

3er Foro Político Social *Las Altas Cortes y la Crisis de Sistema de Justicia*

ABRIL 2016

El tercer encuentro del Foro Político Social que auspicia la Fundación Friedrich Ebert, efectuado el 14 de abril 2016, se concentró en uno de los problemas más difíciles de la construcción del Estado de Derecho en la República Dominicana. Nos referimos a la crisis que atraviesa el sistema de justicia dominicano y sus impactos en la ciudadanía, en particular en el debilitamiento institucional de la democracia y los problemas de las llamadas Altas Cortes. Los escándalos generados por un miembro del Consejo del Poder Judicial y de una jueza penal de primera instancia, imputados por vender sentencias y de sus denunciadas conexiones con miembros destacados del partido de gobierno, han contribuido a acelerar el proceso de descomposición que viene acusando el sistema de justicia desde hace ya tiempo y constituyen muestra evidente de la gravedad de la crisis de la justicia dominicana.

En el encuentro se presentaron dos ponencias, una a cargo del Dr. Francisco Álvarez, reconocido jurista y destacado miembro del Movimiento Cívico Participación Ciudadana (PC) y otra a cargo del Dr. Servio Tulio Castaños, distinguido Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

El Enfoque Histórico-Institucional

La ponencia del Dr. Álvarez brindó un esclarecedor panorama histórico del proceso de cambio institucional del sistema de justicia dominicano prác-



ticamente desde la muerte del dictador Rafael Leónidas Trujillo en mayo de 1961 a nuestros días. Su ponencia partió de dos dramáticas evidencias que muestran los problemas que vive la justicia dominicana: en primer lugar la crisis de confianza que vive el sistema judicial ante la ciudadanía y los crecientes escándalos de las propias cortes, manifiesto en casos como el del Senador Félix Bautista, cuya acusación de corrupción dio un “no ha lugar” por parte de la SCJ y el escándalo que produjo la imputación a una jueza del Consejo del Poder Judicial por vender sentencias en conexión con destacadas figuras gubernamentales.

El enfoque histórico-institucional asumido por Álvarez destaca cómo, en sus orígenes post trujillistas, los gobiernos de Joaquín Balaguer definieron una pauta institucional de control del sistema judicial a través del manejo de la instancia senatorial del Congreso, que tenía la función de nombrar a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y de la Junta Central Electoral (JCE). Aun cuando en el sistema existían en ese entonces jueces honorables, la verdad es que el sistema estuvo no sólo controlado, sino también viciado por un sistema de tutelaje y padrinazgo político, en el que los senadores influían en la justicia en escala provincial, mientras el Poder Ejecutivo mantenía un claro control de las altas instancias, esencialmente de la SCJ. Lo mismo puede decirse del ministerio público y del sistema policial.

En 1994, a consecuencia del fraude electoral producido en las elecciones de ese año, las negociaciones que se produjeron para enfrentar

la crisis política así provocada, dieron pie a una reforma constitucional que produjo importantes cambios en el sistema judicial. El Congreso dejó de tener el control de la SCJ al crearse el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Álvarez subraya que quizás el cambio más significativo fue el otorgamiento a la SCJ del control de constitucionalidad de las leyes emanadas por el Congreso, función que más tarde se especializaría al crearse el Tribunal Constitucional (TC) en el 2010, como resultado de una nueva reforma constitucional. La reforma constitucional del 1994 condujo también a otros cambios, como fue la autonomía presupuestaria del sistema de justicia y la creación de la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), consagrándose también en la reforma la inamovilidad de los jueces de la SCJ.

En 1994 el Consejo Nacional de la Magistratura, quedó integrado por nueve miembros, presidido por el Presidente de la República y representantes del Congreso en sus dos cámaras (los presidentes de ambas cámaras y senadores y diputados que no fueran miembros del partido al que pertenecían los presidentes de ambas cámaras), el presidente de la SCJ y otro miembro de esta alta corte. De esta forma, como señala Álvarez, “...se pensaba que el presidente de la República podría tener hasta tres miembros de siete (un senador, un diputado y él mismo) y que el otro senador y el otro diputado pertenecerían a fuerzas de la oposición...” Fue en 1997 que el Consejo logró reunirse en una convocatoria abierta quedando designados los nuevos jueces de la SCJ.



Paradójicamente, la nueva Ley de Carrera Judicial que aprobó el Presidente Fernández posteriormente al nombramiento de la nueva SCJ introdujo en su Artículo 14 la regla de que los jueces debían ser evaluados cuatrienalmente, lo que violaba el mandato de inamovilidad de la propia constitución. Esta disposición finalmente fue derrotada. Entre el 2001 y el 2010 se produjeron pugnas en el sistema de justicia que agudizaron el injerencismo del Poder Ejecutivo, hasta que en el 2008 el caso de la Sunland mostró una real división entre los miembros de esta alta corte.

Con esa experiencia, en la nueva constitución del 2010 el Presidente Fernández logró modificar el mecanismo que articulaba las llamadas altas cortes. Introdujo un nuevo miembro en el Consejo Nacional de la Magistratura, el Procurador General de la República, con lo que aseguraba estructuralmente el control de la mayoría en ese organismo. Más aún, logró imponer una inmediata evaluación de sus miembros para la permanencia en el organismo, con lo que derrumbó de hecho el principio de inamovilidad alcanzado en 1994. Asimismo, la nueva constitución separó de la SCJ la función de control constitucional creando un nuevo organismo (el TC), sobre el cual la presidencia tenía un gran poder.

Con estas nuevas disposiciones constitucionales y el acuerdo político del llamado Pacto de las Corbatas Azules, Leonel Fernández logró imponer un verdadero dominio del sistema de Justicia por parte del Poder Ejecutivo, y, en lo coyuntural, por parte de su propia figura políti-

ca, lo que quedó evidenciado con el nombramiento de la nueva SCJ, y de los miembros del TC, como analiza Álvarez en su texto.

Fue a partir de este proceso de creciente control partidario y en particular del poder presidencial del sistema de justicia, que la desconfianza ciudadana en el sistema comenzó a acrecentarse, unido, agregamos nosotros, a la cada vez más grave crisis de la seguridad ciudadana, el deterioro de los aparatos policiales en el control del delito y, en general, la vulnerabilidad del sistema de derechos.

En el análisis de Francisco Álvarez resulta muy relevante la conexión que el autor establece entre la debilidad presupuestaria del sistema de justicia y el permanente tutelaje por parte del Poder Ejecutivo de la justicia dominicana, a lo que se agrega el dominio que sobre la misma ejerce la política de partidos.

Álvarez propone una serie de medidas para articular una estrategia modernizadora y democratizadora del sistema de justicia, vista desde la perspectiva del Estado de derecho y la autonomización de la justicia. Su argumento se organiza en torno a lo que el autor define como la articulación de un “gran pacto por la justicia que involucre a los poderes del Estado, los partidos políticos y a la sociedad organizada”, a partir del cual se elimine el injerencismo partidista en el sistema de justicia, se asegure su independencia y el sistema en su conjunto se haga eficiente.

Asume Álvarez que es a partir de ese compro-



miso pactado que podría alcanzarse una serie de transformaciones básicas del sistema de justicia, a saber: la recomposición del Consejo Nacional de la Magistratura, la inamovilidad de los jueces, una efectiva carrera judicial, un sistema de sanciones efectivas para los miembros del sistema que violen su normativa, el respeto a la asignación del 4.10% de los ingresos internos del Estado destinados a la justicia, la modernización del sistema de información, condiciones salariales dignas, la formación profesional permanente, el fortalecimiento ético de la gestión judicial.

El Enfoque Político-Institucional

El enfoque que asume la ponencia del Dr. Servio Tulio Castaños se concentra más en la dimensión propiamente institucional de los problemas del sistema de justicia. Al igual que Álvarez, indica que es a partir de la reforma constitucional del 1994 que se inicia la reforma del sistema de justicia, en el sentido de la eliminación del injerencismo político del Senado. Asume también que la creación del CNM constituyó en este proceso un real avance en la autonomización del sistema de justicia, pero no eliminó la presencia e influencia determinante del poder político en el nombramiento de los jueces de la SCJ. Esta composición no es sustancialmente modificada en la Constitución de 2010, porque sólo se agrega como miembro del Consejo al Procurador General de la República, con la consecuencia que sabemos: una mayor influencia del Poder Ejecutivo en el manejo de la SCJ, dejando sin resolver el tema del equilibrio político entre

partido gobernante y oposición. Aquí indica Castaños que el concepto de bloque de partidos en el Congreso no es adecuado para resolver este asunto, porque los pactos electorales, una vez terminadas las contiendas electorales, se disuelven. Recuerda Castaños que, ante el predominio *de facto* alcanzado por el Poder Ejecutivo en la composición del CNM, si se quiere que dicho organismo actúe con "... apego a los principios de la democracia de consenso, entonces la conformación de las Altas Cortes (Tribunal Constitucional, Suprema Corte de Justicia y Tribunal Superior Electoral) no debe quedar sujeta a la posibilidad de que una fuerza política pueda imponerse unilateralmente y de manera discrecional para elegir los integrantes de éstas, sin permitir la debida representación de los demás representantes", que es lo que en la práctica se perfila.

En función de esta realidad, Castaños muestra algunos casos que revelan las consecuencias "controversiales" de una composición de la SCJ derivada de un control institucional por parte del Poder Ejecutivo. Muestra, en primer lugar, la resolución 544-2015, que dio un no ha lugar a favor del senador Félix Bautista, acusado de corrupción administrativa y lavado de activos. Se señala que la SCJ puso al frente del caso como juez de instrucción a una persona con vínculos históricos con la parte acusada. La controversia se agudizó cuando se produjo un empate en la fase de apelación cuando dos votos disidentes (los de las magistradas Miriam Germán Brito y Esther Agelán Casasnovas) condujeron a que se designara a la jueza Mariana Daneira García Castillo como quinta mag-



istrada que completaba la composición de la Segunda Sala. Pero también el sistema muestra su debilidad –indica Castaño– ante la negativa del Ministerio Público a recurrir en casación a lo dispuesto por la sentencia. Lo mismo puede decirse de la Sentencia No. 003-2016 del TSA que admite la suspensión provisional de la Resolución No. 06/2015 que establece la distribución de diputados y diputadas representantes del distrito nacional y las provincias para las elecciones del 15 de mayo de 2016, a pesar de lo que dispone el mandato constitucional.

Además de recuperar la preocupación ya expresada por Álvarez, en el trabajo de del Dr. Castaños se reitera los efectos que este deterioro institucional del sistema de justicia ha causado en la ciudadanía, manifiesto en su creciente desconfianza. A ello se unen decisiones controversiales que ponen en cuestionamiento principios básicos del Estado de derecho (agregamos nosotros), relativos al tema del derecho a la nacionalidad de los hijos de inmigrantes nacidos en el país (TC, Sentencia 168-13).

Castaños propone una serie de medidas para enfrentar esta crítica situación del sistema de justicia, sobre todo en lo relativo al rescate de su legitimidad y credibilidad en la población. Coincide con Álvarez en la necesidad de la despartidización del sistema de justicia; entiende que debe mejorarse el desempeño profesional de los miembros del sistema (jueces); asume que las sentencias deben ser más entendibles y extensas de cara a que la población las entienda y reconozca; indica que debe haber mejor información del sistema judicial de cara

a la población; y finalmente establece que hay que evitar lo que llama la hiper-judicialización de la realidad social.

Dimensionando la Crisis

Los dos excelentes trabajos que acabamos de sintetizar permiten apreciar con claridad la hondura de la crisis de la justicia dominicana. A la vez permiten reconocer su complejidad. En lo aparente la situación es clara: la crisis es el producto del injerencismo del partidismo político en la justicia y la secuela de tráfico de influencia y corrupción a que el mismo da paso, generando entre otros productos, la compra de sentencia, la ausencia de consecuencias en el manejo doloso del Estado por parte de las élites dirigentes, etc.

Pero los trabajos de Álvarez y Castaño ponen en evidencia otros niveles del problema, más ocultos y quizás más complejos. Por lo pronto, evidencian que realmente la autonomía de los poderes del Estado, sin la cual no hay propiamente “Estado de Derecho”, es en múltiples sentidos un verdadero mito. En ese camino, ambos trabajos indican claramente el poder de las élites que controlan los partidos, y en los últimos tres lustros, el poder de élite en el poder que ha logrado un ejercicio corporativo de ese poder.

Sin embargo, el asunto parece expresar una mayor complejidad, asunto que se vio con mayor detalle en las discusiones que se sucedieron a las presentaciones de las ponencias de Castaños y Álvarez. Vale decir, en un enfoque de teoría



de sistemas hay si se quiere una dimensión inter-institucional de la crisis del sistema de justicia, que se expresa con claridad en la manipulación de jueces y sentencias por parte de poderes ajenos, el Poder Ejecutivo como tal, el poder de funcionarios de alto rango, líderes políticos etc. Pero hay una dimensión intra-sistémica que se expresa en el funcionamiento propio de la justicia: baja calidad de sus jueces, poca efectividad de desempeño, débil apoyo tecnológico, crisis presupuestarias, etc. La conjunción de ambos niveles parece apuntar a una especie de retroalimentación recíproca: la debilidad interna de las instituciones potencia el injerencismo político, mientras que el poder de los actores políticos para lograr efectividad en la práctica se encuentra interesado en no fortalecer al sistema de justicia.

La otra dimensión del problema de esta preocupante situación muestra y que las dos ponencias presentadas por Álvarez y Castaños revelan, es la vulnerabilidad del ciudadano ante el sistema de justicia. Lamentablemente, esa dimensión del problema que es, probablemente, y con mucho la más importante, no se pudo discutir en el encuentro con profundidad, apenas indicándose algunas de sus dimensiones más dramáticas: la ineffectividad del ministerio público, la indefensión de los ciudadanos más pobres que en la práctica no tienen real acceso a la justicia, la manipulación de sentencias a favor de los grupos poderosos y en contra del ciudadano de menor recurso, entre otros elementos. Todo esto sin poner a gravitar aspectos más alarmantes como el poder de mafias y delincuentes con gran

poder económico, como los casos de los enjuiciamientos a narcotraficantes revelan.

Estamos ante dos contribuciones valiosas que al lector interesado le permiten apreciar la importancia del problema de la justicia dominicana hoy día. Pero también muestran al lector un conjunto de propuestas sugeridas por los autores, verdaderos conocedores de la materia, en el camino de la reforma modernizadora. Con este debate la Fundación Friedrich Ebert simplemente desea contribuir con un pequeño grano de arena a la discusión que debe apoyar la articulación de respuestas a la crisis de la justicia, en el camino de la lucha por un efectivo Estado de Derecho en la República Dominicana.

WILFREDO LOZANO/FPS
FORO POLÍTICO SOCIAL



Índice

■ Presentación	1
■ Las Altas Cortes y Crisis del Sistema de Justicia: un problema de falta de independencia	8
Francisco Álvarez Valdez	
■ Retos Institucionales del Sistema de Justicia en la República Dominicana	20
Dr. Servio Tulio Castaños G.	



Las Altas Cortes y Crisis del Sistema de Justicia: un problema de falta de independencia

FRANCISCO ÁLVAREZ VALDEZ

Introducción

El sistema de justicia dominicano enfrenta una crisis de confianza que se refleja claramente en las últimas encuestas, que señalan que solo tres de cada diez personas consideran que son muy buenas las decisiones de las Altas Cortes (Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional y Tribunal Superior Electoral) y de la Procuraduría General de la República,¹ mientras el Barómetro de las Américas 2015 indica que el 61.5% desconfía de la justicia.

Los escándalos generados por un miembro del Consejo del Poder Judicial y de una jueza penal de primera instancia, imputados por vender sentencias y de sus denunciadas conexiones con miembros destacados del partido de gobierno, han contribuido a acelerar el proceso de descomposición que viene acusando el sistema de justicia desde hace ya tiempo.

El caso seguido ante la Suprema Corte de Justicia contra el senador Félix Bautista, que se convirtió por su cobertura y las pruebas recabadas en su contra, en un caso emblemático, reveló el pecado original con respecto al sistema de justicia, a partir del cual se pueden entender los problemas que padece y que afectan a toda la sociedad: la intromisión de los intereses partidarios en el quehacer judicial, que se ha hecho costumbre más fuerte que la propia ley.

En este artículo nos proponemos desarrollar la tesis planteada en el párrafo anterior, comenzando con la historia del sistema de justicia post dictadura, para a partir de su evolución encontrar explicaciones a lo que acontece en el presente y los remedios que habría que aplicar para cambiar el rumbo de la justicia en el futuro. Como apreciarán, utilizaremos el método histórico para interpretar la realidad actual.

Evolución del sistema de justicia.

A. Desde la caída de la dictadura hasta el fraude electoral de 1994.

Desde la caída del tirano hasta 1966 la justicia, como toda la sociedad, buscaba la forma de reorientarse y la esperanza era seguir el rumbo hacia una democracia por descubrir, lo que requiere como elemento esencial una justicia fuerte, capacitada, íntegra y sobre todo independiente.

1 <http://hoy.com.do/encuesta-gallup-hoy-el-principal-problema-pais-es-la-delincuencia/>



Luego del golpe de estado contra Bosch y la guerra civil, sube al poder el Dr. Joaquín Balaguer, cuya vocación de perpetuidad marcó un control sobre las instituciones dominicanas, sin que la justicia fuera una excepción.

Para Balaguer resultaba indispensable el control de la justicia para garantizar su permanencia en el poder y de esta manera tomó una serie de medidas para someterla a su voluntad, entre las cuales estaba el ingreso de policías, militares y personas manejables como jueces, lo que alcanzó gracias a su control del senado, que a su vez designaba a todos los jueces; pero, sobre todo, a través de la asignación de un presupuesto al sector justicia que impidiera su tecnificación, desarrollo e independencia.

Durante los gobiernos de Balaguer se asignaba a la justicia alrededor de un 1% del presupuesto general de la Nación, y apenas se ejecutaba la mitad, lo que obligaba a pagar salarios miserables a los jueces, lo que fomentaba la corrupción, que no era perseguida sino utilizada para asegurar mayor control sobre los mismos.

Es cierto que existían jueces que honraban el oficio con su integridad, capacidad e independencia, pero lamentablemente pertenecían a una minoría, que además en muchos casos no podían ascender en la carrera judicial precisamente por su condición de independientes.

Por esta razón Balaguer se resistió a salir del poder luego de perder las elecciones de 1978 y sólo lo hizo cuando arrebató cuatro senadurías que no había ganado y que le permitieron llevarse el control de la justicia para su casa.

El único acuerdo al que se llegó en el tema de la designación de los jueces fue uno espurio, consistente en que cada senador nombrara los jueces de su provincia, y de esta manera los otros partidos se hicieron cómplices del secuestro del poder judicial.

Vale señalar que tanto el ministerio público como la policía nacional, componentes importantes del sistema de justicia, estaban aproximadamente bajo el mismo patrón de control que el poder judicial.

Bajo esta situación solo se podía esperar un deterioro del sistema de justicia, pues muchos de sus miembros se introdujeron en los esquemas corruptos obedeciendo mandatos partidarios, y continuaron con otros actos corruptos pero en beneficio propio, hasta el punto que el propio Balaguer llegó a calificar la justicia como “un mercado persa”.

Una parte importante de las personas con recursos se dio por vencida y participaba en el mercado persa para preservar sus derechos o para arrebatárselos a sus legítimos propietarios, convirtiendo en costumbre la dependencia del sistema de justicia. Sin embargo, se percataron que ese tipo de justicia salía muy cara y tampoco era segura. Fue el momento en que una parte del sector empresarial creó la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) a principios de los noventa y pocos años después colocó por primera vez el tema de la justicia como prioritario.

B. Los cambios provocados por la crisis política de 1994 y sus resultados.



En esas condiciones se encontraba la justicia cuando sobreviene el fraude electoral del 1994 y en las negociaciones para su solución, se aprobaron, como parte del acuerdo, modificaciones constitucionales en relación con el sistema de justicia. De esta manera se le quita al Senado la designación de los jueces y se transfieren, los de la Suprema Corte de Justicia, al nuevo Consejo Nacional de la Magistratura, creado en esa misma reforma constitucional, y los demás jueces a la propia Suprema Corte de Justicia.

Tal vez la modificación más importante, que pasó desapercibida en ese momento y se constituyó en verdadera fuente de preocupación de nuestros líderes políticos, fue la de otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia para “conocer de la Constitucionalidad de las leyes, a instancia del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada”², que es lo que se denomina el control concentrado de constitucionalidad, que terminaría pasando al Tribunal Constitucional, aunque los tribunales judiciales continuarían con el control difuso.

En esta reforma se aprovechó además para constitucionalizar la autonomía funcional, administrativa y presupuestaria del Poder Judicial y la carrera judicial, además de crear la Escuela Nacional de la Judicatura.

Fue notable la preocupación existente sobre la dependencia de la justicia, lo que quedó demostrado con la incorporación de un artículo titulado “independencia del Poder Judicial”, en el cual se consagró la inamovilidad de los jueces

como la columna vertebral de esta independencia.

Se trató de crear un Consejo Nacional de la Magistratura equilibrado estableciendo que sus miembros serían el presidente de la República, que lo presidiría, el presidente del Senado y otro senador de un partido distinto, el presidente de la Cámara de Diputados y otro diputado de un partido distinto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y otro miembro del alto tribunal designado por su pleno. De esta manera se pensaba que el presidente de la República podría tener hasta tres miembros de siete (un senador, un diputado y él mismo) y que el otro senador y el otro diputado pertenecerían a fuerzas de la oposición, además de dos miembros de la Suprema que deberían ser independientes de los partidos políticos.

Hubo que esperar la salida de Balaguer del poder en el año 1996 para que se pudiera convocar al Consejo Nacional de la Magistratura, que en 1997 designó a los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Pero en esta primera ocasión ocurrió que el presidente de la República, Leonel Fernández, era el único voto de su partido dentro del Consejo, pues los presidentes de las cámaras y los otros dos legisladores pertenecían todos a partidos de la oposición, y el presidente de la Suprema Corte de Justicia era controlado por Balaguer.

Esta situación jugó a favor del proceso de selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, pues Fernández optó por abrir el proceso, permitiendo a la sociedad proponer y objetar candidatos, y de esta manera contrapesar

2 Artículo 67, párrafo I, Constitución 1994.



la mayoría que no le pertenecía. De esta forma se escogió una Suprema Corte de Justicia que pudo ser mejor, pero tenía las condiciones mínimas para liderar la reforma judicial que necesitaba el país.

Se aprobaron una serie de leyes y se produjo una renovación de la judicatura a través de exámenes orales y públicos de los aspirantes a ingresar y la Escuela Nacional de la Judicatura inició sus trabajos de formación de los aspirantes a jueces, así como de educación continuada para los que ya lo eran, dirigida por una gloria del derecho dominicano como lo es Juan Manuel Pellerano Gómez.

La reforma comenzó con mucho vigor mejorando notablemente el funcionamiento del Poder Judicial, reduciendo la corrupción y aumentando la menguada independencia de sus jueces.

C. Los primeros intentos de contrarreforma.

Pero aunque se modificó la Constitución y se aprobaron leyes importantes, no se erradicó la costumbre injerencista, y pronto se produjo un primer intento de crear nuevamente las condiciones de control de los jueces. Es así como el presidente Fernández hace aprobar la nueva Ley de Carrera Judicial apenas un año después de la conformación de la nueva Suprema Corte de Justicia, insertando en su artículo 14 la regla de que todos los jueces del país solo podían ser designados por cuatro años y estaban sujetos a evaluación para poder continuar en sus posiciones, violando claramente la inamovilidad establecida en la Constitución.

Ese atentado contra la independencia de los jueces fue recurrido en inconstitucionalidad por un grupo de organizaciones de sociedad civil que ya había participado en el proceso de selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia a través de la Coalición por una Justicia Independiente, logrando que dichos textos fueran declarados inconstitucionales y expulsados de la normativa vigente.

Leonel Fernández sufrió en ese momento una derrota temporal que más adelante se encargaría de remediar, pero mientras tanto la Suprema Corte de Justicia seguía fortaleciéndose, sobre todo con el apoyo muy entusiasta de la sociedad civil, que veía reales intenciones del Poder Judicial de trillar el camino de la independencia.

En el año 2001 existían tres vacantes en la Suprema Corte de Justicia y se convoca por segunda vez al Consejo Nacional de la Magistratura para llenarlas y ocurre un hecho que comenzó a menguar el apoyo que recibía la Suprema Corte de Justicia de la sociedad. Gobernaba entonces el presidente Hipólito Mejía, quien, al igual que Leonel Fernández, no podía sustraerse a la influencia de un Joaquín Balaguer que desde la oposición, ciego y disminuido físicamente, seguía logrando que todos “amarraran la chiva” en su residencia de la Máximo Gómez. Y allí fue el presidente Mejía a acordar una repartición de las tres posiciones vacantes, una para el caudillo ilustrado, una para el PRD y la tercera para la Suprema Corte de Justicia a fin de atraer sus dos votos en el Consejo Nacional de la Magistratura.



El presidente de la Suprema Corte de Justicia había apoyado la posición de organizaciones de la sociedad civil de que los jueces que llegaron al más alto tribunal fueran todos de la carrera judicial, pero no pudo resistir la presión y aceptó la repartición, que fue un paso más en los esfuerzos de regresión a la independencia de los jueces en la que se había avanzado pulgada a pulgada.

Una pugna por la presidencia de la Suprema Corte de Justicia entre el presidente y el primer vicepresidente de ese tribunal fue aprovechada por los partidos para definir a cuál de los dos querían y ofrecerles un apoyo que siempre tiene un precio que paga la independencia judicial.

D. El caso Sunland termina de romper la unidad de la Suprema Corte de Justicia.

A la Suprema Corte de Justicia llega en 2008 un caso que traspasaría las fronteras y que tendría consecuencias muy negativas en la lucha por la independencia judicial: el caso Sunland. Involucraba al presidente Leonel Fernández y a su mano derecha Félix Bautista, en un caso muy claro de violación constitucional al no obtenerse aprobación congresual de un contrato de 130 millones de dólares para obras públicas que implicaba endeudamiento público.

El PRD y el Foro Social Alternativo elevan una acción de inconstitucionalidad del contrato ante la Suprema Corte de Justicia, llegando el propio presidente Fernández a realizar una rueda de prensa para defender la constitucionalidad del contrato, tildando la operación que involucraba el mismo de sofisticada “ingeniería financiera”, y presionando de este modo a la

Suprema Corte de Justicia.

La Suprema Corte de Justicia, ya dividida internamente y con compromisos políticos de algunos de sus miembros que aspiraban a ascender, no pudo con la presión y produjo una sentencia que dividió a sus miembros en tres partes, pero con una mayoría que declaraba inadmisibles la acción por falta de calidad para actuar de los accionantes, revirtiendo su propio precedente de que cualquier persona es parte interesada cuando se produce una violación a la constitución. Posteriormente el propio presidente de la Suprema Corte, Jorge Subero Isa ofreció las siguientes declaraciones:

“El caso Sunland yo siempre he dicho que fue un crespón negro en la toga de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de esa época. Yo sigo creyendo que no fue una buena sentencia. Fue una decisión política. Sunland fue un caso inminentemente político que se le dio una solución política”.³

E. La Constitución de Leonel Fernández de 2010: la contrarreforma judicial.

El presidente Fernández se percató de lo cerca que estuvo de un proceso judicial que comprometiera a su partido e incluso a sus allegados y a su propia persona, y continuó en su esfuerzo de emular a Balaguer, en el control del sistema de justicia.

Una excelente oportunidad se le presentó en su último mandato presidencial cuando se propuso dotar al país de una nueva Constitución.

³ <http://www.elcaribe.com.do/2013/04/28/subero-isa-admite-sentencia-del-caso-sun-land-fue-buena>



Dedicó ingentes esfuerzos en reunir expertos, organizaciones y ciudadanía en este empeño a través de actividades por todo el país recogiendo el parecer de todos sobre los aspectos que debían ser modificados, tratando de dotar de legitimidad su ambicioso proyecto. Llegó a pactar con el presidente del principal partido de la oposición, el PRD, un acuerdo en este sentido, que fue firmado por los presidentes de ambos partidos, sin pasarlo por los órganos de sus respectivos partidos, que fue denominado el Pacto de las Corbatas Azules.

Y así se produjo la modificación constitucional que no dejó texto sin modificar, incluyendo los relacionados con el sistema de justicia.

Para comenzar, Fernández logró que se incluyera como nuevo miembro del Consejo al Procurador General de la República, un funcionario del ministerio público nombrado por decreto del presidente, lo que le aseguraba un cuarto miembro, ahora de ocho que lo componen y posteriormente la Ley Orgánica del Consejo calificaría el voto del presidente para decidir cualquier empate. Un paso claro en lograr el control del Consejo.

Fernández aprovechó para imponer su criterio derrotado en 1998 a través de una acción de inconstitucionalidad, e introdujo en la misma Constitución la facultad del Consejo Nacional de la Magistratura de evaluar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia cada siete años, pudiendo separarlos de su cargo, sepultando la indispensable inamovilidad de los jueces. Pero para asegurarse de inmediato el control de la Suprema Corte de Justicia, se estableció,

a través de la disposición transitoria cuarta, la inmediata evaluación de todos los jueces de la Suprema Corte de Justicia y la posibilidad de separarlos de sus cargos. Fernández no tendría que esperar siete años para recomponer la Suprema Corte.

Otra de las modificaciones relevantes en la nueva Constitución fue la creación del Consejo del Poder Judicial, que sería el órgano de administración y disciplina del Poder Judicial, y estaría integrado de una forma bastante democrática: por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que lo presidiría, por otro miembro de la Suprema designado por su pleno, por un juez de segundo grado designado por sus pares, por un juez de primer grado designado por sus pares y por un juez de paz designado por sus pares. Este Consejo tendría la importante función de presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos para designación o ascenso de los jueces y encargarse de toda la administración del Poder Judicial.

Durante los debates de la reforma se había planteado la creación de un tribunal constitucional o la asignación de sus funciones a una sala especializada de la Suprema Corte de Justicia. Esta función ya la tenía el pleno de la Suprema Corte de Justicia y se señalaba que sustraerla de este tribunal y atribuirla a un nuevo tribunal colocado fuera del Poder Judicial, era debilitar aún más el escaso músculo político que poseía el Poder Judicial, pero se impuso la creación del Tribunal Constitucional y también del Tribunal Superior Electoral.

Una vez proclamada la nueva Constitución se



procedió a convocar al Consejo Nacional de la Magistratura para escoger a los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior Electoral y para evaluar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y designar a los sustitutos de aquellos que no pasaran la “evaluación”.

La nueva composición del Consejo, además de la espada de Damocles que pendía sobre las cabezas de los dos miembros de la Suprema Corte de Justicia que integraban el Consejo, que serían evaluados, no antes, como debió ser, sino después de la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior Electoral, garantizaba al presidente Fernández un control de las decisiones del Consejo.

El Pacto de las Corbatas Azules aseguró al presidente Fernández el voto hasta de los miembros del PRD del Consejo, que pertenecían a Miguel Vargas Maldonado, ya en proceso de divorcio de la mayoría de los líderes de su partido, y quien participó en la repartición de los jueces de las Altas Cortes, dejando fuera al sector del PRD encabezado por Hipólito Mejía, cobrándose así lo acontecido en 2001.

Leonel Fernández designó en la presidencia de la Suprema Corte de Justicia a un experimentado y respetado abogado, en cuya oficina había trabajado y cuyos hermanos pertenecen al grupo de Fernández en la alta dirección de su partido. Y la Suprema Corte designó como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura a Fran Soto, quien había sido miembro del Comité Central del PLD, lo que le valió llegar a la posición de Procurador Adjunto del Pro-

curador General de la República y luego a la Suprema Corte de Justicia.

Pero existía la necesidad de controlar igualmente al Consejo del Poder Judicial, por su función disciplinaria y además por ser quien presenta los candidatos a ascensos y designación de los demás jueces. Es exactamente lo mismo que pasó en España y que describe Alejandro Nieto, a quien citamos a continuación:

“desde el punto de vista del juego político, en el ajedrez democrático lo importante es tener bien colocadas las piezas... como quien coloca las piezas es el Consejo General del Poder Judicial, quien domina el Consejo, domina el tablero y la estrategia no puede ser más sencilla: la conquista del Consejo, y desde allí, la ocupación del tablero.”⁴

La magistrada Awilda Reyes, imputada de vender sentencias, declaró, confirmado por su abogado, que lo hacía por instrucciones superiores que le llegaban de un miembro del Consejo del Poder Judicial, Francisco Arias Valera, quien le afirmaba que provenían del presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo negó. La magistrada Reyes informó al autor de este artículo que las instrucciones provenían además de un miembro del Comité Político del PLD.

Otros magistrados denunciaron que el consejero Francisco Arias Valera, cuyo mandato de cinco años terminaba en marzo de 2016 y no podía ser reelegido, recorría el país para promover candidatos para el Consejo. Llevó

4 Nieto, Alejandro; *El Malestar de los Jueces y el Modelo Judicial*, Editorial Trotta, Madrid, 2010, p. 133.



a las elecciones de los miembros del Consejo los mismos vicios existentes en las elecciones generales del país, del clientelismo, las ofertas de apoyo y de ascensos e incluso justificó que los candidatos gastaran sumas millonarias en sus campañas para ocupar una posición en el Consejo.

I. La lucha por controlar la justicia ha impedido su desarrollo coherente y sostenido.

El párrafo 1 del artículo 149 constitucional define la judicial como la función de “administrar justicia, para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.” A esta función de la justicia hay que agregar la de guardianes de la Constitución, que tienen todos los jueces del país, pero cuya última palabra la tiene el Tribunal Constitucional.

El denunciado control de la justicia por estamentos partidarios, incluyendo las Altas Cortes, ministerio público y policía nacional, fue generando lo que hoy muchos califican de “crisis judicial”, que Zaffaroni señala ocurre cuando existe mucha distancia entre lo que se dice el sistema de justicia y lo que realmente es.⁵

Esa desconfianza de la ciudadanía en la justicia, sobre todo en la independencia de la justicia, le resta músculo político para poder imponer o por lo menos conciliar, de poder a poder, las reformas indispensables para lograr que la justicia sea lo que mandan la Constitución y las

leyes y no la que ordena la costumbre injerentista existente. Por eso la lucha desde el sistema de justicia por un presupuesto adecuado ha sido históricamente tan débil, y con escasos avances.

Los problemas de la justicia, al margen de su independencia, son muy amplios, e incluyen recursos económicos; insuficiente personal judicial y administrativo (además de mala distribución geográfica del mismo); infraestructura; capacitación del personal judicial y administrativo; gestión de tribunales; escalafón judicial poco transparente; irrespeto a la Ley de Carrera Judicial por aquellos que están obligados a cumplirla; mora judicial; corrupción de jueces, fiscales, policías, abogados, notarios, alguaciles; retrasos en introducir tecnologías que ayuden en los procesos, y un largo etcétera.

Es cierto que buena parte de la precariedad con que opera el sistema de justicia se debe al poco presupuesto que recibe, pero de nada le valdría más dinero si continuara secuestrado por intereses partidarios que de todas formas lo llevarían al descrédito.

Como señala Nieto “para los políticos la Administración de Justicia nunca se ha tenido como una operación rentable electoralmente. Si se sabía que todos los gobiernos eran igualmente culpables, ninguno perdía votos por el desaguado”.⁶ Y eso es lo que ha ocurrido en nuestro país, donde prima el presidencialismo, sin que ningún presidente haya aportado su voluntad política para hacer cambiar la situación de la justicia, haciéndose costumbre su

5 Ibidem, p. 2

6 Nieto Alejandro, Op. Cit. P. 108



situación de dependencia.

Un sistema de justicia que funcione como lo manda la Constitución, que sea independiente y eficaz, es visto por los líderes políticos como una amenaza y no como una meta a alcanzar y por lo tanto, seguirán realizándose esfuerzos por controlarlo, para evitar amenazas a la continuidad en el poder y para asegurar impunidad cuando se sale del poder.

El problema es que para alcanzar sus fines partidarios deben hacer que los jueces, fiscales y policías rompan con la institucionalidad y se corrompan cumpliendo órdenes, y ese servidor público que ya cruzó esa línea que separa el bien del mal, no tardará, en la mayoría de los casos, en cruzarla nuevamente y ya de forma constante, para su propio beneficio personal, haciendo cada vez menos confiable el sistema de justicia.

II. Remedios a la crisis del sistema de justicia.

En el país debe producirse un gran pacto por la justicia que involucre a los poderes del Estado, los partidos políticos y a la sociedad organizada, que ayude a rectificar la conducta injerentista que se ha hecho costumbre y entonces se pueda proceder a aprobar modificaciones que aseguren la independencia de los miembros del sistema de justicia y que incluya la asignación de fondos suficientes para mejorar todas las deficiencias acumuladas. Zagrebelsky lo dice de la siguiente forma:

“No se trata de negar la necesidad de combatir las interferencias de la clase política con sus

favores, ni de cuestionar el instrumento legislativo para resolver un problema que - como todos los radicados profundamente en la incultura, la arrogancia y el desprecio por las instituciones- necesita ante todo una reforma de las costumbres. Sin esto se trataría solo de moralismo vacío, ya que modificaciones legales de este género están destinadas a no producir efectos – si no de engaño- sobre una realidad que se alimenta y continua alimentándose de malas costumbres a la que ninguna ley puede poner remedio.”⁷

Los cambios necesarios no van a llegar solo de la mano de los partidos políticos, pues significaría para ellos desprenderse de controles que le aseguran grandes ventajas en la lucha por el poder y garantizan impunidad. Estos cambios deben ser forzados por la ciudadanía, como ocurrió con la asignación de fondos públicos para la educación. Ningún presidente hará “lo que nunca se ha hecho” en esta materia en forma voluntaria.

La actual Cumbre Nacional Judicial que está siendo convocada por el Consejo del Poder Judicial debería tener por meta alcanzar este pacto, llamando a distintos sectores sociales, laborales y empresariales a unir los músculos políticos de todos para atraer entonces a los partidos políticos y a los demás poderes del Estado a suscribir un pacto que comprometa los cambios necesarios y asigne responsabilidades para que el que las incumpla asuma el costo político.

7 Zagrebelsky, Gustavo; Principios y votos. El tribunal Constitucional y la política. Editorial Trotta, Madrid, 2008, p. 97.



Si el Poder Judicial persigue identificar esos cambios sin unir a la sociedad detrás de él o sin hacerlo suscribir por los poderes ejecutivo y legislativo, y los partidos políticos, la cumbre será un nuevo ejercicio académico, de los tantos que se hacen en diálogos, cumbres y mesas.

Algunos de los cambios que podrían impulsarse desde ese pacto nacional por la justicia serían los siguientes:

1. La recomposición del Consejo Nacional de la Magistratura, con la finalidad de obligar al partido oficial a consensuar con los partidos de la oposición y la sociedad civil las designaciones en las Altas Cortes.
2. Retornar al sistema de inamovilidad de los jueces que teníamos en la Constitución de 1994, quitándole al Consejo Nacional de la Magistratura la posibilidad de destituir cada siete años a los jueces de la Suprema Corte de Justicia. No se trata de hacer vitalicio a los jueces, pues la edad de retiro permanecería igual para los de la Suprema Corte de Justicia: 70 para retiro voluntario y 75 para el forzoso. La idea es garantizar que su sustitución solo sea a través de juicio político, lo que ya está consagrado en la actual Constitución.
3. Establecer que solo jueces de carrera puedan llegar a la Suprema Corte de Justicia, eliminando la disposición constitucional que permite que una cuarta parte de sus miembros puedan venir del ejercicio de la profesión del derecho, del ministerio público y de la academia.
4. Establecer que los miembros del Tribunal Constitucional y el Tribunal Superior Electoral deban ser escogidos de entre los jueces de la carrera judicial. Los jueces de las altas cortes podrían ser escogidos entre miembros del ministerio público solo cuando se hayan tomado las medidas para su completa independencia, lo que implica la designación del Procurador General de la República por parte del Consejo Nacional de la Magistratura.
5. Hacer público el escalafón judicial con la finalidad de evitar violaciones al mismo. Esto reduciría enormemente las represalias contra los jueces por sus posiciones independientes.
6. Establecer sanciones para los miembros del Consejo del Poder Judicial que violenten la Ley de Carrera Judicial que les corresponde aplicar, lo que ayudaría a reducir las violaciones que se producen en la actualidad, sobre todo con el traslado irregular de jueces como forma de sancionar su independencia o por otros factores ajenos a la carrera.
7. Integrar la Comisión Organizadora de las elecciones de los miembros del Consejo del Poder Judicial por miembros de la Suprema Corte de Justicia y de las academias, limitando la campaña electoral a debates entre los candidatos transmitidos por canales on line de la Escuela Nacional de la Judicatura, abi-



erto no solo a los jueces sino a todo el país y suprimiendo cualquier otro tipo de promoción, para erradicar el clientelismo que se ha querido trasladar de nuestras elecciones nacionales a las del Consejo del Poder Judicial.

8. Respeto de la Ley que asigna al sistema de justicia un 4.10% de los ingresos internos del Estado, distribuidos en un 65% para el poder judicial y un 35% para el ministerio público.
9. Mejorar sustancialmente la información estadística que debe recopilarse en tiempo oportuno sobre todas las actividades del sistema de justicia, para contribuir a la formulación de políticas públicas adecuadas y a facilitar la observación del sistema desde fuera.
10. El diseño e implementación de un verdadero plan de gestión de despacho tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, basado en tecnología, que entre otras muchas cosas, mantenga todos los documentos de los casos a disposición de las partes y sus abogados a través de internet.
11. Mejorar las condiciones salariales y de seguridad social para todos los jueces, fiscales y personal administrativo del sistema de justicia.
12. Fortalecer el sistema de educación inicial y continuada de los jueces y fiscales, incluyendo al personal administrativo.
13. Mejorar el acceso a la justicia sobre

todo de las clases más necesitadas, mejorando su infraestructura, la cantidad de jueces y su distribución geográfica, y eliminando los costos directos e indirectos de acudir a la justicia.

14. Reducir la mora judicial, para lo cual es importante poseer una moderna plataforma de gestión de despacho, además del número de jueces adecuados y bien distribuidos geográficamente.

La lista de temas sobre los que se debe trabajar es enorme, pero lo importante es dar los primeros pasos creando las condiciones para el pacto nacional por la justicia y teniendo como meta prioritaria fortalecer la independencia del sistema de justicia.

Conclusiones

La historia de los últimos 54 años ha demostrado que el principal obstáculo que ha enfrentado la justicia para alcanzar su independencia y lograr adecuados niveles de eficiencia y eficacia, ha sido su control por parte principalmente de los partidos políticos y sus líderes, con incidencia por igual de los poderes fácticos, que ha generado una costumbre de injerencia en el sistema de justicia que ha sido más fuerte que la propia Constitución. La dependencia interna también ha sido un factor.

Esta situación de control ha llevado a la justicia por el camino de la corrupción y el descrédito, perdiendo la confianza de la ciudadanía, y por lo tanto perpetuando su situación de postración.



En 1994 se realizó una importante reforma constitucional que trajo importantes avances, teniendo como columna principal la inamovilidad de los jueces para garantizar su independencia, lo que generó el inicio de una reforma judicial que se agotó cuando los partidos comenzaron a luchar nuevamente por el control de la justicia y finalmente se retrocedió eliminando la indispensable inamovilidad de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, que ahora deben validar cada siete años su permanencia en el cargo.

La justicia tiene innumerables falencias y debilidades que deben ser corregidas, pero para poder emprender esa ardua tarea requiere primero mejorar su independencia, de tal forma que le permita sentarse con los demás poderes del Estado en condiciones de igualdad a fin de reclamar y obtener los fondos que le permita desarrollar una segunda ola de reformas.

Debe aprovecharse la Cumbre Nacional Judicial, que celebrará el Consejo del Poder Judicial, invitando a la misma a la sociedad y a los demás poderes del Estado, para que al final se pueda suscribir un pacto nacional por la justicia donde todos comprometan la indispensable voluntad política para llevar a cabo las reformas que sean decididas en la Cumbre.



Retos institucionales del sistema de justicia en República Dominicana

DR. SERVIO TULLIO CASTAÑOS G.

¿Cómo es el formato de diseño institucional del Consejo Nacional de la Magistratura que fomenta la “partidarización” en su composición, el cual se extiende al de las Altas Cortes?

A partir de la reforma constitucional de 1994 se sientan las bases para el fortalecimiento institucional del Poder Judicial, con la eliminación de la atribución que tenía el Senado de la República para designar los jueces de todas las jurisdicciones del país, desde la Suprema Corte hasta los Juzgados de Paz, creándose así el Consejo Nacional de la Magistratura para la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y a esta última se le atribuye la designación de los jueces de las otras instancias del Poder Judicial.

Esto significó un avance material para la independencia del Poder Judicial, porque eliminó la posibilidad de que el partido político que tuviera el control del Senado interfiriera en el funcionamiento de la justicia con la designación de jueces que mostraran mayor lealtad a la política que al Derecho.

El Consejo Nacional de la Magistratura se integró, según la reforma del 1994, por el Presidente de la República, quien lo preside, el Presidente del Senado de la República, un senador que sea miembro de un partido político distinto al del Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, un diputado que sea miembro de un partido político distinto al del Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y un juez de la Suprema Corte de Justicia, electo por su Pleno, quien asume la función de Secretario del Consejo.

Esta composición no es sustancialmente modificada en la Constitución de 2010, porque sólo se agrega como miembro del Consejo al Procurador General de la República, y se automatiza la representación de la segunda mayoría, esto es, la minoría más representativa en cada una de las Cámaras legislativas, por oposición al partido o bloque de partidos a que pertenezcan los Presidentes de las Cámaras, para hacerlo más acorde con el principio de representación democrática. Se sabe que la



intención manifiesta de los asambleístas al establecer la regla del representante de la segunda mayoría en las cámaras legislativas, era garantizar la participación efectiva de la oposición política más representativa.

Esta finalidad no puede ser debidamente satisfecha, si la Ley no establece claramente los parámetros para entender el significado de “bloque de partidos” a los fines de la integración del Consejo Nacional de la Magistratura. Pues la Ley Electoral No. 275–97 dispone, en su artículo 64, que “la alianza o coalición de partidos tendrá siempre un carácter transitorio y dentro de ella, cada uno de los partidos aliados o coaligados conserva su personería” y, según el artículo 63, sólo en las “fusiones de partidos” se adopta una personería jurídica única.

Es así que el concepto de bloque de partidos pareciera no aplicarse cuando se trata de una simple alianza o coalición, porque los partidos conservan una personería jurídica diferenciada y su vinculación se disuelve automáticamente finaliza el certamen electoral. La inclusión del Procurador General de la República como miembro de número del Consejo Nacional de la Magistratura (Constitución del 2010) se ha querido justificar en razón de que procura la participación paritaria del Poder Ejecutivo, en razón de que los otros órganos constitucionales que lo integran, a diferencia de aquel, contaban con dos representantes.

Se impone recordar que desde hace más de 50 años el Procurador ostenta la investidura de Ministro de Justicia y, en cuanto tal, es el fun-

cionario ejecutivo con más afinidad a la materia que compete al Consejo Nacional de la Magistratura. Pero no es posible ignorar que con la presencia del Procurador General de la República se refuerza la influencia y preponderancia partidaria para la toma de decisiones, pues bajo esta lógica el Poder Ejecutivo en el Consejo Nacional de la Magistratura tiene voto preferente. La integración del Procurador General de la República es objetable en un Régimen Presidencial, recalando que esta composición llama a preocupación, pues el equilibrio al que se alude en el artículo 178 de la Constitución supone que “ninguno de los sectores que integran el Consejo Nacional de la Magistratura debería tener poder de bloqueo, por sí sólo, para seleccionar los jueces de las Altas Cortes”.

Sin lugar a dudas, si analizamos la integración per se del Consejo, nos damos cuenta de que si el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados, pertenece al partido de gobierno, — como ocurre hoy día—, nos encontramos con un bloqueo de poder y una repartición política del partido de turno en el gobierno para la designación de los integrantes de las Altas Cortes.

De este modo, el Consejo Nacional de la Magistratura debe actuar con estricto apego a los principios de la democracia de consenso, entonces la conformación de las Altas Cortes (Tribunal Constitucional, Suprema Corte de Justicia y Tribunal Superior Electoral) no debe quedar sujeta a la posibilidad de que una fuerza política pueda imponerse unilateralmente y de manera discrecional para elegir los integrantes de las éstas, sin permitir la debida representa-



ción de los demás representantes.

El Consejo de la Magistratura debe someterse “a los principios de transparencia del proceso de designación y evaluación de jueces, publicidad de sus actos y deliberaciones, y participación ciudadana en la presentación de candidaturas a las altas cortes. Sólo así estará presente el gran ausente en estos procesos: el destinatario del servicio de justicia”.¹

¿Cuáles decisiones controversiales son atribuibles a esta composición?

Para responder esta pregunta, nos hemos enfocado exclusivamente en algunas decisiones recientes y representativas.

La primera de ellas es la resolución 544-2015, mediante la cual se dictó una decisión de No Ha Lugar a favor de un senador oficialista y compartes, acusados por la Procuraduría General de la República de corrupción administrativa y lavado de activos. Desde el mismo inicio del proceso que llevó a la resolución 544-2015, y contrario a lo que se esperaba, la Suprema Corte decidió poner a la cabeza del mismo, como Juez de la Instrucción Especial, a una persona que se ha señalado con claros vínculos históricos con el mismo partido del principal imputado, cuando lo más recomendable era que dicho proceso lo dirigiera un juez de carrera.

En adición, tanto en la sentencia de instrucción

como en la de apelación de la misma, se extienden y reconocen hasta límites sin precedentes una serie de garantías a favor de los imputados, arguyendo razones de protección de la privacidad, intimidación y presunción de inocencia, mientras desconoce disposiciones legales contenidas en la Ley especial de Lavado y otras similares.

La controversia de la sentencia aumentó luego del empate suscitado en la fase de apelación, por el voto disidente de las juezas Miriam Germán Brito y Esther Agelán Casanovas, que motivó que a mediados de septiembre el pleno de la SCJ designara a la jueza Mariana Daneira García Castillo como la quinta magistrada para completar el quórum de la Segunda Sala.

Esta es una más de las innumerables sentencias emitidas por nuestros tribunales que obstaculizan la persecución de la corrupción administrativa en nuestro país. De esta sentencia se criticó también el rol jugado por el Ministerio Público, respecto a la alegada débil instrumentación del expediente y a su decisión de no recurrir en casación la decisión por razones todavía incomprensibles para la sociedad.

Tal y como ha declarado la Magistrada Procuradora Fiscal del Distrito Nacional, Yeni Berenice, en el sistema de justicia existe lo que ella ha denominado “la jurisprudencia de la corrupción”, la cual contraviene todas las decisiones relacionadas con casos en donde no están involucrados funcionarios públicos. Cabe resaltar que los casos conocidos en materia de corrupción en primera instancia, generalmente lo

¹ JORGE PRATS, Eduardo. *Consejo Nacional de la Magistratura*. Periódico Hoy. 10 de diciembre del 2009. [En línea]. Disponible en: <http://hoy.com.do/el-consejo-nacional-de-la-magistratura/>



han conocido jueces suplentes, quienes no pertenecen a la carrera judicial, y no los titulares, los cuales resistiéndose a presiones políticas no suben a audiencia.

La jurisdicción contenciosa administrativa es la que somete al orden a la administración. En ese sentido, un ejemplo de lo que estamos planteando es la Sentencia No. 003-2016, emitida por el Tribunal Superior Administrativo el día 20 de enero del presente año, que admite las medidas cautelares de suspensión provisional de la Resolución No. 06/2015 que establece la distribución de diputados y diputadas representantes del distrito nacional y las provincias en las elecciones del 15 de mayo de 2016. A pesar de ser un mandato constitucional (establecido en el artículo 81.1) que los diputados estén distribuidos en proporción a la densidad poblacional, en atención al principio de representatividad del Poder Legislativo, dicho tribunal accedió a las medidas cautelares de suspensión de la resolución de la JCE, solicitadas por algunos partidos políticos que veían afectados sus intereses. En consecuencia, el recurso de anulación de la resolución no será conocido sino hasta después de las elecciones del 15 de mayo.

En el análisis jurídico contenido en la motivación de la decisión del TSA, además de ser errado, constituye una clara amenaza al Estado Social y Democrático de Derecho al anteponer los intereses políticos-partidarios frente a la protección efectiva de asuntos de interés general, como la protección de la democracia y la soberanía popular. Esta sentencia muestra nuevamente las falencias en la independencia

judicial y la grave influencia que el sistema de partidos políticos parece ejercer sobre el sistema de justicia.

Las decisiones adoptadas vienen a fortalecer la percepción ciudadana de que tanto la independencia interna como externa del Poder Judicial está más comprometida ahora que en el pasado y que las aprehensiones legítimas que se manifestaron por la cercanía de muchos de los magistrados electos en diciembre de 2011 en las Altas Cortes con el Poder Político, desembocarían en decisiones que profundizarían el imperio de la impunidad en el sistema de justicia nacional.

¿Qué se sabe sobre el nivel de confianza de la ciudadanía y de actores sobre las Altas Cortes y sus decisiones?

Como punto de partida para obtener la respuesta de esta pregunta, debemos tomar en cuenta que, según el informe del Barómetro de las Américas, se determinó que en nuestro país “La confianza en que los tribunales proporcionan un juicio justo se ha reducido de 50,6 en 2008 a un mínimo de 40,1 en 2014. La confianza en el sistema judicial en general se ha reducido de 50,1 en 2008 a 38,5 en 2014, y la confianza en que el sistema judicial castigaría al culpable de un delito ha caído de los 50,6 puntos en 2008 a 43,9 en 2014. La posición en cuanto a la confianza en el sistema judicial coloca al país en el sexto lugar,”² sólo por encima

2 Ver *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. USAID. Junio 2015. P. 166.



de países como Brasil, Venezuela y Perú.

En ese tenor, en los años 2010 y 2012 el Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP), mediante un estudio realizado en nuestro país pudo dar con que “En la comparación regional de la escala de confianza en la justicia, República Dominicana se coloca entre los países con menor confianza. Esto sugiere que a pesar de las reformas realizadas al sistema de justicia dominicano desde 1997, la confianza en el sistema se mantiene débil en el contexto comparativo de la región y a través del tiempo en el país.”

En suma, varios jueces han sido cuestionados por sus decisiones sobre casos muy controversiales que han estado en la palestra pública. Peor aún, dos jueces, uno de ellos ex miembro del Consejo del Poder Judicial, fueron sometidos a la justicia, imponiéndoseles prisión domiciliaria como medida de coerción, siendo imputados por prevaricación y soborno, ya habiendo sido suspendidos por supuestas faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Visto esto, nos hace sentido que si la ciudadanía confía poco en los organismos donde se sientan las bases de nuestro sistema de justicia, ¿qué podríamos pensar en cuanto a las Altas Cortes?

El pasado año 2015, varias organizaciones de la sociedad reclamaron al Presidente de la República que los jueces de la Suprema Corte de Justicia deben tener mayor imparcialidad y no pueden estar subordinados a los designios de los líderes de los partidos políticos e incluso hubo quienes pidieron públicamente la desti-

tución de varios jueces de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, cabe destacar que esto se debió a un caso en específico, donde la ciudadanía entendió que no se hizo justicia, ya que el mismo tenía tintes políticos.

El conjunto de todas las situaciones en cadena que hemos mencionado, son las que hacen que sea tan reducida la confianza institucional de los ciudadanos en nuestro país que, de manera específica, sólo el 28% de la población siente confianza hacia el sistema de justicia³, ligeramente por debajo de los estándares regionales, según el informe elaborado por el Banco Mundial titulado “Rentas o reformas”, con el cual se analiza la situación institucional y de gobernabilidad de nuestro país.

Además del dato anterior, es importante destacar que aún más recientemente, la Gallup-HOY realizó una encuesta donde se abordó el tema de la percepción de la justicia y mediante los resultados pudo comprobarse que “un 71% de los ciudadanos considera que la justicia funciona de manera deficiente; para el 74% no se castiga adecuadamente a los que cometen delitos, el 78% cree que los fiscales y los jueces son los responsables de que no se castigue debidamente a los delincuentes, y un 93 por ciento percibe que existe discriminación al momento de aplicarse las leyes.”⁴

3 Ver informe: ¿Rentas o reformas? La economía política del desarrollo en República Dominicana. Análisis de la situación institucional y gobernabilidad. Banco Mundial. 2013. P. 11.

4 Periódico HOY. [En línea] Disponible en: <http://hoj.com.do/los-ciudadanos-tienen-ideas-muy-negativas-sobre-justicia/>



Igualmente, esta mala percepción sobre la justicia que a todas luces existe en nuestro país, tiene que ver también con la falta de fortaleza institucional que tenemos. Según el índice de competitividad global que versa sobre el pilar de las instituciones públicas en los años 2015-2016, de ciento cuarenta (140) países evaluados, nuestra nación quedó en el lugar ciento veinticuatro (124) en el tema de la independencia judicial. Estas cifras son el reflejo de las debilidades institucionales que vive la República Dominicana en el sistema de justicia.

En lo que respecta a las decisiones de las Altas Cortes, ha sucedido algo similar, en cuanto a la trascendencia sobre lo que se ha decidido, aunque no cuantitativamente. En el caso del Tribunal Constitucional, a partir de la controversial Sentencia TC 168/13, una parte de la ciudadanía se sintió en desconfianza con este Tribunal y su visión sobre los derechos fundamentales de los extranjeros de ascendencia haitiana, además del manejo inidóneo que se le dio a la interpretación de varios puntos de índole jurídica. Esta sentencia causó reacciones negativas de parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), contra quienes, posteriormente, este mismo tribunal de alzada declaró la inconstitucionalidad de su “Instrumento de Aceptación de la Competencia de la CIDH”, mediante la sentencia TC/0256/14 y, desde ese momento, varios sectores de la ciudadanía sintieron que el máximo órgano constitucional violentaba los tratados suscritos, aunque para otros fue una muestra de soberanía y libre determinación del accionar de la nación dominicana.

Igual situación se da con el Tribunal Superior Electoral, aun cuando ese es un escenario político, muchas decisiones han sido controversiales.

¿Cuáles propuestas tendría para mejorar su legitimidad y credibilidad?

Para mejorar la legitimidad y credibilidad del sistema de justicia, debemos empezar por democratizar sus organismos e instancias. A nuestro entender, son cinco los puntos que pudiéramos insertar en este orden:

- 1) “Despartidarización” del Consejo Nacional de la Magistratura. Hay que impulsar la despartidarización, de forma tal que los miembros del Consejo Nacional no vulnere su condición de representantes de poderes públicos, ya que deben estar basados en el interés colectivo y no particular de sus fuerzas políticas.
- 2) Mejorar las evaluaciones de desempeño. No se puede permitir que las evaluaciones que se hacen para ponderar el trabajo de los miembros del sistema de justicia no sean auditadas debidamente por algún órgano externo que tenga legitimidad. De este modo, entendemos necesarios estudios de seguimiento sobre la modalidad y los resultados concretos de dichas evaluaciones, con el fin de verificar que ciertamente se están cumpliendo los estándares indicados o proponer algunos que debieran ser tomados en cuenta.



- 3) Hacer menos extensas y más entendibles las sentencias. Para acercar a la ciudadanía al sistema de justicia, los documentos oficiales que emanen de las distintas instancias deben tener un lenguaje de fácil manejo y acceso que no sean solamente manejables por licenciados en Derecho, sino también por cualquier persona de los diferentes estratos sociales que tengan un interés notorio en la justicia dominicana.
- 4) Difundir la información del funcionamiento del Poder Judicial. Urge difundir mayor información acerca del funcionamiento de la justicia en nuestro país, incluso de los mecanismos de resolución alterna con los que ésta cuenta. La ciudadanía no está al tanto de cómo puede tener acceso a conocer a fondo las instituciones que están insertadas en el sistema de justicia, por lo que sostenemos que el desconocimiento de la labor de los órganos adscritos al Poder Judicial influye en la transparencia que exige la ciudadanía.
- 5) Evitar la hiperjudicialización. El conflicto es una realidad social. Por tanto, el sistema de justicia no puede permitirse que sus usuarios, incluyendo a los abogados, pretendan hacer de todo conflicto un proceso judicial. En ese tenor, deben promoverse campañas de educación y conciencia ciudadana, contrarrestando estas prácticas que en nada benefician a la sociedad como tal.

Creemos firmemente que, a través de estos cinco puntos elementales, la legitimidad y credibi-

lidad del sistema de justicia aumentaría considerablemente, a los ojos de la ciudadanía. Cada una de estas propuestas deberán ser asumidas tanto por los órganos que componen el sistema de justicia como por todos los otros poderes constitucionales del Estado dominicano.



El Foro Político Social busca establecer un espacio de diálogo y debate, organizado y sostenible en el tiempo, entre una pluralidad de actores representativos del cuadro político y ciudadano

nacional comprometidos con el cambio y la justicia social. Además el espacio se propone producir propuestas de agenda capaces de ser asumidas por actores democráticos dominicanos en sus respectivos campos de acción y responsabilidad social y política específica.

El eje común que debe articular el Foro Político Social es el acuerdo y compromiso político y ciudadano de

quienes participen en el foro en el fortalecimiento de un modelo de desarrollo democrático, incluyente y justo, de un proceso reformador y modernizador del Estado Democrático de Derecho y una sociedad civil con una mayor fortaleza ciudadana, así como un sistema político genuinamente competitivo, transparente e institucionalmente fundado en valores democráticos.

El FPS es una iniciativa de la Fundación Ebert. El Dr. Wilfredo Lozano es el coordinador ejecutivo del espacio, quien junto al equipo de la FES y apoyado por un Comité Consultivo, están a cargo de los preparativos y funcionamiento del mismo. El FPS se organiza en un esquema de debates periódicos, sobre uno o varios aspectos de la agenda nacional.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert
Calle Wenceslao Álvarez No. 60,
Zona Universitaria, Santo Domingo,
República Dominicana
www.fescaribe.org

Responsable

Sarah Ganter
Representante FES
República Dominicana
Directora FES Cuba
Tel: +1 809-221-8261

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los/las autores/as, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.