma de piloto abarcando los tribunales penales y juzgados de instrucción de mayor congestión en el Distrito Nacional y la Fiscalía del Distrito Nacional y un plan similar para algunos Juzgados de Paz del Distrito y de algunas comunidades del interior del país.

La introducción de la tecnología como elemento para mejorar el manejo de los casos es materia reciente en el país, sobre todo si tomamos en cuenta que en 1997 apenas existía uno que otro ordenador personal funcionando en todo el aparato judicial, y hoy en día se realizan ingentes esfuerzos en este sentido.

Los esfuerzos de reorganización de toda la parte administrativa del aparato judicial se concentran específicamente en el Distrito Nacional, con menor medida en Santiago, y a título de simple piloto en pocas comunidades del interior. Esto implica que todos los demás tribunales del país continúan en condiciones realmente precarias en todo lo que tiene que ver con la organización de su funcionamiento, sistema de archivos, manejo de expedientes, de personal, ausencia de tecnología adecuada.

Finalmente, en lo atinente a la evaluación del desempeño de la labor de los jueces, aspecto que también tiene que ver con la carrera judicial, se están produciendo avances, sobre todo si tomamos en cuenta que hasta 1997 no se realizaba ningún tipo de evaluación.

Un dato curioso lo representa el hecho de que en la década de los ochenta, gracias a un acuerdo entre el ILANUD y la Suprema Corte de Justicia, se inició un esfuerzo para recoger determinados datos estadísticos de las labores judiciales, sin embargo esta información, muy valiosa para fines de evaluación del desempeño de los jueces, nunca fue utilizada para tales fines. Actualmente la nueva Suprema Corte de Justicia ha rescatado el esfuerzo de reunir la información estadística de los tribunales. Además de utilizarla para fines del diseño de estrategias para aumentar el nivel de eficiencia de los tribunales, también se utiliza para la evaluación de los jueces.

Si bien es cierto que las estadísticas sobre determinados aspectos del trabajo judicial es una herramienta valiosa de evaluación de los jueces, también debe tomarse en consideración que no debe ser el único o el más preponderante de los elementos a tener en cuenta. Concentrar la evaluación de los jueces sobre la base de los casos ingresados y los casos resueltos podría inducir al juez a fallar los casos sin la debida ponderación, sólo en aras de aumentar sus porcentajes de casos resueltos. Este fenómeno ha hecho presencia en los últimos dos años, tal vez sobre la base del conocimiento de los jueces de que se le está concediendo una gran importancia a las estadísticas para fines de su evaluación, lo que a fin de cuentas puede socavar su independencia o por lo menos ser utilizados con tales fines.

Determinados medios pueden ser utilizados para evitar una competencia muy alejada de la tarea de impartir justicia, incluso de tipo estadístico también, como lo sería determinar la cantidad de

sentencias de los jueces que son revocadas por tribunales superiores y las razones de tal revocación.

V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos

La Suprema Corte de Justicia, mediante decisión de fecha 24 de febrero de 1999, además de ratificar la existencia de la acción constitucional de amparo como parte del ordenamiento jurídico interno en virtud del art. 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, fijó reglamentariamente el procedimiento para su ejercicio.

Esta debe convertirse tal vez en la decisión judicial más trascendente de los últimos tiempos, pues aún cuando el amparo existía gracias a la Convención antes mencionada, era totalmente desconocido en nuestro medio y por tanto nunca se ejercía.

Aún hoy, a pesar de la decisión de la Suprema Corte, se ejerce con mucha timidez, debido a que los abogados, principales responsables de utilizarlo, no lo hacen por no entender su alcance o sencillamente por desconocerlo.

En los últimos tiempos se han realizado algunos esfuerzos, que deben intensificarse, para dar a conocer esta figura que coloca al juez en condiciones de poder controlar el abuso de los derechos fundamentales del ser humano y que por lo tanto lo hace más poderoso, más fuerte y lo coloca en mejores condiciones de defender su independencia.

VI. Capacitación <86>

Los programas de capacitación que lleva a cabo la Escuela Nacional de la Judicatura han fortalecido la independencia judicial pues han provisto a los jueces de herramientas necesarias para analizar con profundidad los casos que se les presentan desde el punto de vista legal y social y para justificar y motivar sus decisiones. Esto los hace menos vulnerables a la presión externa e interna a la que puedan verse sometidos.

Entendemos que la Escuela Nacional de la Judicatura ha acertado al establecer lazos de cooperación con otros países de Latinoamérica. Esto así porque su realidad económico-social es más cercana a la nuestra que la de países como Francia y los Estados Unidos. Así, los jueces se benefician de las experiencias similares a las que enfrentarán en sus propios tribunales.

Creemos, sin embargo, que se hace necesario que la Escuela promueva programas de formación que ayuden a los jueces a resolver situaciones sin precedentes y que les permitan familiarizarse con los principios del derecho y los derechos humanos hasta tal punto que sean capaces de aplicarlos a todos los casos que resuelvan y a interpretar la ley tomándolos en cuenta.

También es importante que la Escuela se esfuerce por ayudar a los jueces a superar las dificultades y lagunas que nuestro deficiente sistema de educación jurídica crea para la gran mayoría de los profesionales del derecho.

La Escuela está llamada a preparar a los futuros jueces del país. Esta labor aún no ha sido comenzada pues ha debido atender primero a la realidad de un conjunto importante de jueces, recién incorporados desde la práctica privada, que no poseían los conocimientos de la función judicial, y por ello los primeros esfuerzos se han concentrados en llenar las lagunas de los jueces en funciones, antes de comenzar a preparar a aquellos que serán los futuros candidatos a ingresar a la carrera judicial.

VII. Temas Relativos a la Justicia Penal <129>

No se ha producido una reforma a la legislación procesal penal en la República Dominicana. Sin embargo, la necesidad de ésta y la forma que debe tomar es objeto de intenso debate en estos momentos. En 1997, el Presidente de la República designó una comisión, compuesta por eminentes juristas, que tiene la función de revisar y actualizar el Código de Procedimiento

Criminal de la República Dominicana. A principios de 1999, la FINJUS organizó el Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal cuya misión ha sido fomentar la discusión abierta sobre la reforma y colaborar con la Comisión Ejecutiva y el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia. El trabajo de la Comisión y el Foro dio como fruto la redacción de dos proyectos de ley diferentes. Proyectos que, producto de la colaboración entre ambos, coinciden en la orientación que marcan al procedimiento penal.

La Comisión y el Foro coinciden en que el sistema penal debe ser abierto, democrático, respetuoso de los derechos individuales y a la vez eficiente.

Existe consciencia entre los que se relacionan con la reforma judicial sobre la necesidad de modificar todo el sistema procesal penal con la finalidad de lograr avances en la eficiencia del aparato judicial.

Una de las principales amenazas a la independencia de los jueces lo constituye el alto grado de ineficiencia con que opera la justicia dominicana. Las estadísticas son claras al respecto. Los jueces apenas deciden el 50% de los casos que ingresan al sistema, lo que explica la acumulación de los expedientes por fallar. Hoy en día ya no es válido el argumento de que hace apenas algunos años apenas se resolvía el 9% de los casos que ingresaban. La ciudadanía de hoy es mucho más consciente que la del pasado y demanda una justicia más expedita. Sin embargo, el sistema procesal vigente se encuentra lleno de formalismos y propicia que los casos permanezcan largo tiempo sin ser decididos.

Los jueces han aumentado considerablemente el tiempo que dedican a sus labores jurisdiccionales, pero el congestionamiento no parece encontrar fin y terminará agotando la paciencia de la ciudadanía con el riesgo de que ésta retire el apoyo que ha sustentado la independencia que han podido exhibir los jueces hasta la fecha.

VIII. Efecto de la Reforma Legislativa <130>

El papel de las leyes de Carrera Judicial y sobre la independencia presupuestaria y administrativa han jugado un papel importante en el esfuerzo de consolidar la independencia del Poder Judicial, lo que ya hemos comentado en otra parte de este trabajo.

Sin embargo, el Congreso Nacional ha sido muy poco eficaz en su labor de dotar al sector justicia de todas las leyes que requiere este sector.

Un buen ejemplo de ello lo constituyó el esfuerzo realizado por la Suprema Corte de hacer uso de facultad constitucional de iniciativa en la formación de las leyes, sometiendo dos proyectos de leyes con la finalidad de establecer mecanismos que contribuyan a descongestionar los tribunales, por ejemplo a través de la eliminación de las circunscripciones territoriales y el establecimiento de un sistema aleatorio para la asignación de casos que permita una distribución más eficaz. El Congreso no ha sido capaz de aprobar estos proyectos que incluso han perimido por no haber sido aprobados o rechazados en dos legislaturas consecutivas, por lo que han debido ser introducidos nuevamente.

IX. Ética judicial y corrupción <131>

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿Han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

La Suprema Corte de Justicia se esforzó, el proceso de selección preliminar, en escoger a juristas de reconocida solvencia moral y profesional, examinando sus antecedentes en vistas públicas. Luego, ha dejado bien claro que no se tolerarán actos de corrupción entre los jueces y el personal de apoyo de los despachos.

La mejoría sustancial de los salarios y otros beneficios para los jueces y demás empleados del Poder Judicial han alejado sensiblemente a los operadores del sistema judicial de los actos de corrupción.

Se ha establecido un incipiente, pero eficiente sistema de inspección judicial que ha permitido detectar, conocer y sancionar los excepcionales casos de corrupción que se han identificado. La falta de un reglamento claro de inspección judicial, así como el exceso de celo de la Suprema Corte de Justicia, la cual ha aplicado la suspensión automática, antes de todo juicio a los jueces denunciados como sospechosos de corrupción, ha creado cierto desasosiego entre los que favorecen un equilibrio entre independencia y disciplina. De hecho se ha advertido que muchas sanciones se han aplicado a partir de una divergencia de criterios ideológicos entre los jueces que adoptan fórmulas liberales versus el predominio de posiciones conservadoras en las cortes. Esto se ejemplifica en el hecho de que los jueces que aplican penas o sanciones elevadas o que dictan mandamientos de prisión preventiva no corren el menor riesgo de sufrir cuestionamientos disciplinarios, ya que lo que regularmente motiva procesos disciplinarios son aquellos casos en los que jueces deciden otorgar la libertad provisional bajo fianza u ordenar la libertad en acciones de hábeas corpus.

1. Efectivamente, creemos que las sanciones contra los jueces a quienes se les retenga culpabilidad o falta grosera en relación a actos de corrupción o abuso de poder deben, obviamente además de la separación de la función pública, ser responsables penalmente y sin perjuicio de la responsabilidad civil que pueda serles exigida por las personas perjudicadas a partir de sus actos.

Las investigaciones deben incluir a todos los jueces y empleados del Poder Judicial, sin distinciones de ninguna especie, salvo las derivadas del órgano competente para conocer de la imputación.

2. La Ley de Carrera establece las causas para la aplicación de sanciones disciplinarias a los jueces, lo que a junto a una buena Ley de Organización Judicial y el Código Penal permiten delimitar un verdadero código de conducta para jueces y magistrados. No obstante, es preciso insistir en la necesidad de que las resoluciones de los jueces sean debidamente motivadas, ya que como bien han afirmado algunos, el divorcio grosero entre la fundamentación y la parte dispositiva de una resolución judicial, salvo las hipótesis de ignorancia plena, permiten identificar casos de corrupción en las funciones judiciales. Con esto no estamos favoreciendo un control sobre la concepción ideológica de los fallos, sino en la necesaria correlación entre las pruebas, alegatos, fundamentos y el fallo. En síntesis, resulta de una concepción republicana y democrática de gobierno que las resoluciones jurisdiccionales sean el resultado de actos de comprobación, subsunción y análisis lógico de la cuestión que plantea la disputa, diferendo o conflicto, en razón de que cualquier otro método encerraría elementos de autoritarismo o decisionismo como un acto de autoridad.

X. Asociación de Jueces <132>

No, en República Dominicana no existe una asociación de jueces independiente de los órganos judiciales. Lo que más se acerca a una asociación de jueces son los comités de necesidades, docencia y metodología de la Escuela Nacional de la Judicatura, cuyos miembros son elegidos abiertamente por los jueces del país. Sin embargo, la Escuela Nacional de la Judicatura tiene fines muy específicos lo cual que no le permite ser catalogada como una asociación de jueces. Entendemos que una vez el conjunto de los jueces del país ingresen al estatuto de inamovilidad, conforme a la Ley de Carrera Judicial, existirán condiciones idóneas para la formación de una asociación de jueces que pueda fomentar la independencia externa e interna del Poder Judicial.

Existen ciertas reservas en el hecho de que la aposición de jueces preceda al ingreso a la carrera e inamovilidad judiciales, en razón de que algunos de los aspirantes a ingresar de manera permanente al sistema, podrían emplear un cierto activismo para encubrir sus deficiencias como jueces o funcionarios públicos con un estatuto de inamovilidad. Ello no impide, sin embargo, el que se promuevan actividades académicas, científicas y sociales entre los miembros de la corporación judicial y en relación a otros sectores de la vida económica, social y política del país y otras latitudes.

XI. Acatamiento de las Decisiones

Tal como expresáramos en la respuesta a la pregunta I, el poder Judicial ha encontrado dificultades para superar su imagen tradicional de ser la cenicienta o el "tercer poder" del Estado y constituirse en una instancia paritaria de gobierno. El grueso de la clase política ha resistido el proceso de reposicionamiento del Poder Judicial, pero de manera general las resoluciones de los jueces son acatadas.

A modo de ejemplo cabe citar que la sentencia del 30 de septiembre de 1998, que declaró inconstitucional el artículo 14 de la Ley de Carrera Judicial y preservó el principio constitucional de la inamovilidad judicial, fue duramente criticada tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo e incluso se llegó a pensar en la posibilidad de que esta decisión fuera desconocida. El temor del desacato se hizo realidad con la sentencia del 19 de mayo de 1999, con la cual la Suprema Corte declaró inconstitucional el decreto presidencial 295-94. Este decreto estableció un impuesto de salida en dólares. Esta decisión fue combatida a cada paso por el Ejecutivo a pesar de que la Constitución prohíbe la creación de impuestos por decreto o el pago de contribuciones en moneda extranjera. La sentencia de la Suprema Corte nunca fue realmente aplicada sino que simplemente se emitieron normas administrativas con la intención de dar visos de legalidad al cobro del impuesto, el mismo subsiste a pesar de que esas medidas administrativas no lo hacen legal.

Otra práctica que despertó grandes críticas fue la de no trasladar a los detenidos a los tribunales cuando los jueces así lo ordenaban.

XII. Actividades Fuera del Sector de la Justicia <87>

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación masiva han jugado un papel de primer orden en la promoción y consolidación paulatina de la independencia judicial. Si bien formalmente nuestra forma republicana de gobierno establecía la separación e independencia de las funciones de los órganos públicos, lo cierto es que la dependencia política y económica del Poder Judicial constituían el elemento característico de la vida institucional del país.

La Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), se fijó, desde su creación, el propósito de lograr: a) la independencia del Poder Judicial; b) el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho, y; c) la profundización de la democracia a partir de la definición de reglas y usos institucionales claros. Los juristas y empresarios comprometidos con la formación de la entidad coincidían en que estos elementos resultan imprescindibles para el desarrollo sostenido y sustentable de las fuerzas productivas, la promoción de las inversiones y la equidad social. Así, entre 1990 a 1994, se articularon esfuerzos para colocar en la agenda pública el tema de la reforma judicial a nivel constitucional, y aprovechando la coyuntura de la revisión constitucional de 1994, operada para solventar una crisis electoral, fueron introducidas las normas orgánicas que precisaban la independencia plena del Poder Judicial. Entre 1994 a 1996, se creó el ambiente de opinión y la voluntad política para materializar la programación constitucional, lo cual coincidió con la asunción del Presidente Leonel Fernández.

Las organizaciones de la sociedad civil (FINJUS, Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios – ANJE-, Participación Ciudadana, Asociación de Abogados Empresariales –ADAE- y otras) han participado de manera decisiva en la convocatoria, propuesta y selección de los magistrados jueces de la Suprema Corte de Justicia y la subsiguiente designación de los demás jueces de todo el país y en el reconocimiento de la inamovilidad y competencias de los tribunales en las sensibles áreas de control de la constitucionalidad. Estas organizaciones han abogado de manera permanente por el incremento del presupuesto para el fortalecimiento del sector justicia, al tiempo de someter a la consideración pública las propuestas de reforma legales básicas para adelantar el proceso.

Con una amplia presencia en los medios de comunicación social, sus propias publicaciones y programas de opinión, las organizaciones de la sociedad civil, contribuyen a la difusión y explicación de los temas críticos para fomentar la independencia de los jueces y la importancia de contar con un mejor servicio público de justicia. La celebración de seminarios, talleres, foros y coloquios, con la ulterior difusión de sus conclusiones o memorias permite mantener el apoyo público a la independencia judicial.

En medio de todo este proceso de articulación de propuestas de reformas para el sector justicia, se han creado novedosas publicaciones especializadas, tanto del sector público, como de la comunidad jurídica nacional (novedades de la reforma y gaceta judicial).

Asimismo se han formado redes o alianzas ocasionales o permanentes para darle sostenibilidad al proceso y actualmente existe una estrategia de activar a otros sectores y organizaciones en las tareas de apoyo a la independencia judicial.

Las Universidades han creado cátedras y cursos especializados en los temas de la magistratura y administración judicial. De otro lado, recientemente se ha suscrito un Acuerdo entre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) con el objeto de promover foros de análisis, discusión y propuestas de temas relevantes para consolidar la independencia y democratización del sector justicia. Este foro permanente, denominado “Justicia y Sociedad” promete ser muy exitoso en la medida que permitirá racionalizar y priorizar los objetivos programáticos de la reforma judicial de segunda generación, de modo que el sistema de justicia pueda brindar un mejor servicio público a la comunidad.

XIII. Otros Métodos

A nuestro modo de ver la descentralización y creación de instancias más próximas a las comunidades podrían legitimar, fortalecer y por vía de consecuencia promover la independencia judicial. La creación y promoción de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y disputas, junto a la comprensión de que la conflictividad forma parte de la vida en sociedad y que lo que corresponde es buscarle soluciones estables sin abuso de poder, permitiría despresurizar, por así decirlo la creciente demanda o niveles de litigiosidad que abruma a gran parte de nuestros poderes judiciales.

XIV. Donantes Externos

El papel de los donantes externos ha sido vital para la reforma judicial y la consolidación de la independencia de los jueces. Los esfuerzos de la sociedad civil en ese sentido, así como casi todos los programas de modernización impulsados desde el mismo Estado, han contado con el apoyo internacional. La Escuela Nacional de la Judicatura, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y la Fundación Institucionalidad y Justicia son ejemplos de la importancia del nexo de cooperación al que nos referimos. Como muestra de la importancia de esa cooperación cabe resaltar el apoyo de USAID, el BID, el Banco Mundial, la Unión Europea, la Cooperación Francesa y de la Agencia de Cooperación Española.

FINJUS recibió apoyo de USAID para el desarrollo de los programas de defensa pública y de reforma procesal penal. El objetivo de este último es la aprobación de un nuevo código de procedimiento penal que es una herramienta normativa que fortalece el poder de los jueces penales en la actividad jurisdiccional.

Y es bien sabido que la independencia de los jueces también se logra en la medida en que están bien definidos su roles en el proceso penal. Superar el modelo inquisitivo vigente en la República Dominicana que se caracteriza por una atribución confusa de roles a los principales operadores del sistema de justicia penal (jueces, fiscales, policía) nos conducirá a un sistema adversarial en el cual el rol de los jueces es repotenciado, sentando con ello bases para fortalecer su independencia.

La Suprema Corte de Justicia, la Escuela Nacional de la Judicatura, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional han sido apoyados en su fortalecimiento institucional por la USAID, a través del Proyecto de Modernización de Tribunales y otros programas y por la Agencia de Cooperación Española en esfuerzos de modernización y capacitación y automatización de los Juzgados de Paz.