

INFORME DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA INDEPENDENCIA Y LA TRANSPARENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA



FINJUS

Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.

Titulo Original:

Informe de Investigación sobre la Independencia y la Transparencia del Poder Judicial en la República Dominicana

Autor:

Abraham Siles, Mirte Postema de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF)

Edición:

Fundacion Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS)

Cuidado de edición a cargo de:

Carlos Villaverde Gómez
Maria Dolores Díaz

Diseño de portada, diagramación y arte final:

Positivo al Cuadrado, Estudio de Diseño.

Impresión:

DigDiag

Santo Domingo, República Dominicana
Junio 2012

Permitida su reproducción a condición de citar la fuente



Publicación realizada en el marco del Programa Acción Ciudadana por la Justicia y la Transparencia, auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Las ideas contenidas en esta publicación no son necesariamente las de USAID o las del gobierno de los Estados Unidos.

PRESENTACIÓN

Al advenimiento de la República en 1844 y la consecuente organización del Estado Dominicano, se configura en la letra de la Constitución un Poder Judicial que se ejercería “separadamente” de los otros poderes; un poder “independiente, responsable y temporal”; un poder “indelegable” sometido “a los límites que le fija la Constitución”; un poder llamado a administrar justicia sólo “En nombre de la República Dominicana”. La designación de los jueces (por cinco años originariamente) correspondía al Poder Legislativo, y el Poder Ejecutivo administraba el presupuesto del Poder Judicial.

Durante 150 años de vida republicana, el Poder Judicial no pudo convertirse efectivamente en una organización jurisdiccional independiente como se proclamaba desde la primera carta magna. Podría afirmarse tras todo esto pervivió “un Poder Judicial sin poder”, una justicia dependiente en la mayoría de los casos. Tal como afirma Alberto Binder: Los caudillos y presidentes manipularon a los jueces y los jueces se dejaron manipular. Los Tribunales Superiores avalaron las dictaduras militares y éstas sostenían a tribunales que les daban cierta legitimidad superficial” (Binder).

Ese estado de cosas sólo empieza a resquebrajarse a partir de la reforma constitucional de 1994 -surgida a consecuencia del Pacto por la Democracia- con la consagración la autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Judicial y el reconocimiento de la inamovilidad de sus jueces. Se cambió también el sistema de designación, retirándole al Legislativo (específicamente al Senado) la potestad de nombrar los jueces, y creándose, en consecuencia, el Consejo Nacional de la Magistratura, cuya única función sería la de elegir los jueces de la Suprema Corte de Justicia. El resto de los jueces del orden judicial serían designados por la propia Suprema Corte.

Esos cambios significaron un gran avance para el fortalecimiento del Poder Judicial. De manera que cuando en 1997 se convoca el Consejo Nacional de la Magistratura para elegir los jueces de la Suprema Corte de Justicia, estaba allanado un campo fértil para impulsar un conjunto de transformaciones imprescindibles destinadas a convertir el Poder Judicial en un verdadero poder independiente que garantizase la efectividad de los derechos fundamentales, la seguridad jurídica, y el clima de inversiones públicas y

privadas para el desarrollo de la nación dominicana.

La primera oleada de reforma judicial tuvo como epicentro la institucionalización del Poder Judicial, especialmente el empoderamiento total de la Suprema Corte de Justicia en la Administración de la Jurisdicción, con funciones que iban desde Tribunal de Casación tanto en materia ordinaria como contencioso-administrativa; Tribunal de Fondo para jurisdicciones privilegiadas; Tribunal Constitucional; Tribunal Disciplinario para todos los jueces; control de la Escuela Nacional de la Judicatura; administración del Presupuesto del Poder Judicial; manejo de la política de carrera, promociones y salarios; capacidad reglamentaria para regular aspectos no previstos en la ley en materia judicial e incluso iniciativa legislativa en dicha materia ante el Congreso Nacional.

Tanto poder en ese máximo órgano, si bien jugó un papel importante en la primera etapa de la reforma judicial, empezó a convertirse en un claro peligro para la independencia interna de los jueces inferiores. Además, tantas funciones administrativas y de gobierno en cabeza del máximo tribunal judicial le distraía de la función jurisdiccional. Se requería, por tanto, fortalecer la independencia interna y la

horizontalización del Poder Judicial, como forma de asegurar el único sometimiento al derecho de todos los jueces. Es por esto que la Constitución de 2010 optó por establecer un órgano de gobierno judicial más democrático: el Consejo del Poder Judicial.

El presente informe, elaborado en el 2010 por la Fundación Debido Proceso de Ley, constituye una herramienta invaluable para vislumbrar los logros alcanzados en la primera oleada de la reforma judicial, pero también cuales son los retos que tenemos pendientes en la siguiente etapa para fortalecer la independencia y la transparencia del Poder Judicial. Este trabajo tiene el merito de sintetizar la experiencia acumulada en la primera etapa de la reforma judicial dominicana, señalando oportunamente tanto sus aciertos como sus debilidades a la luz de las normas internas y de los estándares internacionales de derechos humanos vigentes en el país. Con su publicación, FINJUS aspira que las instituciones competentes del Poder Judicial, la sociedad civil y la ciudadanía dominicana puedan ponderar en sus justos términos los retos que tenemos adelante en la segunda ola de la reforma judicial.

Los cambios operados en la justicia dominicana a partir de la Constitución de 2010 no solo requieren de una

voluntad institucional para implementarlos, sino que también deben partir de una comprensión de la dimensión de las transformaciones y un aprendizaje de la experiencia acumulada, porque lejos de una ruptura institucional, lo que se ha producido en el Poder Judicial es un perfeccionamiento de lo

iniciado en el 1997. Este trabajo permite situar estos cambios desde una mirada externa, y apuntalar las prácticas institucionales que deben desarrollarse a lo interno de la judicatura para cumplir con la promesa constitucional de una justicia independiente y transparente.

Servio Tulio Castaños Guzmán
Vicepresidente Ejecutivo

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	03
II. EL ENTORNO INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO-SOCIAL DOMINICANO	11
II.1 La organización política y el contexto económico-social	11
II.2 Las transiciones democráticas y el sistema político	14
II.3 El cambio de siglo y las enmiendas constitucionales	20
II.3.1 Los cambios constitucionales de 2010	24
III. LA SITUACIÓN DEL PODER JUDICIAL DOMINICANO	27
III.1 La organización del Poder Judicial	27
III.2 La reforma judicial en la República Dominicana	31
III.2.1 Siglo XX y sometimiento al poder político	31
III.2.2 La crisis de 1994 y el «Pacto por la Democracia»	34
III.2.3 La Constitución de 2010 y los cambios al sistema de justicia	43
III.3 Algunos indicadores básicos sobre el Poder Judicial	48
IV. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL	63
IV. 1 El sistema de selección y nombramiento de los jueces	64
IV.1.1 Los estándares internacionales	64
IV.1.2 El Derecho dominicano	68
IV.1.2.1 Nombramientos políticos de los jueces dominicanos	69
IV.1.2.2 La Constitución de 1994 y el inicio de una nueva era	73
IV.1.2.3 La Constitución de 2010: una nueva oportunidad para promover la independencia judicial	73
IV.1.2.4 El nombramiento de los jueces	77
IV.1.3 El aprendizaje de la experiencia	80
IV.2 La carrera judicial y el régimen disciplinario	88
IV.2.1 Los estándares internacionales	88
IV.2.2 El Derecho dominicano	93
IV.2.3 El aprendizaje de la experiencia	99
IV.3 La independencia económica de la judicatura	113
IV.3.1 Los estándares internacionales	113

ÍNDICE

IV.3.2 El Derecho dominicano	117
IV.3.3 La realidad presupuestaria del Poder Judicial	119
IV.4 Las remuneraciones judiciales	124
IV.4.1 Los estándares internacionales	124
IV.4.2 El Derecho dominicano	126
IV.4.3 La realidad remunerativa del Poder Judicial	128
V. LA TRANSPARENCIA DEL PODER JUDICIAL	131
V.1 Acceso a la información: el marco internacional	132
V.2 Información básica sobre el funcionamiento del Poder Judicial	137
V.3 Información financiera	138
V.4 Las declaraciones (patrimoniales) juradas	139
V.5 Información sobre las decisiones judiciales	140
V.6 El manejo interno de recursos humanos	142
V.6.1 El nombramiento de magistrados de la Suprema Corte de Justicia	143
V.6.2 El nombramiento de jueces	143
V.7 La evaluación del desempeño de los jueces	147
V.8 El régimen disciplinario	148
V.9 La política de comunicación del Poder Judicial	151
V.10 Reflexiones finales	152
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	155
VI.1 Aspectos generales	155
VI.2 La reforma judicial en la República Dominicana	157
VI.3 La independencia del Poder Judicial	159
VI.3.1 El sistema de selección y nombramiento de los jueces	159
VI.3.2 La carrera judicial y el régimen disciplinario	165
VI.3.3 La independencia económica de la judicatura	168
VI.3.4 Las remuneraciones judiciales	169
VI.4 La transparencia del Poder Judicial	170
VII. BIBLIOGRAFÍA	172

INFORME DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA INDEPENDENCIA Y LA TRANSPARENCIA

DEL PODER JUDICIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

I. INTRODUCCIÓN

Por comparación con lo ocurrido en general en América Latina, donde el proceso de reforma del sistema de justicia se expandió durante la década de los ochenta, en la República Dominicana tal proceso recién tuvo inicio hacia mediados de los años noventa. Las peculiaridades de la transición democrática en la República Dominicana y las características de su sistema político parecen explicar, en gran medida, ese retraso, así como también parecen explicar el posterior devenir de los cambios institucionales impulsados en la judicatura.

Como quiera que fuere, sin embargo, desde que los principales grupos políticos del país suscribieran (en el año 1994) e implementaran (en los años sucesivos) el así denominado «Pacto por la Democracia», que incluyó en lugar prominente una serie de reformas en las instituciones judiciales, el sistema de justicia dominicano -en especial, el Poder Judicial- ha experimentado una mejora sensible.

Los avances, empero, parecieran haber disminuido, si no cesado, hace ya algún tiempo. De allí que diversos actores en la arena pública vengán reclamando,

desde la sociedad civil, o anunciando, desde los poderes estatales, una nueva fase de cambios -una «segunda ola de reformas»-, orientada esta vez a consolidar lo ya logrado y a abordar aspectos de relieve hasta hoy desatendidos (la redefinición de las viejas estructuras organizativas, el gobierno de la judicatura y su democratización, el acceso a la justicia, entre otros).

El presente informe procura determinar cuál es la situación actual de la reforma del Poder Judicial, en tanto Poder del Estado e institución central del sistema de justicia, concentrándose para ello en dos elementos que se juzga son determinantes, a saber, la independencia y la transparencia de la judicatura. Las siguientes páginas ofrecen, pues, una evaluación de las principales medidas adoptadas en estos ámbitos por las autoridades dominicanas, lo mismo que, de manera más específica, de los logros obtenidos y los obstáculos o dificultades surgidos en la realidad.

La idea ulterior es, desde luego, que tal evaluación o diagnóstico no sólo permita valorar el camino recorrido y aprender de la experiencia, sino que además favorezca la identificación de las nuevas

necesidades de la hora presente y facilite el esbozo de ciertos lineamientos estratégicos para un nuevo impulso a la reforma y modernización del Poder Judicial dominicano. Ciertamente, es mucho lo avanzado; pero, también lo que resta por hacer.

El informe explora las transiciones políticas democráticas acaecidas en la República Dominicana en los años 1961 y 1978, y, a partir de allí, la relación, que resulta muy estrecha y que surge como una suerte de constante histórica, entre el sistema político general del país y el sistema de justicia, como componente de aquel aunque dotado de autonomía relativa. En la fuerte dependencia de la justicia respecto de la política, incluso bajo el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho, parece residir una de las claves del devenir de la reforma del Poder Judicial dominicano.

Particular atención se dedica también en el informe a los sucesivos cambios constitucionales en materia de justicia ocurridos en el país en las últimas décadas, especialmente en los años 1994 y 2010. Y es que, si bien la Constitución recoge el consenso político fundacional de una colectividad y señala el derrotero hacia el bien común y el desarrollo integral de las personas que tal colectividad acuerda, es necesario

cumplir «las promesas altas y difíciles» que la Constitución del Estado democrático contiene¹. Es claro que sólo así ha de tornarse genuino el orden constitucional enunciado, esto es, ha de convertirse la Constitución en instrumento actuante y Derecho viviente. También es claro que un tal cometido únicamente se alcanza mediante el desarrollo de la Carta Fundamental por la normativa infra-constitucional y, sobre todo, mediante su encarnación y aplicación en la cotidianidad de autoridades y ciudadanos.

Los recientes cambios constitucionales puestos en vigor en enero de 2010 en materia de sistema de justicia -algunos de ellos de gran envergadura, tales como la creación del Consejo del Poder Judicial, la disminución de ciertos poderes de la Suprema Corte de Justicia o la creación de un Tribunal Constitucional separado de la judicatura ordinaria- emergen, así, como una oportunidad privilegiada para la consolidación y profundización de las reformas iniciadas en el sector una quincena de años atrás y que, por diversas razones, han perdido vitalidad, se han visto truncadas o impedidas o cuyo despliegue o realización requiere un esfuerzo redoblado el día de hoy.

1. La expresión pertenece a Luigi Ferrajoli. Véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, segunda edición, 2001, p. 28.

Ahora bien, el canon o parámetro empleado aquí para efectuar la evaluación de la independencia y transparencia del Poder Judicial dominicano está conformado, además de por las normas constitucionales y legales de República Dominicana, por los estándares internacionales de derechos humanos vigentes en la materia. Conviene hacer notar, a este respecto, que el Estado dominicano ha ratificado

un conjunto importante de instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto de carácter regional como universal, según se puede apreciar en el siguiente Cuadro N° 1, por lo que estos estándares tienen carácter vinculante en el país, al igual que, como es lógico, la jurisprudencia elaborada por los tribunales y órganos de control instaurados por aquellos mismos instrumentos internacionales.

Cuadro N° 1
Principales tratados de derechos humanos ratificados por República Dominicana

Tratados internacionales de derechos humanos	Fecha de depósito de ratificación o adhesión
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)	19 de abril de 1978
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	28 de enero de 1987
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	5 de febrero de 2007
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belem do Para»	7 de marzo de 1996
Convención Interamericana contra la Corrupción	8 de junio de 1999
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	4 de enero de 1978
Primer Protocolo Facultativo del PIDCP	4 de enero de 1978
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	4 de enero de 1978
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	25 de mayo de 1983
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	2 de septiembre de 1982
Protocolo Facultativo de la CEDAW	10 de agosto de 2001
Convención sobre los Derechos del Niño	11 de junio de 1991
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo	4 de enero de 1978
Estatuto de la Corte Penal Internacional («Estatuto de Roma»)	1 de agosto de 2005*

* Fecha de entrada en vigencia para República Dominicana.

Fuentes: página web de la Corte IDH (www.corteidh.or.cr); Meléndez, Florentín (compilador), Los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes en Centro América y República Dominicana, México DC, Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 89-99. Elaboración propia.

De otro lado, dada la naturaleza de su objeto de estudio y el propósito perseguido por la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés) de contribuir, en la medida de lo posible, a mejorar el proceso de reforma judicial en República Dominicana, el informe adopta un enfoque de naturaleza eminentemente práctica. En consecuencia, su atención está centrada en la dimensión de los hechos y de las realidades institucionales, rehusándose a permanecer sólo en la dimensión de los enunciados legales y los compromisos discursivos que carecen de correlato o expresión en la esfera fáctica. En definitiva, como señala un importante analista, de lo que se trata es de «asomarse a la cara real de la justicia»².

Para ello, además de la necesaria consulta de la documentación y la bibliografía especializadas y de los marcos normativos del Derecho vigente (Constitución, tratados internacionales de derechos humanos, leyes y reglamentos, jurisprudencia de los tribunales y órganos de control), el equipo investigador de DPLF llevó a cabo dos viajes a República Dominicana. Ambos

viajes -el primero, del 3 al 7 de mayo de 2010; el segundo, del 5 al 9 de julio del mismo año- sirvieron para tomar conocimiento directo de la realidad y para celebrar una ronda amplia de entrevistas con representantes de distintas instituciones y sectores involucrados en la reforma judicial, lo que incluyó visitas a tres ciudades del interior: Santiago de los Caballeros, San Francisco de Macorís y Barahona, además, por cierto, de la capital, Santo Domingo.

Fueron entrevistadas las siguientes personas y representantes de instituciones, tanto de la esfera estatal como del ámbito de la sociedad civil³:

* Alejandro Moscoso Segarra, Fiscal del Distrito Nacional.

* Edgar Hernández Mejía, Magistrado de la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia.

* Julio Aníbal Suárez, Magistrado de la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo de la Suprema Corte de Justicia.

* Pablo Garrido, Director General de Carrera Judicial.

2. Pásara, Luis, «Lecciones aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004, p. 516.

3. Las entrevistas fueron realizadas por Mirte Postema, coordinadora del Programa de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial de DPLF, y Fátima Andrada, integrante del equipo legal de la institución, ambas además coautoras del presente informe.

* Hotoniel Bonilla, Director de Persecución de la Corrupción, de la Procuraduría General de la República.

* Laura Hernández Román, Directora de la Defensa Pública.

* Ramón Núñez, Director de la Escuela del Ministerio Público.

* Lino Vásquez y Marien Montero Beard, Comisionado y Directora Ejecutiva de la Comisión de Apoyo a la Modernización de la Justicia (Marien Montero Beard fue entrevistada dos veces, una en cada viaje de trabajo).

* Perfecto Acosta, Fiscal de la Provincia de Santo Domingo.

* Luis Henry Molina, Director de la Escuela Nacional de la Judicatura.

* Antonio Sánchez, Juez Presidente del Primer Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia.

* Rafael Ciprián, Juez del Tribunal Superior de Tierras.

* Samuel Arias Arzeno, Juez de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

* Miriam Germán Brito, Juez Primer Sustituto del Presidente y Juez Presidente de la Primera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

* Hermógenes Acosta De los Santos, Juez de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

* Justiniano Montero Montero, Juez de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

* Cristóbal Rodríguez Gómez, abogado, experto en Derecho Constitucional, profesor universitario y consultor internacional.

* Eduardo Jorge Prats, abogado, experto en Derecho Constitucional, profesor universitario y consultor internacional (entrevistado dos veces, una en cada viaje de trabajo).

* Juan Manuel Pellerano, abogado, miembro de un importante bufete de abogados.

* Eric Rafal, abogado y profesor universitario.

* Andrés Marranzini, abogado y profesor universitario.

- * Olivo Rodríguez Huerta, abogado y profesor universitario.
- * Julio José Rojas Báez, abogado y profesor universitario.
- * Cándido Simón, abogado y profesor universitario.
- * Adriano Miguel Tejada, Periodista y Director de Diario Libre.
- * Franklin García Fermín, Rector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- * Diego José Reyes, Director del Colegio de Abogados de Santo Domingo.
- * Manuel Acosta Castillo, Fiscal, fundador de la Organización de Fiscales.
- * Manuel Peña Conce, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica Madre y Maestra, de Santo Domingo.
- * Rosalía Sosa Pérez, Directora de la Cátedra UASD-UNESCO «Cultura de Paz, Derechos Humanos y Democracia», de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, y Sub-Directora del Proyecto de Justicia y Gobernabilidad, de USAID.
- * Lissette Dumit, Gerente del Proyecto de Justicia, de USAID.
- * Servio Tulio Castaños Guzmán, Carlos Villaverde, María Dolores Díaz, Carmen Rosa Lorenzo (los tres últimos fueron entrevistados dos veces, una en cada viaje de trabajo), miembros de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).
- * Pedro Ubiera, miembro del Centro Dominicano de Asesoría y Servicios Legales (CEDAIL).
- * Carlos Pimentel, miembro de Participación Ciudadana (Área de Transparencia de la Gestión Pública).
- * José Ceballos, miembro de Participación Ciudadana (Área de Casas Comunitarias de Justicia).
- * Josefina Grullón de Marranzini, Jueza de Primera Instancia Civil, Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes.
- * Katia Miguelina Jiménez, Jueza de la Primera Sala Penal del Distrito Nacional.
- * Francisco Domínguez Brito, Senador, ex Fiscal del Distrito Nacional.
- * Félix Tena De Sosa, miembro de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) (entrevistado dos veces, una en cada viaje de trabajo).

* Vielka Calderón, Procuradora de la Corte de Santiago de los Caballeros.

* Domingo Gil, Juez Primer Sustituto del Presidente de la Corte de Trabajo de Santiago de los Caballeros.

* Rosemary Veras Peña, Jueza Presidenta de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Santiago de los Caballeros.

* Miguelina Ureña Núñez, Jueza Primera Sustituta del Presidente y Jueza de la Tercera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Santiago de los Caballeros.

* Susy Pola, miembro de Núcleo de Apoyo a la Mujer, Santiago de los Caballeros.

* Mildred Mata, miembro de la Unidad de Atención Integral a la Violencia de Género, Intrafamiliar y Sexual de Santiago de los Caballeros.

* Pedro Balbuena, Juez Presidente de la Corte de Apelación de Puerto Plata.

* Claudio Aníbal Medrano, Juez de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de San Francisco de Macorís.

* Esteban Sánchez, Procurador de la Corte de Justicia de Barahona.

* Miguel Ángel Figueero, Juez Primer Sustituto del Presidente de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Barahona.

* Carlos Manuel González, Centro de Educación y Desarrollo del Suroeste (CEDESUR), de Barahona.

El presente documento fue elaborado por Abraham Siles, profesor de derecho constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Mirte Postema, coordinadora del Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial de la Fundación para el Debido Proceso Legal. Los autores agradecen los aportes de Fátima Andrada, consultora senior de DPLF, quien realizó un viaje de levantamiento de información, y contribuyó en la discusión de los distintos temas que aborda el documento y en la redacción de la primera versión de la sección sobre transparencia judicial.

DPLF desea dejar constancia de su agradecimiento a todas las personas e instituciones de República Dominicana que ofrecieron información y brindaron su tiempo para reunirse y conversar con los miembros de su equipo de investigación.

Sus opiniones -que, por razones de prudencia y conforme a lo convenido con los entrevistados, cuando en los siguientes acápite son citadas, lo son con preservación del anonimato- constituyen un invaluable aporte al presente informe y han servido de fuente calificada para compulsar y corroborar las fuentes de índole documental y bibliográfica. Naturalmente, nada de lo que aquí se afirma las compromete, sino que el contenido del presente informe es

de exclusiva responsabilidad de sus autores.

De manera especial, DPLF agradece a la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) por su invitación a ejecutar el presente proyecto y por las coordinaciones realizadas y el apoyo y orientación que generosamente proporcionó a su equipo de investigación para el mejor desarrollo del trabajo.

II. EL ENTORNO INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO-SOCIAL DOMINICANO

II.1 La organización política y el contexto económico-social

Según dispone la flamante Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional el 26 de enero de 2010⁴, «el gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo», y está dividido en tres poderes -Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial-, los que son definidos como «independientes en el ejercicio de sus funciones» (artículo 4). Por otra parte, la misma Norma Fundamental estipula que «la República Dominicana es un Estado Democrático y Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos» (artículo 7).

El país se halla políticamente dividido en 31 provincias y un Distrito Nacional⁵. Al año 2010, su población se estima en 10 millones 200,000 personas, con un asentamiento predominante en áreas urbanas (62,2% del total de la población vive en ciudades), una edad promedio de 25.0 años y una tasa de crecimiento poblacional anual estimada en 1,2% para el quinquenio 2010-2015⁶.

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2010 la República Dominicana ocupa el puesto 88 en el ranking mundial y pertenece al grupo de países de «desarrollo humano medio»⁷.

El siguiente Cuadro N° 2 muestra los principales indicadores de desarrollo humano de República Dominicana en el año 2010, por contraste con los países de América Central, los cuatro grupos de la clasificación del PNUD y el total mundial. Como se aprecia, República Dominicana se ve precedida por Panamá (puesto 54) y Costa Rica (puesto 62), pero antecede a El Salvador (puesto 90), Honduras (puesto 106), Nicaragua (puesto 115) y Guatemala (puesto 116), con una esperanza de vida al nacer de 72,8 años, 6,9 años de promedio de instrucción y un ingreso nacional bruto per cápita estimado en 8.273 dólares de Estados Unidos de América para el año 2008.

4. Gaceta Oficial, año CXLVI, núm. 10561, Santo Domingo de Guzmán, 26 de enero de 2010, p. 1.

5. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009, p. 1.

6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, New York, PNUD, 2010, p. 205.

7. *Ibid.*, pp. 162 y 164.

Cuadro N° 2
Índice de Desarrollo Humano (IDH): América Central, República Dominicana y clasificación mundial (2010)

Clasificación según el IDH	Valor del IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Años promedio de instrucción (años)	Ingreso nacional bruto per cápita (PPA en US \$ de 2008)
Costa Rica (puesto 62)	0,725	79,1	8,3	10.870
El Salvador (puesto 90)	0,659	72,0	7,7	6.498
Guatemala (puesto 116)	0,560	70,8	4,1	4.694
Honduras (puesto 106)	0,604	72,6	6,5	3.750
Nicaragua (puesto 115)	0,565	73,8	5,7	2.567
Panamá (puesto 54)	0,755	76,0	9,4	13.347
Rep. Dom. (puesto 88)	0,663	72,8	6,9	8.273
Desarrollo humano muy alto (puestos 1 a 42)	0,878	80,3	11,3	37.225
Desarrollo humano alto (puestos 43 a 85)	0,717	72,6	8,3	12.286
Desarrollo humano medio (puestos 86 a 127)	0,592	69,3	6,3	5.134
Desarrollo humano bajo (puestos 128 a 169)	0,393	56,0	4,1	1.490
Total mundial	0,624	69,3	7,4	10.631

Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, New York, PNUD, 2010, pp. 163-166. Elaboración propia.

Por lo demás, la tendencia del índice de desarrollo humano de República Dominicana es de un crecimiento sostenido en las dos últimas décadas, como puede observarse en el siguiente Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3
Tendencia del Índice de Desarrollo Humano en República Dominicana

Años	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
1990	0,560
1995	0,591
2000	0,624
2005	0,638
2009	0,660
2010	0,663

Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, New York, PNUD, 2010, p. 169. Elaboración propia.

No obstante estos saludables indicadores socio-económicos globales, los niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo muy elevados en el país. Así, se calcula que en el año 2007 el 44,5% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza (43,0% en zonas urbanas y 47,3% en áreas rurales), mientras el 21,1% era considerada indigente⁸. Por su parte, la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana incluye, en un reporte publicado hace poco, algunos indicadores preocupantes, tales como los siguientes:

- 1) En el largo plazo el producto interno bruto (PIB) por habitante ha mejorado más rápidamente que el índice de desarrollo humano, lo que revela un nivel de desaprovechamiento de la oportunidad de crecimiento para mejorar las condiciones de vida de las personas.
- 2) La concentración del ingreso se ha mantenido elevada, por lo que República Dominicana ocupa el puesto 19 entre 126 países de mayor desigualdad.
- 3) La proporción del ingreso del 20% más rico con relación al 20% más pobre es elevada, lo que coloca al país en la posición 24 de 126 naciones de mayor brecha entre ricos y pobres.

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la brecha entre ricos y pobres es mayor y tiende a crecer.

- 4) El nivel de pobreza, cuando se ha medido por las necesidades básicas insatisfechas, se muestra rígido a la baja (década del noventa y principio del 2000) y, aun cuando se mide por el ingreso, se deteriora rápido pero se recupera con lentitud frente a los cambios del PIB. Además, según estimaciones de la CEPAL, la pobreza en República Dominicana es mayor que el promedio de América Latina y tiende a crecer.
- 5) El desempleo se ha mantenido rígido a la baja a pesar de los elevados ritmos de crecimiento registrados durante décadas. El nivel más bajo alcanzado de desempleo abierto fue de 13.9% en el año 2000 y diferentes mediciones indican que la generación de empleo adicional por cada 1% de crecimiento del PIB se reduce en el largo plazo.
- 6) Entre los años 2000 y 2007, de cada 10 nuevos empleos, 7 fueron creados en el sector informal y casi 5 de cada 10 nuevos empleos correspondieron a

8. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, op. cit., p. 1.

trabajo doméstico, salones de belleza, guaguas, motoconchos, vendedores de colmados y colmadones, esto es, trabajo en extremo precario⁹.

A la luz de estos datos, no extraña entonces que la ODH-PNUD de República Dominicana sostenga que «la combinación de alto crecimiento y rezago social e institucional no es un resultado

fortuito», sino que tal resultado «está asociado a la dinámica de acumulación, que se ha caracterizado por crear riqueza y a la vez generar exclusión social», añadiendo que «estas características han sido transversales a los cambios de la economía y la sociedad dominicanas en los últimos 60 años, pero con diferentes niveles de intensidad y esfuerzos parciales de revertirlos»¹⁰.

II.2 Las Transiciones Democráticas y el Sistema Político

A partir de los años sesenta del siglo XX, la República Dominicana vivió dos transiciones democráticas. En primer término, se produjo la transición provocada por el magnicidio del General Rafael Leónidas Trujillo, en mayo de 1961, que puso fin a una larga y feroz dictadura

iniciada en 1930¹¹. La apertura democrática duró poco, sin embargo, ya que, no obstante la aprobación de nuevos textos constitucionales en diciembre de 1961 y abril de 1963¹² y la celebración de comicios libres en diciembre de 1962 - en los que resultó ungido el profesor Juan Bosch, del Partido Revolucionario Dominicano (PRD)-, muy pronto el país hubo de presenciar un golpe de Estado, se vio envuelto en una guerra civil y debió sufrir en 1965 una nueva invasión de tropas de Estados Unidos de América¹³. Restauradas las formas democráticas¹⁴, en 1966 fue electo Presidente de la República un antiguo colaborador de Trujillo, el doctor Joaquín Balaguer, del Partido Reformista (PR)¹⁵. El Presidente Balaguer se mantuvo en la cúspide del poder por tres períodos sucesivos (1966-1970, 1970-1974 y 1974-1978) mediante sendos procesos electorales, en más de

9. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2010, vol. I, pp. 32-34.

10. *Ibid.*, p. 35.

11. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana», en Zovatto, Daniel (coordinador), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, México, IJ-UNAM - International IDEA, 2008, pp. 811 y 814.

12. Gaceta Oficial, año LXXXII, núm. 8631, Santo Domingo, 29 de diciembre de 1961, p. 1; Gaceta Oficial, año LXXXIV, núm. 8758, Santo Domingo, 30 de abril de 1963, p. 1.

13. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2005, pp. 217 y 216.

14. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tuvo un descollante papel de asistencia y supervisión para ello. Véase CIDH, Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.13, doc. 14 Rev. (español), de 15 de octubre de 1965; y CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su actuación en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.15, doc. 6 Rev. (español), de 28 de octubre de 1966.

15. Betances, Emelio, «La cultura política autoritaria en la República Dominicana», en El Cotidiano, vol. 24, núm. 152, México DF, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, noviembre-diciembre de 2008, pp. 92 y 94.

una ocasión, empero, acusados de irregularidades y aun de fraude¹⁶. Esta etapa de la vida política dominicana se caracterizó por mostrar una **curiosa combinación de «elementos autoritarios» con elementos «facilitadores de una futura transición democrática»**¹⁷.

Destacan, entre los primeros -los rasgos autoritarios-, el uso de la represión política como mecanismo de control social, la personalización del poder y la concentración de la toma de decisiones políticas en el Presidente de la República, la nulidad del Poder Legislativo, la subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y las irregularidades electorales; por el contrario, aparecen entre los segundos -los factores de democratización- la permanencia de la estructura formal del Estado (Balaguer no clausuró los poderes públicos), la tolerancia de la oposición menos radical, la política económica que favoreció el desarrollo del empresariado nacional y las capas medias, y la subordinación del poder militar al poder civil, junto con la influencia externa de la social democracia y la política de derechos humanos de la Administración Carter¹⁸.

En el año 1978, un intento de fraude electoral, dirigido a beneficiar al Presidente candidato Joaquín Balaguer, fue vigorosamente resistido por las

fuerzas políticas y la ciudadanía dominicanas, con apoyo de la comunidad internacional, obligando a sus promotores a desistir de su empeño. Ello permitió una segunda transición democrática, si bien esta vez el régimen reemplazado ya no era, como en el caso del gobierno del General Trujillo, una dictadura «sultanista», sino un régimen «cesarista» bajo formas democráticas¹⁹.

Interesa poner de relieve dos aspectos del proceso de transición de 1978. El primero es que **la salida de Balaguer fue posible únicamente a cambio de importantes concesiones que luego habrían de pesar sobre el régimen democrático**. En efecto, mientras los militares intentaban retener la primera magistratura de la Nación para Balaguer, y las fuerzas democráticas, apoyadas por la comunidad internacional, pugnaban por impedir el fraude electoral en marcha, la aceptación de la derrota electoral y el traspaso del mando presidencial hubieron de hacerse a costa de que las autoridades electorales, de modo ilegítimo, otorgaran al Partido Reformista una mayoría en el

16. Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana: avances, retrocesos y riesgos», en Salazar, Robinson et al. (editores), *Democracias en riesgo en América Latina*, México, Insumisos Latinoamericanos, 2003, p. 624; Duarte, Isis y Espinal, Rosario, «Reformas políticas en América Latina: República Dominicana», en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM - IDEA Internacional, 2008, p. 866.

17. Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana...», op. cit., p. 624. Véase también Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 817.

18. Espinal Rosario, *Ibíd.*

19. Benito, Ana Belén, *Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010 en la República Dominicana*, España, Universidad de Salamanca, 2010, p. 6 (nota 12).

Senado que las urnas le negaban, perjudicando al auténtico ganador, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD)²⁰. Éste, sin embargo, pudo acceder a la Presidencia de la República, en la primera transferencia del poder de un partido civil a otro en la historia del país²¹.

Como fruto del pacto, empero, Joaquín Balaguer mantuvo no sólo el control del Poder Legislativo, sino también el control de la designación de los miembros de la Junta Central Electoral y el del nombramiento de todos los jueces del país, incluyendo los de la Corte Suprema de Justicia²². Preservaba así una importante parcela del poder, de relevancia especial por lo que atañe a la temática del presente informe.

El segundo aspecto a destacar de la transición de 1978 es su apego a las formas democráticas. Y es que, **si bien la lucha por el poder desbordó claramente los cauces del ordenamiento jurídico y democrático, los actores políticos eligieron**

darle apariencia legal. En tal sentido, la solución al conflicto político fue canalizada a través de una decisión de la Junta Central Electoral, a la que se denominó «fallo histórico»²³, la cual, como ya se expuso, despojó al PRD de varias senadurías para otorgárselas al partido de Joaquín Balaguer.

De allí que Rosario Espinal sostenga que «la lección política más importante de aquel entonces fue que, aun en condiciones adversas, el compromiso político era preferible a la imposición absoluta», añadiendo la destacada estudiosa, de modo harto significativo, que «este pacto implícito sellaría la modalidad política que caracterizaría en años subsiguientes la relación entre los líderes políticos»²⁴.

Ahora bien, el que durante la transición de 1978, y aun durante los 12 años del régimen cesarista de Joaquín Balaguer (1966-1978), se intentara preservar las formas democráticas -pese a la esencia autoritaria o profundamente antidemocrática de los actos mismos-, no es algo extraño en República Dominicana. Igual hizo el General Rafael Leónidas Trujillo, durante las tres décadas de su gobierno²⁵, e igual hicieron los primeros gobernantes de la República, apenas obtenida la independencia de Haití, en febrero de 1844.

20. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 817; Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana...», op. cit., p. 625; Duarte, Isis y Espinal, Rosario, «Reformas políticas en América Latina...», op. cit., p. 866.

21. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 842.

22. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., pp. 817 y 843; Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana...», op. cit., pp. 625-626.

23. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 843.

24. Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana...», op. cit., pp. 625 y 626.

25. Según Flavio Darío Espinal, «Trujillo llegó al poder respetando las formalidades legales» y «rindió siempre un culto a las formas jurídicas». Véase Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., pp. 811 y 813.

Así, la primera Constitución dominicana adoptada en noviembre de 1844, diseñó un sistema político de inspiración liberal democrática, no obstante lo cual consagró en sus disposiciones transitorias un régimen de excepción que confirió poderes absolutos al caudillo militar independentista, General Pedro Santana (artículo 210). A la vez, la Carta Fundamental consignó -siempre a través de sus reglas transitorias- que el Presidente de la República sería electo en aquella ocasión por la Asamblea Constituyente, y no por el pueblo (artículo 205), y que permanecería en el poder por dos períodos presidenciales (artículo 206), postergando, en consecuencia, la aplicación del principio de elección mediante colegios electorales (artículo 96) e introduciendo una desconcertante excepción a la prohibición de reelección consecutiva que la misma Constitución preveía (artículo 98)²⁶.

Hay, pues, una línea de continuidad histórica en estos comportamientos de las élites dirigentes del país: de una parte, **combinación de medidas autoritarias y democráticas; de la otra, acuerdos en las más altas esferas políticas para la repartición del poder**, aun a costa de los principios constitucionales y democráticos, acuerdos que, sin embargo, aparecen **revestidos de un manto de legalidad**. Tal línea de continuidad histórica encuentra su origen en la misma época fundacional

de la República. Es por ello que se ha hecho hincapié en que «uno de los rasgos sobresalientes de la política dominicana en esa etapa temprana de su vida independiente -el cual, vale decir, se reproduciría a través del tiempo- fue el abismo entre, por un lado, la legalidad formal y, por el otro, la materialidad del ejercicio del poder y el funcionamiento concreto de las instituciones políticas»²⁷.

Se entiende ahora por qué estudios recientes insisten en la subsistencia de ciertas características negativas que se hallan hondamente enraizadas en la tradición política del país, características que, desde luego, es imprescindible enfrentar y desterrar para posibilitar un auténtico cambio institucional de sentido democrático. Así, por ejemplo, en el Informe nacional de desarrollo humano del año 2005, la ODH-PNUD de República Dominicana afirma que la transición democrática, impulsada desde las elecciones de 1978, tuvo severos límites, habiendo procurado básicamente «cambiar los titulares del poder para generar derechos políticos y civiles

26 Sostiene Flavio Darío Espinal que «aun cuando el diseño básico de la constitución que finalmente se adoptó permaneció inalterado, en términos prácticos el contenido de la misma quedó anulado por la adopción de un conjunto de disposiciones transitorias...». Véase Espinal, Flavio Darío, «Los frenos y contrapesos en una democracia constitucional» (conferencia dictada en la Cámara de Diputados, el 13 de noviembre de 2008), Santo Domingo, FINJUS, 2008, pp. 18-19.

27 Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 805.

mínimos, pero sin grandes reformas políticas institucionales»²⁸.

Más tarde, en el Informe nacional de desarrollo humano correspondiente al año 2008, la misma entidad sostiene que los elementos que distinguen en la actualidad al sistema político dominicano, son: la centralización del poder en la figura del Presidente de la República, como «una práctica profundamente arraigada en el quehacer institucional del país»; la estabilidad del sistema, «basada en una alternancia muy limitada del poder central» (piénsese en los 22 años de ejercicio presidencial de Joaquín Balaguer desde la transición de 1961 y, más recientemente, en los 3 períodos presidenciales del actual mandatario Leonel Fernández, que sumarán 12 años al término de su actual administración, en el año 2012); la debilidad de las instituciones; la elevada participación política de la ciudadanía, motivada en mucho por la búsqueda de beneficios personales; la lógica del poder por el poder, que conduce a la apropiación y privatización del Estado; la degradación

de la política, que se ha visto vaciada de contenidos y de propósitos de desarrollo; y el clientelismo como corolario de dicha degradación política²⁹.

Otros autores han subrayado el carácter nocivo de lo que denominan «**la persistencia del presidencialismo extremo**», que confiere al Primer Mandatario de la Nación una posición de claro predominio en el cuadro de los poderes públicos, habida cuenta de la concentración de potestades que la misma Constitución establece (jefe de la administración pública, elaboración y control del presupuesto del Estado, facultad de gobernar por decreto, incidencia en el gobierno municipal, entre otras)³⁰. Flavio Darío Espinal corrobora esta opinión y le da profundidad histórica, al considerar que «desde el primer momento constitucional de la nación, el incipiente régimen político quedó marcado por el hiper-presidencialismo, la excesiva concentración de poder y el caudillismo», observando además que «una mezcla de normas constitucionales, estilos de ejercicio de poder y pautas de cultura política confluyeron en la conformación de un sistema político predominantemente autoritario, con intentos fallidos de construcción de un constitucionalismo liberal-democrático, junto a períodos de crisis crónica y caos en la vida política del país»³¹.

28 Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 216.

29. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008. Desarrollo humano, una cuestión de poder, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2008, pp. 110-113.

30. Duarte, Isis y Espinal, Rosario, «Reformas políticas en América Latina...», op. cit., pp. 870-873.

31. Espinal, Flavio Darío, «Los frenos y contrapesos...», op. cit., p. 17.

Es importante tener en cuenta estos elementos de orden histórico para poder comprender los hechos más recientes de la vida institucional del país y, de ese modo, avizorar el futuro sobre bases más sólidas, en particular en el ámbito de la reforma judicial, que es el objeto del presente informe. Así, las transiciones políticas de 1961 y 1978 -fuertemente condicionadas, por lo demás, por una larga tradición autoritaria y caudillista- han dejado su impronta en el posterior devenir político dominicano. No en vano Emelio Betances afirma que «la historia dominicana está colmada de regímenes autoritarios que en cierta forma ayudan a preparar las condiciones para el desarrollo de una cultura política de la subordinación. Caudillos, dictadores y gobernantes autoritarios han sido los modelos políticos para los dominicanos. Estos modelos han dejado huellas indelebles en las actitudes y creencias tanto de las élites políticas como del pueblo en general y, lamentablemente, han condicionado la conducta política y penetrado en lo más recóndito del alma nacional»³².

Como quiera que fuere, los años que siguieron a la crisis de 1978 no mostraron cambios abruptos significativos en el sistema político de la República Dominicana. Tras los dos gobiernos del PRD (Antonio Guzmán, 1978-1982; Salvador Jorge Blanco, 1982-1986), se

produjo el retorno de Joaquín Balaguer por tres períodos sucesivos (1986-1990, 1990-1994 y 1994-1996). Sería recién con la crisis electoral de 1994 que el ritmo de los acontecimientos políticos volvería a acelerarse, inaugurándose una nueva era de reformas, precisamente las que habían quedado pendientes desde la transición de 1978. El siguiente Cuadro N° 4 muestra la sucesión de Presidentes de la República y partidos políticos en el poder durante el período 1962-2008.

32. Betances, Emelio, «La cultura política autoritaria en la República Dominicana», op. cit., p. 92.

Cuadro N° 4
Presidentes electos en República Dominicana (1962-2008)

Año	Presidente	Partido político
1962	Juan Bosch	PRD
1966	Joaquín Balaguer	PR*
1970	Joaquín Balaguer	PR
1974	Joaquín Balaguer	PR
1978	Antonio Guzmán	PRD
1982	Salvador Jorge Blanco	PRD
1986	Joaquín Balaguer	PRSC*
1990	Joaquín Balaguer	PRSC
1994	Joaquín Balaguer	PRSC
1996	Leonel Fernández	PLD
2000	Hipólito Mejía	PRD
2004	Leonel Fernández	PLD
2008	Leonel Fernández	PLD

* El Partido Reformista pasó a llamarse Partido Reformista Social Cristiano a partir de 1986.

Fuentes: Espinal, Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana: avances, retrocesos y riesgos», en Salazar, Robinson et al. (eds.), Democracias en riesgo en América Latina, México, Insumisos Latinoamericanos, 2003, pp. 623-645; Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana», en Zovatto, Daniel (coord.), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, México, IJ-UNAM - International IDEA, 2008, pp. 814-818; Junta Central Electoral de República Dominicana, «Resultados de procesos electorales» (www.jce.gov.do). Elaboración propia.

II.3 El cambio de siglo y las enmiendas constitucionales

En medio del conflicto surgido con ocasión de las elecciones de 1994, acusadas de fraude en beneficio del Presidente candidato Joaquín Balaguer³³, tuvo lugar un acontecimiento político distinto en la historia reciente del país: los acuerdos adoptados por las cúpulas partidarias, con vistas a solucionar el

severo impasse institucional surgido, fueron elevados a rango constitucional. Las experiencias de los procesos electorales anteriores, en particular el de 1990 (donde también se formularon acusaciones de fraude), el mayor desarrollo de los partidos políticos, el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil, de composición amplia y variada, interesadas en profundizar la democracia dominicana (incluyendo organizaciones empresariales), el apoyo

33. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 817; Betances, Emelio, «La cultura política autoritaria en la República Dominicana», op. cit., p. 94; Benito, Ana Belén, Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010..., op. cit., p. 1.

de la cooperación internacional a la reforma del sistema electoral, entre otros factores, habían contribuido a una elevación de la conciencia democrática en el pueblo dominicano. De ese modo, la manipulación de los resultados electorales se vio limitada, tornándose imposible la imposición fraudulenta de un nuevo período presidencial completo por el gobernante Partido Reformista Social Cristiano (PRSC).

Los principales partidos políticos -junto al PRSC de Joaquín Balaguer, el PRD de José Francisco Peña Gómez y el PLD de Juan Bosch-, con la intermediación de la Iglesia Católica y de la Organización de Estados Americanos (OEA)³⁴, hubieron

de suscribir el así denominado «**Pacto por la Democracia**», mediante el cual se aceptaba la proclamación de Joaquín Balaguer como Presidente de la República, pero se reducía su mandato a la mitad del período, comprometiéndose éste a convocar nuevas elecciones presidenciales en 1996³⁵. El Pacto incluía, además, una serie de reformas democráticas, predominantemente de naturaleza electoral, pero que alcanzaban también de modo relevante al sistema de justicia, de suerte que resulta de interés especial para los fines del presente informe. El siguiente Cuadro N° 5 sintetiza las más importantes enmiendas constitucionales del «Pacto por la Democracia».

Cuadro N° 5
«Pacto por la Democracia»: principales reformas constitucionales (agosto de 1994)

Reducción del período de gobierno del Presidente Balaguer a dos años y convocatoria de elecciones presidenciales en 1996.

Prohibición de la reelección presidencial inmediata.

Doble vuelta en elecciones presidenciales, si ningún candidato obtiene más de 50% de los votos.

Separación de las elecciones presidenciales de las congresales y municipales, a dos años de diferencia.

Establecimiento de los colegios electorales cerrados (para impedir la doble votación).
Creación del sistema de doble nacionalidad.

Reformas al sistema de justicia.

Fuentes: Espinal, Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana; avances, retrocesos y riesgos», en Salazar, Robinson et al., Democracias en riesgo en América Latina, México, Insumisos Latinoamericanos, 2003, p. 629; ODH-PNUD de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2005, p. 217. Elaboración propia.

34. Duarte, Isis y Espinal, Rosario, «Reformas políticas en América Latina...», op. cit., p. 867; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 218.

35. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 843; Betances, Emelio, «La cultura política autoritaria en la República Dominicana», op. cit., p. 94; Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana...», op. cit., p. 629.

En realidad, los cambios constitucionales de 1994³⁶ respondían a una demanda de democratización integral largamente incubada por el pueblo dominicano y que se había visto frustrada con las transiciones políticas de 1961 y 1978. De hecho, la Constitución liberal de 1963³⁷, que ha sido considerada como expresión de un «constitucionalismo progresista» en razón de las innovaciones que introdujo en materia de relaciones laborales, propiedad, familia, derechos sociales y libertades políticas, tuvo una vigencia efímera de algo menos de cinco meses, ya que el 25 de septiembre de 1963 fue perpetrado el golpe de Estado que derrocó al gobierno de Juan Bosch e interrumpió el proceso democrático dominicano³⁸.

La Carta sucesora de 1966, aprobada durante el régimen autoritario de Joaquín Balaguer, negó muchos de los derechos que la anterior Constitución consagraba, habiendo exacerbado los antagonismos

políticos en el país, ya que los partidos de oposición, en especial aquellos situados a la izquierda en el espectro político dominicano, la consideraron como un instrumento de exclusión y opresión política³⁹.

Resulta comprensible entonces que, con ocasión de la crisis electoral de 1994, las fuerzas políticas dominicanas procuraran aprovechar la oportunidad para plasmar algunas impostergables demandas democráticas en el texto constitucional. Ya se sabe que, al menos en el plano formal de los enunciados legales, las regulaciones recogidas en la Constitución ofrecen mayores garantías de obligatoriedad y permanencia. Sin embargo, **el carácter coyuntural de los hechos políticos, y de los acuerdos a que dieron lugar, marcó también los límites del proceso reformista iniciado.** De allí que se haya llegado a decir que «los debates sobre la reforma constitucional que se producen en el país desde finales de los años setenta tenían como razón de ser la necesidad de diseñar un modelo constitucional que superara el presidencialismo excesivo y los rasgos autoritarios de la vida política del país», pese a lo cual las enmiendas de 1994 sólo incorporaron algunas de tales demandas, por lo que «en ese mismo momento quedó evidenciado que una nueva reforma sería necesaria, pues la misma tuvo un efecto limitado debido a los constreñimientos de la coyuntura»⁴⁰.

36. La Constitución de 1994 fue votada y proclamada por la Asamblea Nacional el 14 de agosto de aquel año. Véase Gaceta Oficial, año XLIII, núm. 9890, Santo Domingo de Guzmán, 20 de agosto de 1994, p. 1.

37. Votada y proclamada por la Asamblea Revisora el 29 de abril de 1963. Véase Gaceta Oficial, año LXXXIV, núm. 8758, Santo Domingo, 30 de abril de 1963, p. 1.

38. Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., p. 816. Véase también Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 217.

39. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 217.

40. Espinal, Flavio Darío, «Los frenos y contrapesos...», op. cit., pp. 22, 23 y 24. Véase también Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana...», op. cit., p. 630.

En consecuencia, los avatares del proceso de implementación del «Pacto por la Democracia» fueron a menudo acompañados por propuestas para ampliar o renovar el marco constitucional, impulsadas por los grupos políticos o por las organizaciones de la sociedad civil. A tal punto que, en agosto del año 2001, el Presidente Hipólito Mejía conformó una **Comisión para la Reforma Constitucional**, integrada por los líderes de los tres partidos políticos mayoritarios,

las iglesias, personalidades independientes y representantes de organizaciones de la sociedad civil. En septiembre de ese mismo año, las principales fuerzas políticas suscribieron el «Pacto para la Reforma Constitucional» y, un mes más tarde, el Ejecutivo sometió al Congreso el Proyecto de Reforma Constitucional⁴¹. El siguiente Cuadro N° 6 resume las principales novedades políticas del proyecto de enmiendas a la Carta Fundamental de 2001.

Cuadro N° 6 **Principales modificaciones incluidas en el Proyecto de Reforma Constitucional de 2001**

Reducción de la votación necesaria para ganar las elecciones de 50% a 45%.

El candidato que logre 40% de los votos ganará los comicios si su adversario más próximo tiene desventaja de 10%.

Realización de la segunda vuelta electoral dentro de un plazo de 30 días.

Reducción del plazo de transmisión del mando de 90 a 30 días.

Eliminación de los colegios electorales cerrados.

Elección de los diputados al Parlamento Centroamericano mediante votación popular. Instauración de la figura jurídica de la Asamblea Constituyente para una posterior reforma constitucional.

Fuente: Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2005, p. 218. Elaboración propia.

41. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 218.

Lamentablemente, empero, el proyecto consensuado fue boicoteado y la reforma integral se vio desplazada por una propuesta estrechamente oportunista, motivada por las aspiraciones de permanencia en el poder del Primer Mandatario Hipólito Mejía. Así, en julio de 2002, tras haber obtenido el gobernante PRD la mayoría parlamentaria en las elecciones celebradas dos meses antes, el Congreso aprobó, en medio de fuertes cuestionamientos éticos y

políticos, enmiendas parciales a la Carta Fundamental con el objetivo primordial de permitir la reelección presidencial consecutiva, a lo que se añadió la eliminación de los colegios electorales cerrados⁴². La actuación unilateral del Congreso, basada en la fuerza material de la mayoría, y las ambiciones políticas inmediatistas que lo guiaron, han llevado a calificar este cambio constitucional, con justa razón, como «un retroceso en el proceso democrático dominicano»⁴³.

II.3.1 Los cambios constitucionales de 2010

No sería sino hasta el año 2010 que un conjunto integral de reformas, de sentido democrático, quedaría recogido en la Constitución de la República Dominicana⁴⁴. Si bien el documento aprobado ha generado polémica y diversos sectores y analistas han formulado reservas sobre su real valor y su viabilidad⁴⁵, lo cierto es que **el nuevo texto supone una revisión general y**

comprehensiva de la normativa constitucional y consagra diversas reglas democráticas largamente reclamadas por las fuerzas políticas y la ciudadanía -incluyendo cambios de importancia en el sistema de justicia-, lo que abre un nuevo horizonte institucional en el país, como se puede apreciar en el siguiente Cuadro N° 7.

42 Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 218; Espinal, Flavio Darío, «Regulación jurídica de los partidos políticos...», op. cit., pp. 819 y 845; Duarte, Isis y Espinal, Rosario, «Reformas políticas en América Latina...», op. cit., p. 868.

43 Espinal Rosario, «El proceso democrático en República Dominicana...», op. cit., p. 638. Véase también Duarte, Isis y Espinal, Rosario, «Reformas políticas en América Latina...», op. cit., p. 887.

44. Eduardo Jorge Prats considera que «aunque, desde la óptica estrictamente formal, la Constitución vigente es la misma de 1966, lo cierto es que, en el fondo, se trata de una nueva Constitución fruto de una reforma constitucional integral y total». Véase Jorge Prats, Eduardo, «La Constitución de 2010», en Hoy, Santo Domingo, 28 de enero de 2010.

45. Benito, Ana Belén, Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010..., op. cit., pp. 2 y 4-5; Espinal, Rosario, «Democracia y Constitución», en Hoy, Santo Domingo, 26 de enero de 2010; Gómez, Luis, «Reitera críticas a la nueva Constitución» (entrevista), en Hoy, Santo Domingo, 24 de enero de 2010; Alcántara, Rosa, «Grupos de la sociedad civil protestan frente al Congreso», en Hoy, Santo Domingo, 26 de enero de 2010.

Cuadro N° 7 Principales modificaciones democráticas incluidas en la Constitución de 2010

Definición de la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho.

Consagración de derechos políticos de participación directa, tales como el referéndum y la iniciativa legislativa popular.

Inclusión de mayores garantías constitucionales, tales como los procesos de amparo y hábeas data.

Unificación de las elecciones presidenciales, congresales y municipales.

Reducción de los poderes del Presidente de la República y ampliación de los del Congreso en materia presupuestaria.

Eliminación de los poderes presidenciales de anular arbitrios municipales y llenar las vacantes de síndicos y regidores.

Reforzamiento de las tareas fiscalizadoras de las dos Cámaras legislativas.

Nombramiento de los miembros de la Cámara de Cuentas por el Senado (ya no por el Presidente de la República).

Establecimiento de la rendición de cuentas anual de los legisladores.

Separación de las funciones administrativas de la Junta Central Electoral de las funciones contenciosas del Tribunal Superior Electoral.

Introducción de diversas reformas al sistema de justicia, algunas de ellas de envergadura.

Creación del Tribunal Constitucional como órgano separado de la jurisdicción ordinaria.

Fuente: Benito, Ana Belén, Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010 en la República Dominicana, España, Universidad de Salamanca, 2010, pp. 2-4. Elaboración propia.

No puede negarse, sin embargo, que **la nueva Constitución contiene también algunas disposiciones preocupantes y ha omitido determinadas regulaciones de relieve.** En tal sentido, se ha hecho notar, entre otros aspectos, la limitación del catálogo de derechos sociales, la exclusión de los

derechos reproductivos, la ampliación de la duración del mandato de legisladores y autoridades municipales electos en el año 2010, y, quizá sobre todo, la reelección presidencial indefinida una vez transcurrido un período intermedio y, cómo no, la posibilidad de

injerencia del Ejecutivo en materia de justicia⁴⁶, punto, este último, de especial interés a los efectos del presente informe.

Como quiera que fuere, una vez aprobada y puesta en vigor la nueva Constitución a fines de enero de 2010, el eje del debate político se ha desplazado hacia la cuestión de su efectivo cumplimiento e implementación. Es ésta la esfera verdaderamente decisiva, pues es claro que, más allá de omisiones y límites criticables -que sin duda los hay-, **la Carta recoge nuevos preceptos e instituciones con gran potencial para contribuir a democratizar la vida política en la República Dominicana, aunque, al mismo tiempo debe reconocerse, por cierto, que los enunciados constitucionales no bastan por sí solos para transformar la realidad.**

De allí que algunos críticos de la reforma constitucional terminen apuntando sus baterías hacia la dimensión de la eficacia de los mandatos contenidos en la Carta Fundamental. Ello es explicable, desde

luego -como se ha anotado antes-, por la larga tradición dominicana de irrespeto al Estado de Derecho y los preceptos legales, tradición que ha generado, tanto en la población como en las élites intelectuales y dirigentes del país, profunda desconfianza en el valor real de los cambios jurídicos, incluidos los constitucionales. No obstante, si bien son comprensibles el recelo y los cuestionamientos de ciertos sectores y analistas, ello no puede hacer perder de vista que la tarea imperativa de la hora presente ha de ser el llevar a la práctica, con toda consecuencia e integridad, el modelo constitucional en lo que tiene de renovación y mejora de la vida política dominicana, empeño que ha de comprender, en lugar privilegiado, las medidas de reforzamiento del sistema de justicia.

No es extraño por ello que, pese a su fuerte y bien fundada opinión crítica, Rosario Espinal finalmente admita como una realidad incontrastable la existencia de una nueva Constitución, insistiendo empero en que «nos falta democracia para cumplirla y mejorarla»⁴⁷. Se aproxima así, en este punto gravitante, al planteamiento de un autor como Eduardo Jorge Prats, firme impulsor y defensor del cambio constitucional efectuado, quien recalca que «tenemos Constitución, ahora debemos tratar de vivir en Constitución»⁴⁸.

46. Benito, Ana Belén, *Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010...*, op. cit., pp. 2, 4 y 5; Mejía-Ricart, Tirso, «Conclusiones de la reforma constitucional», en *Hoy*, Santo Domingo, 30 de enero de 2010; Espinal, Rosario, «Democracia y Constitución», en *Hoy*, Santo Domingo, 26 de enero de 2010; Gómez, Luis, «Reitera críticas a la nueva Constitución» (entrevista), en *Hoy*, Santo Domingo, 24 de enero de 2010.

47. Espinal, Rosario, «Reforma constitucional: mis comentarios finales», en *Hoy*, Santo Domingo, 2 de febrero de 2010. Por su parte, Tirso Mejía-Ricart propone no ignorar ni rechazar la Constitución, sino minimizar sus aspectos negativos y dar vida a los positivos, hasta que se presenten las condiciones para crear otra Constitución. Véase Mejía-Ricart, Tirso, «Más sobre la Constitución de 2010», en *Hoy*, Santo Domingo, 20 de febrero de 2010.

48. Jorge Prats, Eduardo, «La Constitución de 2010», en *Hoy*, Santo Domingo, 28 de enero de 2010. En el mismo sentido, véase Benito, Ana Belén, *Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010...*, op. cit., p. 7.

III. LA SITUACIÓN DEL PODER JUDICIAL DOMINICANO

III.1 La organización del Poder Judicial⁴⁹

La Constitución de 2010 señala que «la justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial» y que «este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes» (artículo 149). La Carta Fundamental también define la «función judicial», estableciendo que ella «consiste en 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» (artículo 149, párrafo I).

El propio Poder Judicial ha estipulado que su «misión» es la de ser «guardián de la Constitución y la ley», administrando justicia «para resolver conflictos y garantizar los derechos de las personas, consolidar la paz social y el desarrollo de la democracia dentro del marco del Estado de Derecho», mientras su «visión» es «lograr una mejor justicia, compromiso de todos, confiable y coherente, que responda y garantice la seguridad jurídica del ciudadano y el respeto de los derechos humanos», y los «valores» que orientan y justifican su quehacer son los de equidad, imparcialidad, honestidad, transparencia,

independencia de criterios y excelencia⁵⁰.

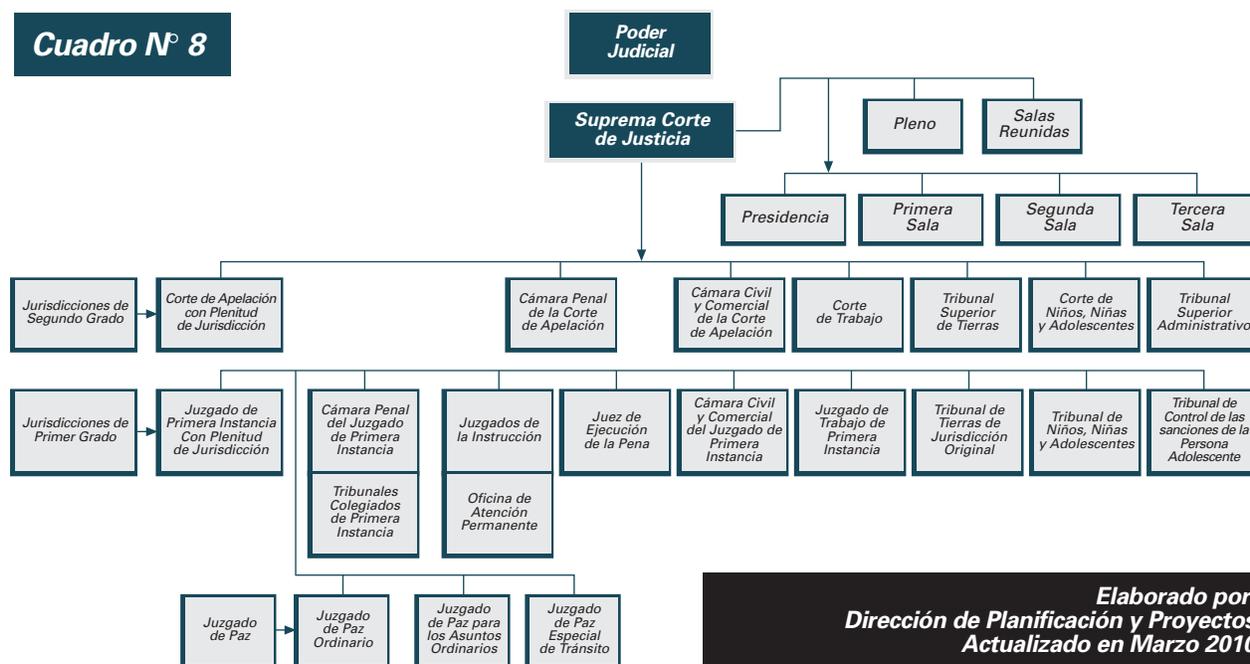
Los órganos jurisdiccionales que conforman el Poder Judicial se distribuyen en los siguientes niveles jerárquicos: **la Corte Suprema de Justicia, las Cortes de Apelación, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Paz**. La actual Carta Política dominicana ha conferido rango constitucional a la «jurisdicción contencioso administrativa» como una de las «jurisdicciones especializadas», aunque también admite la creación de otras por ley, siempre que existan razones de interés público o de eficiencia del servicio (jurisdicciones de trabajo, de infancia, etcétera).

El Cuadro N° 8 grafica la organización de la judicatura ordinaria dominicana.

49. La información que contiene este acápite se basa, además de en la Constitución dominicana de 2010 (Título V, «Del Poder Judicial», artículos 149-177; Título VI, «Del Consejo Nacional de la Magistratura», artículos 178-183; Título VII, «Del control constitucional», artículos 184-189), en Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, op. cit., pp. 2-8, y Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2010, vol. III, pp. 12-14. En ocasiones, puede haber ciertas inconsistencias cuantitativas entre las dos últimas fuentes, pese a lo cual los datos permiten una aproximación a la realidad.

50. Poder Judicial de República Dominicana, Plan estratégico 2009-2013, Santo Domingo, PJ, 2009, pp. 17 y 18.

Cuadro N° 8



*Elaborado por:
Dirección de Planificación y Proyectos
Actualizado en Marzo 2010*

Existen tres entidades de apoyo, de gran importancia, que forman parte de la estructura del Poder Judicial.

En primer lugar, debe mencionarse a la **Escuela Nacional de la Judicatura**, encargada de la formación de los aspirantes a jueces (artículo 150, párrafo I, Const.). En segundo lugar, hay que destacar al novísimo **Consejo del Poder Judicial**, por primera vez recogido en el texto constitucional de 2010, el cual se halla conformado por jueces de distinto grado y cuya tarea esencial es la de ser el «órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial» (artículo 156, Const.). Como se aprecia, ambos entes tienen reservado un rol relevante en materia de carrera judicial. En tercer lugar, cabe referirse al «**Servicio Nacional de la Defensa Pública**», cuya finalidad es

«garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia» (artículo 176, Const.).

Es digno de ser resaltado igualmente, de un lado, la también novísima creación del **Tribunal Constitucional** por la Carta de 2010, órgano jurisdiccional separado e independiente de la judicatura ordinaria, con potestad de control concentrado de constitucionalidad (entre otras potestades), y, de otro lado, el mantenimiento del Consejo Nacional de la Magistratura, con la función de designar a los jueces de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral, además de encomendársele la evaluación del desempeño de los jueces de la Corte Suprema.

La Corte Suprema de Justicia es «el órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales» (artículo 152, Const.), está integrada por no menos de 16 jueces y tiene competencia nacional. Funciona básicamente como corte de casación y puede actuar en Pleno o a través de sus tres Salas, cada una compuesta por 5 magistrados: la Primera Sala conoce asuntos de naturaleza civil y comercial; la Segunda Sala, de materias penales; y la Tercera Sala, de causas de tierras, laborales, contencioso-tributarias y contencioso-administrativas. El Presidente de la Corte Suprema cumple, asimismo, importantes funciones de dirección y administración.

La organización judicial de República Dominicana está dividida territorialmente en 12 Departamentos Judiciales, de los cuales 11 están en funcionamiento⁵¹. En cada uno de ellos existe una Corte de Apelación ordinaria, con plenitud de jurisdicción o dividida en Cámaras o Salas Civiles y/o Comerciales y Cámaras o Salas Penales o Especializadas.

Adicionalmente, la ley ha creado jurisdicciones especializadas. Sólo 3 Cortes de Apelación tienen plenitud de jurisdicción, mientras las 8 restantes se dividen en Cámaras o Salas Civiles y Comerciales y Cámaras o Salas Penales, con excepción del Distrito Nacional,

donde la Cámara Civil y Comercial tiene 2 Salas y la Cámara Penal tiene 3 Salas.

Los Departamentos Judiciales están divididos en 34 Distritos Judiciales, en cada uno de los cuales hay un Juzgado de Primera Instancia Ordinario, que puede tener plenitud de jurisdicción o estar dividido en Cámara Civil y/o Comercial y Cámara Penal. Además existen tribunales especializados. Los tribunales de primera instancia son por lo general unipersonales, salvo en materia criminal, respecto de la cual el Código Procesal Penal prevé tribunales colegiados para conocer infracciones cuya sanción sea mayor de 2 años de privación de libertad.

Finalmente, los Juzgados de Paz, que pueden ser ordinarios o especiales, son los más numerosos y se distribuyen por todo el país.

Los siguientes Cuadros N° 9, N° 10 y N° 11 muestran la lista y composición de los Departamentos Judiciales y los Distritos Judiciales, y el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial según instancias y según materia o especialidad, respectivamente.

51. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, op. cit., p. 4; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, p. 69.

Cuadro N° 9
Departamentos y Distritos Judiciales de República Dominicana (2009)

Departamentos Judiciales	Distritos Judiciales
Distrito Nacional	Distrito Nacional.
Provincia de Santo Domingo	Santo Domingo y Monte Plata.
Santiago	Santiago y Valverde.
La Vega	La Vega, Espaillat (Moca), Constanza, Sánchez Ramírez y Monseñor Nouel.
San Francisco de Macorís	Duarte, Salcedo, María Trinidad Sánchez y Samaná.
San Pedro de Macorís	San Pedro de Macorís, El Seybo, Hato Mayor, La Romana y La Altagracia.
San Cristóbal	San Cristóbal, Peravia y Azua.
Barahona	Barahona, Bahoruco, Independencia y Pedernales.
San Juan de la Maguana	San Juan de la Maguana y Elías Piña (con plenitud de jurisdicción).
Montecristi	Montecristi, Dajabón y Santiago Rodríguez (con plenitud de jurisdicción).
Puerto Plata	Con plenitud de jurisdicción.

Fuente: Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2010, vol. III, p. 69. Elaboración propia.

Cuadro N° 10
Número de órganos jurisdiccionales en el Poder Judicial, según instancias (2009)

Órganos jurisdiccionales	Número
Corte Suprema	1
Cortes de Apelación	43
Juzgados de Primera Instancia	270
Juzgados de Paz	215
Total	529

Fuente: CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009: República Dominicana, Santiago de Chile, CEJA, 2009, pp. 3-5. Elaboración: propia.

Cuadro N° 11
Número de órganos jurisdiccionales en el Poder Judicial,
según materia o especialidad (2009)

Órganos jurisdiccionales	Número
Tribunales penales	134
Tribunales civiles	51
Tribunales con plenitud de jurisdicción	13
Tribunales laborales	35
Tribunales de niñas, niños y adolescentes	33
Tribunales de tierras	34
Tribunales de ejecución de la pena	11
Tribunales de ejecución de sanciones a adolescentes	2
Tribunal contencioso tributario y administrativo	1
Tribunales de paz	215
Total	529

Fuente: CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009: República Dominicana, Santiago de Chile, CEJA, 2009, p. 5. Elaboración: propia.

III.2 La Reforma Judicial en la República Dominicana

III.2.1 Siglo XX y sometimiento al Poder Político

Diversos estudios han hecho notar que **la reforma judicial, iniciada en general en América Latina durante los años ochenta⁵², llegó con retraso a República Dominicana**, donde recién comenzó a mediados de la década siguiente⁵³. Es llamativo, pero a la vez comprensible, que ni con la transición democrática de 1961, ni con la de 1978, se haya prestado atención a la necesidad de transformar el sistema de justicia en el país. Las limitaciones impuestas por las coyunturas políticas de entonces explican en gran medida la demora. El

hecho de que, como se ha anotado, las indicadas **transiciones dominicanas consistieran básicamente en el relevo de los titulares del poder y el establecimiento de derechos políticos y civiles mínimos**, a contracorriente de un entorno

52. Pásara, Luis, «Lecciones aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador), En busca de una justicia distinta..., op. cit., p. 528; Hammergen, Linn, «La lucha contra la corrupción judicial, una perspectiva comparada de América Latina», en Transparency International, Informe global de la corrupción 2007. Corrupción en sistemas judiciales, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, p. 175.

53. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana, Santo Domingo, FINJUS, 2000, p. 15; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, pp. 11 y 20; Banco Mundial, República Dominicana. Revisión estadística del sector justicia (Reporte N° 23203-DR), Washington DC, BM, 31 de diciembre de 2001, p. 11.

institucional y una tradición política de fuerte autoritarismo, supuso que también las vigas estructurales de la judicatura quedaran intocadas. La incipiente y gradual apertura política y económica que signó dichas transiciones no alcanzó, sino tiempo más tarde, al sistema judicial, cuando, con el transcurrir de los años, se fue haciendo evidente que, **sin Estado de Derecho y sistema de justicia que cautelara su cumplimiento, no sería posible el despegue del país hacia el desarrollo y el bienestar**⁵⁴.

Es más, para forjar la transición democrática de 1978, las principales fuerzas políticas acordaron conceder ilegítimamente al Partido Reformista del saliente Joaquín Balaguer el control del Senado y, con él, el control de los nombramientos de los integrantes de la Junta Central Electoral y de todos los jueces del Poder Judicial, incluyendo los de la Corte Suprema de Justicia, según se ha expuesto precedentemente. Así, pues, **en la misma transición democrática intentada por los dominicanos a fines de la década de los setenta, figuró, como un elemento**

esencial de viabilidad del proceso, el mantenimiento de una indebida sujeción política de la judicatura (y del órgano electoral), lo que, por lo tanto, y de modo paradójico, marcaba sus propios límites.

La reforma del sistema de justicia, y en particular del Poder Judicial, como Poder del Estado e institución principal de dicho sistema, era, sin embargo, un anhelo largamente acariciado por el pueblo dominicano. Nadie discute que la situación en la que se encontraba el aparato jurisdiccional había sido calamitosa desde décadas atrás. En tal sentido, Roberto Obando Prestol afirma que «durante prácticamente todo el siglo XX la justicia en la República Dominicana estuvo bajo los designios del poder político» y que, entre los años 1966 y 1978, siendo Presidente de la República Joaquín Balaguer, «el sistema de administración de justicia estaba controlado por el Poder Ejecutivo», situación que no se modificó con la apertura democrática de 1978, ya que, en los siguientes años, «el sistema de administración de justicia continuó cautivo de parte del Senado, quien tenía la facultad de designar los jueces, y del Poder Ejecutivo, quien tenía en su poder la asignación de fondos y partidas presupuestarias de los tribunales»⁵⁵. A su turno, Tirza Rivera-Cira opina que, antes de la reforma judicial de los

54. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas...*, op. cit., vol. III, pp. 3-7; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008*, op. cit., pp. 27-28.

55. Obando Prestol, Roberto, «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma», en AA.VV., *Control y evaluación del desempeño gubernamental*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001, p. 65. Este autor inclusive se refiere a la mecánica misma del control senatorial, pues refiere que «los senadores, encargados constitucionalmente de seleccionar a los jueces cada cuatro años, se repartían por provincias tales designaciones», de tal suerte que «en cada provincia los jueces respondían al partido político del senador elegido por la misma». *Ibid.*

noventa, «una serie de obstáculos de orden político y una historia dominada por un presidencialismo extremo determinaron un Poder Judicial muy débil supeditado a los lineamientos del Poder Ejecutivo»⁵⁶, opinión que resulta corroborada por las mismas autoridades judiciales en los términos más drásticos. En efecto, Jorge Subero Isa, Presidente de la Corte Suprema desde 1997, considera que, con anterioridad a los cambios impulsados en la justicia durante la última década del siglo pasado, «la credibilidad de la ciudadanía en el Poder Judicial era muy pobre», pues «los innumerables escándalos de corrupción y la influencia política trajeron como consecuencia un resquebrajamiento de la confianza e independencia»⁵⁷. Peor aún, para la máxima autoridad de la institución, «el Poder Judicial no gozaba de autonomía de ningún tipo, ni en la selección de los jueces, ni en la adquisición de los recursos financieros necesarios, dependiendo en ambos [sic] de los demás poderes del Estado», por lo que la situación de la judicatura «era de caos, incertidumbre y desasosiego para todos los sectores de la sociedad», habiendo existido una «época de oscurantismo judicial»⁵⁸.

En la misma línea de reflexión, Julio Suárez Dubernay, juez de la Corte

Suprema de Justicia renovada en 1997, sostiene que, en los primeros años de la década del noventa, «el cuadro que presentaba el Poder Judicial no podía ser peor: mercados tenidos por tribunales, donde la mercancía en venta eran los fallos judiciales, amontonamiento de expedientes sin fallar, porque los actores no poseían recursos para intervenir en las subastas, el ciudadano que clamaba justicia enredado en el fatídico triángulo que formaban los jueces, los empleados judiciales y los abogados inescrupulosos, periódicos escándalos sobre actos de corrupción que conmovían la conciencia nacional, y en fin, una ausencia total de credibilidad sobre las escasas decisiones que tomaba la justicia dominicana, acentuada por el criterio generalizado de que, como expresó un gobernante: "los salarios de los jueces eran bajos, pero su moral lo era más"»⁵⁹.

La sociedad civil tenía un diagnóstico similar. Así, según Eduardo Jorge Prats, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares,

56. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 15-16. Véase también Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, p. 5.

57. Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma (rendición de cuentas, cuarto aniversario), Santo Domingo, Poder Judicial, 4 de agosto de 2001, p. 11.

58. *Ibid.*, pp. 12, 13 y 19.

59. Suárez Dubernay, Julio, Forjando una conciencia judicial, Santo Domingo, Poder Judicial, 2005, pp. 17-18.

antes de la reforma -que ellos sitúan correctamente en agosto de 1997, atendiendo al inicio de la implementación de los cambios legales en la realidad-, «la situación del Poder Judicial no podía ser más deplorable», en tanto «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»⁶⁰.

III.2.2 La crisis de 1994 y el «Pacto por la Democracia»

La grave crisis política vivida por el país en el año 1994, cuyo detonador fue, como se ha visto, un nuevo intento de fraude electoral para que el gobernante Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) se mantuviera en el poder, dio ocasión a los dominicanos para intentar una **serie de cambios orientados a la cada vez más imperiosa democratización del país**, entre los que fueron incluidas varias medidas relativas al sistema de justicia, sin duda habida cuenta el desastroso estado de cosas en que éste se encontraba. Así, pues, la razón para la inclusión de tales medidas parece haber residido en una conciencia acentuada, entre los grupos políticos que negociaron la solución al conflicto, acerca de la relevancia de fortalecer el Estado de Derecho y el sistema de justicia, como uno de los medios necesarios para satisfacer las exigencias democratizadoras de la ciudadanía y tornar

viable la continuidad del sistema político dominicano, renovándolo.

Como también se ha visto, los acuerdos dieron lugar a la suscripción del así llamado «Pacto por la Democracia», el cual, para mayor garantía y como muestra de su trascendencia, tuvo plasmación constitucional. Interesa resaltar aquí que, **tras largos años de postergación y dada la situación insostenible en que se hallaba el sistema de justicia, los líderes políticos decidieron emprender una reforma del sector**. La precipitación a la que obligaban las circunstancias políticas, empero, conspiró contra la elaboración de una propuesta más completa y profunda⁶¹, recibiendo atención únicamente los aspectos más flagrantes o urgentes. El Cuadro N° 12 sintetiza las principales medidas de cambio en el sistema de justicia recogidas en el «Pacto por la Democracia» y en la Constitución Política enmendada en 1994.

60. Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, Washington DC, DPLF, julio de 2000, p. 1 (disponible en www.dplf.org).

61. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 218.

Cuadro N° 12
«Pacto por la Democracia»: principales cambios en el sistema de justicia recogidos en la Constitución de 1994

Artículo	Disposición
Artículo 63	Reconoce al Poder Judicial autonomía administrativa y presupuestaria.
Artículo 63, párrafo I	Crea la carrera judicial, la cual será reglamentada por la ley.
Artículo 63, párrafo III	Establece la inamovilidad de los jueces, salvo sanción disciplinaria (artículo 67.5).
Artículo 64, párrafos I y II	Crea el Consejo Nacional de la Magistratura, encargado de designar a los jueces de la Corte Suprema y a su Presidente.
Artículo 67.1	Crea un recurso de inconstitucionalidad de la ley (control concentrado de constitucionalidad), que debe resolver la Corte Suprema a instancias del Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso o de parte interesada.
Artículo 67.4	Concede a la Corte Suprema la potestad de elegir a los jueces del Poder Judicial, conforme a la Ley de Carrera Judicial.
Artículo 67.7	Otorga a la Corte Suprema la potestad de crear los cargos administrativos necesarios para el cumplimiento de las funciones del Poder Judicial.
Artículo 67.8	Otorga a la Corte Suprema la potestad de nombrar a todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial.
Artículo 67.9	Concede a la Corte Suprema la facultad de fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces y del personal administrativo del Poder Judicial.

Fuentes: Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana, Santo Domingo, FINJUS, 2000, pp. 25-26; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2010, vol. III, p. 20; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2005, p. 217; Constitución de República Dominicana de 1994. Elaboración propia.

El grueso de las medidas apuntaba, como se puede observar, hacia el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial, en particular por lo que se refiere a su dimensión externa, esto es, la estipulada frente a los poderes políticos o los poderes fácticos⁶². Por ello, la creación de un nuevo sistema de nombramiento de los jueces, la introducción del Consejo Nacional de la Magistratura, la proclamación de la inamovilidad y de la autonomía administrativa y presupuestaria, el reconocimiento de la carrera judicial y el otorgamiento a la Corte Suprema de nuevas potestades de nominación y administración.

Pese al carácter parcial de la reforma acordada⁶³ y al sello coyuntural de su gestación, el paquete de medidas conllevaba algunos cambios de primera importancia en la judicatura dominicana, por lo que la población vio avivadas sus esperanzas de una pronta transformación del Poder Judicial. No obstante, **la fuerte dependencia del sistema de justicia respecto del sistema político general determinó, una vez más, el aplazamiento del programa.** En efecto, sería recién en 1997, al año siguiente de la asunción del poder por el Presidente Leonel Fernández, del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), y tres años después de la suscripción del «Pacto por la Democracia», que la reforma judicial alcanzaría, todavía de manera incipiente, la dimensión de los hechos⁶⁴.

Conviene resaltar, empero, a los fines del presente informe, **la incidencia de la política como factor decisivo**, tanto para acelerar el proceso como, por el contrario, para demorarlo o erigirle obstáculos o impedimentos. Así, el reclamo ciudadano llevó a los principales partidos y dirigentes políticos a ofrecer en sus programas de gobierno, durante la campaña electoral de 1996, la realización de la reforma judicial, en caso de ser electos⁶⁵. Más allá de la buena voluntad mostrada por el Presidente Fernández para impulsar la transformación de la judicatura⁶⁶, todo parece indicar que la carencia de mayoría en las Cámaras Legislativas⁶⁷ y la inferioridad numérica del Gobierno en el mismo Consejo

62. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 25; Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., p. 17; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, p. 20; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008, op. cit., p. 126; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 224.

63. Obando Prestol, Roberto, «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana...», op. cit., p. 66.

64. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 26; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 2.

65. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 16; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, p. 11.

66. Banco Mundial, República Dominicana. Revisión estadística del sector justicia, op. cit., pp. 12 y 13.

67. En el período 1994-1998, la composición de la Cámara de Diputados fue de 13 representantes del PLD, 50 del PRSC y 57 del PRD, mientras la composición de la Cámara de Senadores fue de 1 representante del PLD, 14 del PRSC y 15 del PRD; en el período 1998-2002, las cosas empeoraron para el Presidente Fernández en las sumas globales, pues la Cámara Baja se integró con 49 diputados del PLD, 17 del PRSC y 83 del PRD, mientras la Cámara Alta se integró con 4 senadores del PLD, 2 del PRSC y 24 del PRD, es decir, el opositor PRD obtuvo una clara mayoría frente a la alianza vigente entre el PLD y el PRSC. Véase Benito, Ana Belén, República Dominicana. Elecciones congresuales (1978-2010): evolución de los principales indicadores, España, Universidad de Salamanca, 2010, pp. 10 y 11.

Nacional de la Magistratura⁶⁸ contribuyeron a desencadenar la implementación de la reforma, en este primer tramo que arranca en 1997.

Más adelante, en el presente informe, serán abordadas con detenimiento las principales medidas específicas adoptadas en el ámbito de la independencia y la transparencia del Poder Judicial. Ahora es pertinente sólo poner de relieve ciertas características generales del proceso. Ante todo, debe mencionarse cuáles fueron las más importantes acciones llevadas a cabo. Destaca, en primer lugar, la convocatoria del Consejo Nacional de la Magistratura y la designación de una nueva Corte Suprema de Justicia, ahora de 16 miembros, mediante un proceso que ganó en transparencia, pero del que no estuvieron ausentes los intentos de interferencia política, sólo mitigados y mantenidos a raya mediante una activa vigilancia ciudadana⁶⁹.

Asimismo, resalta el nombramiento, por la flamante Corte Suprema, de los restantes jueces del Poder Judicial, en un **proceso tampoco exento de controversia y de tentativas de los poderes políticos por mantener ámbitos de control sobre la judicatura**, pero que, en términos generales, y más allá de determinados aspectos criticables, contó con la aprobación de la ciudadanía y de los distintos sectores políticos e institucionales⁷⁰.

De otro lado, los reformadores se propusieron **renovar algunos de los principales cuerpos normativos del país**. Para ello, mediante Decreto 104-97, del 27 de febrero de 1997, fueron instaladas cinco Comisiones encargadas de la revisión y actualización de los siguientes códigos: Código Civil, Código Penal, Código de Comercio, Código de Procedimiento Civil y Código de Procedimiento Criminal⁷¹. Las comisiones contaban con un plazo inicial de 20 meses para la entrega de los proyectos, el cual debió ser prorrogado debido a las dificultades que hubieron de enfrentar los expertos para la conclusión oportuna de los trabajos, de suerte que, en octubre de 1999, sólo la Comisión redactora del nuevo proyecto de Código Penal había culminado su labor, siendo la Comisión más retrasada la que debía producir el nuevo Código Civil⁷².

Otras leyes importantes fueron aprobadas y puestas en vigor durante los dos primeros

68. El Presidente Leonel Fernández era el único miembro de su partido en el Consejo. Véase Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 2.

69. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 30 y 32-37; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 2.

70. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 57-58; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 5; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008, op. cit., p. 124.

71. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 115; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008, op. cit., p. 124.

72. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 116 y 117.

años de la implementación de la reforma judicial. Así, la Ley 156-97, modificatoria de la Ley 25-91, «Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia», fue promulgada el 10 de julio de 1997⁷³. Poco después, el 2 de agosto de aquel año, se promulgó la Ley 169-97, «Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura», que permitió a este organismo operar y, por tanto, elegir la nueva nómina de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, verdadero divisorio de aguas del proceso de reforma judicial dominicano⁷⁴. Un año más tarde, el 11 de agosto de 1998, el Presidente Leonel Fernández promulgó la Ley 327-98, «Ley de Carrera Judicial», destinada a garantizar los criterios de mérito y capacidad profesional para el ingreso, permanencia y ascenso en la institución. Desde el 6 de febrero de 1996 existía la

Ley 46-97, que proclamaba la autonomía presupuestaria y administrativa del Poder Judicial, pese a su alcance limitado⁷⁵. Se completaba así, de manera auspiciosa, un primer grupo de leyes encaminadas a impulsar el ansiado cambio de la judicatura.

Precisamente en materia presupuestaria, debe mencionarse que la reforma también produjo un saludable incremento en los montos otorgados anualmente al Poder Judicial en el Presupuesto del Estado⁷⁶. Ello se vio reflejado, igualmente, en aumentos sustantivos en las remuneraciones de los jueces, así como en una serie de trabajos de mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento del aparato judicial (mobiliario, soporte informático, etcétera)⁷⁷.

Además de expresarse en varias de las acciones hasta aquí reseñadas, la voluntad política del Gobierno electo en 1996, para impulsar la prometida reforma judicial, se manifestó asimismo en el nombramiento de un alto funcionario con el cometido principal de coadyuvar al desarrollo de un proceso definido como política de Estado, facilitando las coordinaciones entre las diferentes instituciones del sistema de justicia: el Comisionado de Apoyo para la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ)⁷⁸. En la esfera institucional, por último, se verificaron igualmente distintos avances

73. La Ley 156-97 dispuso que el máximo órgano de la jurisdicción ordinaria estaría compuesto por 16 jueces, y no sólo por 11, como hasta entonces; reguló la división de la Corte en tres Cámaras, cada una de 5 miembros; y dispuso que el Pleno de la Corte Suprema conocería el recurso de inconstitucionalidad de las leyes previsto en el artículo 67.1 de la Constitución enmendada en 1994. Según refiere, Rivera-Cira, la Ley 156-97 entró en vigencia mientras el Consejo Nacional de la Judicatura sesionaba con vistas al nombramiento de una nueva Corte Suprema. Véase Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial...*, op. cit., pp. 34-35.

74. Véase Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, *Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana*, op. cit., p. 1.

75. La Ley 46-97 básicamente estableció la asignación al Poder Judicial de partidas mensuales en fecha fija y la autorización para el manejo autónomo de su presupuesto (artículos 1 y 5).

76. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas...*, op. cit., vol. III, pp. 17-19.

77. Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial...*, op. cit., pp. 61-63; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, *Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana*, op. cit., pp. 6-7. Véase también Subero Isa, Jorge, *Los frutos de una reforma*, op. cit., pp. 144-145 y 148; Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, *Huellas de la reforma judicial: período 1997-2001*, Santo Domingo, SCJ, 2001, pp. 1-76.

78. Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial...*, op. cit., pp. 22 y 111-118; Banco Mundial, *República Dominicana. Revisión estadística del sector justicia*, op. cit., p. 13 (nota 7).

e innovaciones, entre los que destacan la creación de la Escuela Nacional de la Judicatura en 1998 (prevista en la antes mencionada Ley de carrera judicial)⁷⁹ y el desarrollo de programas de capacitación, lo mismo que la apertura, entre 1997 y 1999, de oficinas administrativas con funciones técnicas en materia de carrera judicial, evaluación del desempeño, planificación y control financiero, entre otros aspectos⁸⁰.

No es posible desdeñar estos logros. Es claro que las acciones descritas (a las que se agregan otras) constituyeron un **notable esfuerzo de transformación de la judicatura** y que, efectivamente, supusieron una mejora cualitativa respecto de la deplorable situación anterior, muy deficitaria, la cual se había mantenido en la República Dominicana por décadas, a pesar de la sucesión de regímenes políticos y de las relativamente recientes transiciones democráticas de 1961 y 1978. Es igualmente claro que tales acciones sentaron las bases de un sistema de justicia moderno y funcional, generando un cambio histórico en el país, por lo que no parece ya imaginable una vuelta a la caótica precariedad del pasado.

Se entiende, por ello, que la reforma judicial de los noventa, aun con su carácter parcial y hasta cierto punto precipitado, concitara de inmediato la

expectativa e ilusión de ciudadanos y observadores, quienes se mostraban favorables a su existencia y continuidad⁸¹. **Con el transcurrir de los años, sin embargo, el vigor inicial fue decayendo.** Las dilaciones en completar los cambios legales, aprobando las leyes pendientes y reglamentando las que ya habían sido puestas en vigencia, tanto como, sobre todo, las dificultades para implementar los cambios en la práctica cotidiana de las instituciones, provocaron, al cabo de unos años, la aparición de sentimientos de descontento y frustración, con la consiguiente formulación de críticas y nuevas propuestas⁸². Pese a los significativos avances obtenidos - elogiados, sin falta, por todas las personas entrevistadas para esta investigación-, el gran reto aún distaba de ser alcanzado: la conversión de la justicia dominicana en un servicio confiable y de calidad, que el Estado brinda a todos los ciudadanos, por razones de interés público, para la

79. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, p. 22.

80. Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., pp. 115-143. Véase también Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, 1997-2007: resultados de 10 años de gestión judicial, Santo Domingo, SCJ, 2007, pp. 43-47.

81. Obando Prestol, Roberto, «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana...», op. cit., p. 66; Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 16, 19 y 228-229; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., pp. 1, 2, 4 y 10.

82. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 195-223 y 229; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, pp. 31-32.

resolución justa y segura de los litigios, con pleno respeto de los principios constitucionales y democráticos.

Las señales de fatiga que mostraba el proceso hacia los años 1999 y 2000 llevaron al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, uno de los líderes del movimiento reformista al interior del Poder Judicial, a plantear, ya en el año 2001, **la necesidad de transitar hacia una «segunda ola de reformas»**, que diera prioridad a cuestiones tales como la elaboración de políticas de acceso a la justicia y eficiencia de los servicios⁸³. Tal planteamiento, que ha sido luego asumido como propio por la misma institución en su Plan estratégico 2009-2013⁸⁴, comporta una aceptación de que la primera etapa del cambio ha culminado, siendo ahora indispensable un nuevo enfoque que permita abordar aspectos de la compleja problemática judicial insuficientemente atendidos o aún intocados.

Y es que, como ha sido observado por

los mismos analistas locales, una mirada panorámica revela que **la reforma judicial dominicana concentró sus primeros esfuerzos en tres áreas estimadas primordiales: la sustitución de los jueces, la elaboración de nueva legislación y las mejoras de infraestructura y equipamiento**⁸⁵. No se pretende decir, por cierto, que estas medidas carezcan de importancia o que no fueran necesarias; únicamente se intenta subrayar que **ellas solas no bastan, en particular, luego de un tiempo de iniciado el proceso**.

En tal sentido, Luis Pásara ha hecho notar que la reforma judicial no puede consistir exclusiva ni principalmente en el relevo de jueces considerados ineptos o corruptos, ni en el cambio legislativo, ni en la construcción de modernos edificios y la introducción de tecnología, todo orientado por un enfoque predominantemente tecnocrático o de gestión⁸⁶. Ella es, más bien, esencialmente de orden político y cultural⁸⁷, debiendo abordar, de modo indispensable, las causas que determinan el mal funcionamiento de la judicatura, no solo sus manifestaciones.

Por consiguiente, según propone Linn Hammergren, deben quedar atrás tanto el «enfoque mecanicista» de la reforma judicial -dirigido hacia la solución de problemas aislados-, como también el

83. Subero Isa, Jorge, *Los frutos de una reforma*, op. cit., pp. 17-18.

84. Poder Judicial de República Dominicana, *Plan estratégico 2009-2013*, op. cit., p. 15. Véase también Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009*, op. cit., pp. 10 y 41.

85. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008*, op. cit., p. 124.

86. Pásara, Luis, «Lecciones aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta...*, op. cit., pp. 518, 519, 520 y 529-531.

87. *Ibíd.*, pp. 520 y 519.

enfoque «sistémico o técnico-institucional» -que, al intentar la «transformación simultánea» de «conjuntos completos de prácticas interdependientes», deja de percibir la especificidad de los elementos y despilfarra recursos-, para dar lugar, así, a un «enfoque de tercera generación», más selectivo en la definición de los objetivos y del modo de lograrlos, lo mismo que en el establecimiento de las prioridades y de la secuencia de cambios necesarios para enfrentar lo ahora esencial, a saber, los sistemas de incentivos externos e internos al mal desempeño judicial⁸⁸.

Vista la conveniencia de delimitar el ámbito de la «segunda ola» de la reforma judicial en República Dominicana, resulta pertinente, entonces, tomar en cuenta el balance que realiza el propio Poder Judicial en su Plan estratégico 2009-2013. El siguiente Cuadro N° 13 resume la definición de logros, el diagnóstico de situación y los principales desafíos, identificados por la judicatura dominicana como fruto del último planeamiento estratégico llevado a cabo por la institución.

88. Hammergren, Linn, «Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más», en Fuentes, Alfredo (editor), *Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Washington DC, OEA, s.f., pp. 8 y 14 (disponible en www.oas.org).

Cuadro N° 13 **Situación actual y retos futuros del Poder Judicial**

Principales logros

Establecimiento del sistema de carrera judicial.

Establecimiento del sistema nacional de defensa pública.

Ampliación de la cobertura judicial.

Establecimiento de la Escuela Nacional de la Judicatura.

Fortalecimiento institucional, a través de la creación de estructuras administrativas y técnicas.

Implantación de un nuevo modelo de gestión del despacho judicial, en materia penal y contenciosa tributaria y administrativa.

Mejora general de la infraestructura física y equipamiento.

Principales debilidades

Limitaciones aún existentes en la cobertura de los servicios de la administración de justicia.

Dificultades para un mayor acceso de los ciudadanos y atención a los usuarios. Incertidumbre sobre la consolidación de los sistemas de carrera judicial y Sistema Nacional de la Defensa Pública.

Limitaciones en los servicios prestados por las áreas administrativas del Poder Judicial.

Falta de integridad de algunos servidores judiciales.

Falta de actualización de algunos marcos normativos, de organización y procedimentales del Poder Judicial.

Principales oportunidades

Establecimiento de un nuevo marco normativo y reglamentario a partir de las iniciativas de reforma constitucional.

Reconocimiento nacional e internacional al proceso de modernización del Poder Judicial.

Consenso social existente sobre la forma y contenido de las reformas judiciales.

Disponibilidad de la cooperación internacional para seguir apoyando el proceso de modernización del Poder Judicial.

Principales amenazas

Restricciones presupuestarias.

Desconocimiento de la sociedad de buena parte de las reformas puestas en marcha. Percepción negativa de la ciudadanía sobre los niveles de corrupción en el sistema de justicia.

Proyectos en marcha de modificación de leyes fundamentales en el país.

Debilitamiento de las relaciones con aliados tradicionales de la sociedad civil en los procesos de reforma del Poder Judicial.

Fuente: Poder Judicial de República Dominicana, Plan estratégico 2009-2013, Santo Domingo, PJ, 2009, pp. 11-13. Elaboración propia.

A la luz de lo expuesto, una reflexión quizá puede ser esbozada. **Si, según dice Luis Pásara, los tres problemas centrales de la reforma del sistema de justicia en América Latina son los de independencia, acceso y eficiencia⁸⁹, es claro que en la República Dominicana se requiere la adopción de nuevas políticas públicas judiciales en cada uno de esos ámbitos.** Quizá donde más se ha avanzado es en el terreno de la independencia judicial, pero, como se verá luego, también aquí es mucho lo que aún falta hacer. Por lo demás, junto al mejoramiento de la independencia, el acceso de la población, especialmente de los más vulnerables o desaventajados, y la elevación sustantiva de la eficiencia

y calidad del servicio público de justicia -o, más precisamente, como parte de tal esfuerzo-, parece perentorio abordar la problemática que representan las viejas estructuras de organización y de gobierno y administración de la judicatura, lo mismo que las inercias y resistencias al cambio procedentes de la cultura legal y judicial vigente y las dificultades de allí derivadas para llevar a la práctica institucional los cambios normativos de mayor impacto. Es en estas esferas donde, es plausible suponer, se decidirá el éxito y la viabilidad de una segunda generación de reformas en el aparato jurisdiccional dominicano.

III.2.3 La Constitución de 2010 y los cambios al sistema de justicia

Como quiera que fuere, y según reconoce el propio Plan estratégico 2009-2013 del Poder Judicial, la elaboración de una nueva Constitución, la cual introduce instituciones y regulaciones novedosas en materia de sistema de justicia, ofrece una oportunidad privilegiada para la profundización y consolidación del proceso de modernización judicial iniciado tres lustros antes en el país. El siguiente Cuadro N° 14 sintetiza los cambios más importantes en la justicia dominicana diseñados por la Carta Fundamental de 2010.

89. Pásara, Luis, «Lecciones ¿aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta...*, op. cit., p. 519.

Cuadro N° 14
Principales cambios en el sistema de justicia recogidos en la Constitución de 2010

Artículo	Disposición
Artículos 80.1 y 83.1	Otorga al Senado la atribución exclusiva de conocer de la acusación formulada por la Cámara de Diputados contra los jueces de la Corte Suprema, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones.
Artículo 149, párrafo I	Reconoce al Poder Judicial autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.
Artículo 150	Mantiene la carrera judicial, proclamando los principios de mérito, capacidad y profesionalidad.
Artículo 150, párrafo I	Consagra la Escuela Nacional de la Judicatura, cuya función es la formación inicial de los aspirantes a jueces.
Artículo 150, párrafo II	Establece que la designación de jueces se hará mediante concurso público de méritos y aprobación del programa de formación de la Escuela Nacional de la Judicatura, salvo los miembros de la Corte Suprema de libre elección.
Artículo 151	Estipula que los jueces son independientes, imparciales, inamovibles y responsables, y que están sometidos a la Constitución y a la ley. Asimismo, recoge la prohibición de remoción, suspensión, separación, traslado o jubilación ilegal.
Artículo 151.1	Encomienda a la ley establecer el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de jueces y funcionarios del Poder Judicial.
Artículo 151.1	Prohíbe a los jueces el optar por un cargo electivo público y participar en actividad político partidista.
Artículo 151.2	Fija la edad de retiro obligatorio para los jueces de la Corte Suprema en 75 años.
Artículo 152	Define a la Corte Suprema como el órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales.
Artículo 152	Establece que la Suprema Corte de Justicia se compone de al menos 16 jueces.

Artículo	Disposición
Artículo 153.4	Recoge la posibilidad de nombrar a profesores de Derecho, además de abogados y miembros del Ministerio Público, como jueces de la Corte Suprema.
Artículo 155	Crea el Consejo del Poder Judicial, integrado por jueces de distinto grado, elegidos por sus pares. Lo define como órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial. Entre sus funciones está el presentar al Pleno de la Corte Suprema los candidatos para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces.
Artículo 158.4	Establece que es requisito para ser juez de una Corte de Apelación el pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como Juez de Primera Instancia durante el tiempo que determine la ley.
Artículo 161.4	Establece que es requisito para ser Juez de Primera Instancia el pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como Juez de Paz durante el tiempo que determine la ley.
Artículo 178	Añade como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura al Procurador General de la República.
Artículo 179	Otorga al Consejo Nacional de la Magistratura la función de designar a los jueces de la Corte Suprema, Tribunal Constitucional y Tribunal Superior Electoral (y sus suplentes, en el último caso), así como la de evaluar el desempeño de los jueces de la Corte Suprema.
Artículo 180	Establece que la composición de la Corte Suprema será: tres cuartas partes provenientes de la carrera judicial y una cuarta parte de profesionales del Derecho, académicos y miembros del Ministerio Público.
Artículo 181	Estipula que el Consejo Nacional de la Magistratura evaluará el desempeño de los jueces de la Corte Suprema cada siete años y que la separación del cargo deberá sustentarse en los motivos que la ley determine.

Artículo	Disposición
Artículo 184	Crea el Tribunal Constitucional, con la función de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.
Artículo 188	Otorga a los tribunales de la República la función de resolver la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento.

Fuente: Constitución de República Dominicana de 2010. Elaboración propia.

Como se aprecia, se trata de un **conjunto de regulaciones de primera importancia**. A los efectos del presente informe, conviene poner de relieve la estipulación de diversas disposiciones encaminadas a definir mejor y permitir efectivizar la **responsabilidad y la rendición de cuentas de los jueces**, algo que, ya se sabe, debe ser visto como la indispensable contrapartida de la independencia judicial⁹⁰.

Igualmente, deben ser mencionadas las cláusulas constitucionales que aportan precisiones y regulaciones más detalladas acerca de la **carrera judicial**, incluyendo reglas ponderadas sobre la composición de la Corte Suprema, para la cual se reserva una considerable cuota a magistrados de oficio, sin excluir, empero, aunque en un porcentaje menor, a quienes provengan de fuera del aparato

jurisdiccional, evitando así el enclaustramiento de la judicatura. Parece, pues, alentar aquí el propósito de coadyuvar a una mejor aplicación y desarrollo de los principios que dan sustento a la carrera judicial, abarcando a toda la administración de justicia, lo que comprende a su tribunal de cúpula. De otro lado, la Carta Fundamental también parece buscar una **loable y más clara separación de la actividad jurisdiccional y la esfera de la política**, al explicitar determinadas prohibiciones que pesan sobre los jueces para el desempeño de cargos electivos y la militancia partidaria.

En fin, en materia de gobierno y administración del Poder Judicial, pero en conexión asimismo con la trascendente cuestión de la independencia interna de los jueces, la Constitución de 2010 trae innovaciones de gran proyección. En efecto, ante todo, **la Carta contribuye a la reducción de los poderes**

90. Montero Aroca, Juan, *Independencia y responsabilidad del juez*, Madrid, Civitas, 1990, p. 91. Véase también Hammergen, Linn, «La lucha contra la corrupción judicial...», op. cit., p. 179.

de la Corte Suprema, al consagrar una definición («órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales») que permite una posterior diferenciación entre funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno y administración. En idéntico sentido, pero esta vez de modo directo, apunta la creación del flamante **Consejo del Poder Judicial, con una integración plural y representación de los diversos niveles de la judicatura, el cual es establecido como el «órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial»**, con funciones de intermediación para el nombramiento, la determinación de jerarquía y el ascenso de los jueces. En adición a ello, la Norma Fundamental **crea el Tribunal Constitucional, al que se encomienda el control concentrado de constitucio-nalidad**, de suerte que esta delicada potestad, de tanta gravitación para las relaciones y el balance de los

poderes públicos (y aun privados), dejará de estar en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y en particular de la Corte Suprema.

Pero la Constitución de 2010, junto con sus cláusulas permanentes, ya reseñadas, contiene varias estipulaciones transitorias que están llamadas igualmente a jugar un papel significativo en la actual coyuntura política del país, en la que se hace imperativa la más pronta adecuación al nuevo modelo de sistema de justicia diseñado en la Norma Fundamental. El siguiente Cuadro N° 15 sintetiza el contenido de tales disposiciones transitorias.

Cuadro N° 15
Principales Disposiciones Transitorias de la Constitución de 2010
relativas al sistema de justicia

Artículo	Disposición
Primera Disposición Transitoria	Establece que el Consejo del Poder Judicial debe ser creado dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución.
Segunda Disposición Transitoria	Dispone que el Tribunal Constitucional debe integrarse dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución.
Tercera Disposición Transitoria	Estipula que la Corte Suprema mantendrá las funciones atribuidas al Tribunal Constitucional y al Consejo del Poder Judicial hasta la integración de estos órganos.
Cuarta Disposición Transitoria	Dispone que los actuales jueces de la Corte Suprema que no queden en retiro por haber cumplido 75 años de edad serán sometidos a una evaluación de desempeño por el Consejo Nacional de la Magistratura, que determinará sobre su confirmación.
Sexta Disposición Transitoria	Establece que la Corte Suprema determinará las medidas administrativas necesarias para la adecuación del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario como Tribunal Superior Administrativo, hasta que sea integrado el Consejo del Poder Judicial.

Fuente: Constitución de República Dominicana de 2010. Elaboración propia.

Por desgracia, pese al propósito del legislador constituyente, las adaptaciones institucionales por él previstas experimentan ya un **retraso**, habiendo surgido diversas dificultades para su inmediata implementación. Así, por ejemplo, la Ley que crea y regula el funcionamiento del Consejo del Poder Judicial ha sido objeto de observación por el Poder Ejecutivo⁹¹, por lo que ha sido devuelta al Congreso, que enfrenta ahora el reto de reunir la mayoría calificada de

dos tercios de miembros presentes de cada Cámara, prevista en la misma Constitución para superar el veto presidencial (artículo 102). Desde luego, **el fantasma de las dilaciones en el cumplimiento de los pactos políticos y los mandatos constitucionales, que forma parte de la tradición imperante en el sistema político dominicano, reaparece en este contexto y se cierne como una amenaza sobre la anhelada y urgente segunda etapa de reformas en el Poder Judicial.**

III.3 Algunos indicadores básicos sobre el Poder Judicial

Conviene ahora revisar algunos indicadores básicos. Los datos parecen confirmar la **estrecha relación existente entre la situación del sistema de justicia, y más precisamente la del Poder Judicial, y la situación del sistema político dominicano** en general, incluyendo determinados elementos de la cultura política y cívica cuya gravitación parece fuera de discusión, tales como la confianza en las instituciones, la percepción de corrupción y el indicador de Estado de Derecho, además, por cierto, de los propios indicadores de confianza en la justicia.

Otras informaciones cuantitativas favorecen una idea más clara acerca de la eficiencia del aparato jurisdiccional. La comparación con el estado de cosas en los países de América Central, o la consideración de líneas de evolución en el tiempo, allí donde ha sido posible encontrar tal información en las fuentes consultadas, contribuyen a delinear la imagen de la judicatura dominicana.

Ante todo, resulta pertinente observar el índice de percepción de confianza en las instituciones políticas de República Dominicana en el año 2006, que aparece recogido en el siguiente Cuadro N° 16.

91 La ley, cuya tramitación se inició en el Senado el 20 de julio de 2010, fue aprobada en segunda lectura por la Cámara de Diputados seis días después y enviada al Ejecutivo, aquel mismo día, para su promulgación y publicación. No obstante, el Ejecutivo la devolvió a la Cámara Baja con observaciones el 4 de agosto de 2010, según carta que la Secretaría General de la Cámara de Diputados de la República Dominicana remite al Presidente y demás miembros de la Comisión Permanente de Justicia de la referida Cámara, el 31 de agosto de 2010.

Cuadro N° 16
Confianza en las instituciones políticas en República Dominicana (2006)

Instituciones	Índice de percepción de confianza en las instituciones políticas*
Presidente de la República	5.4
Fuerzas Armadas	4.9
Gobierno Nacional	4.9
Municipalidad	4.6
Fiscalía General	4.4
Congreso	4.2
Corte Suprema	4.1
Sistema de justicia	3.8
Junta Central Electoral	3.8
Policía	3.2

* Escala de 1 a 7, en la que los valores más altos significan más confianza en la institución.

Fuente: LAPOP, Cultura política de la democracia en República Dominicana: 2006, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2006, p. 64. Elaboración propia.

El Cuadro N° 16 muestra que, por comparación con las restantes instituciones políticas del país, la Corte Suprema y el sistema de justicia gozan de menores niveles de confianza (4.1 y 3.8, respectivamente), mientras las mayores adhesiones las reciben el Presidente de la República (5.4), las Fuerzas Armadas (4.9) y el Gobierno Nacional (4.9). Así, pues, los datos apuntan a una **precariedad de las instituciones judiciales y electorales** (lo mismo que de la Policía, dicho sea de paso), que se ven postergadas en el imaginario público por la figura presidencial y el gobierno, acompañadas por la milicia. Ecos de la situación de la judicatura previa a las reformas de los noventa parecen resonar

en este cuadro. Desde luego, el fuerte presidencialismo del sistema político dominicano, del que se ha hablado en los acápite anteriores de este informe, puede explicar, siquiera en parte, el resultado.

El siguiente Cuadro N° 17 registra los poderes formales de los Presidentes de América Central y República Dominicana, por contraste con el promedio de América Latina y con el índice de Estados Unidos de América, país paradigmático del modelo presidencialista, permitiendo apreciar que el índice de poderes presidenciales formales de República Dominicana es «medio alto».

Cuadro N° 17
Poderes formales presidenciales: América Central y República Dominicana (2002)

País	Poderes no legislativos*		Poderes legislativos**		Índice de poderes presidenciales formales***	
Costa Rica	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,36	Medio bajo
El Salvador	0,50	Medio alto	0,33	Medio bajo	0,42	Medio alto
Guatemala	0,25	Medio bajo	0,29	Medio bajo	0,27	Muy bajo
Honduras	0,50	Medio alto	0,25	Medio bajo	0,38	Medio bajo
Nicaragua	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo
Panamá	0,50	Medio alto	0,43	Medio alto	0,46	Medio alto
República Dominicana	0,50	Medio alto	0,37	Medio bajo	0,44	Medio alto
América Latina	0,41		0,38		0,39	
Referente extra-regional						
USA	0,48	Medio alto	0,15	Muy bajo	0,31	Medio bajo

* Promedio entre los puntajes asignados según la capacidad de censura legislativa sobre el gabinete y la capacidad de disolución del Congreso por parte del Poder Ejecutivo. Las escalas fueron estandarizadas entre 0 y 1 para posibilitar su comparación.

** Promedio ponderado de los poderes legislativos del Presidente.

*** Promedio de los poderes presidenciales no legislativos y legislativos.

Fuente: PRODDAL (Dante Caputo, dir.), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Lima, PNUD, abril de 2004, p. 93. Elaboración propia.

La debilidad de las instituciones dominicanas, en particular de aquellas encargadas de ejercer control sobre los poderes políticos, y, por ende, la fragilidad del mismo Estado constitucional y democrático de Derecho, puede colegirse también al observar las percepciones sobre la situación del fenómeno de la corrupción en el país. En efecto, una nación en la que la privatización de los poderes públicos y el pago de sobornos están

generalizados, es una nación en la que, con toda probabilidad, la judicatura también se verá afectada por este mal⁹².

Los jueces hallarán enormes dificultades para cumplir su misión como contralores del poder, si el entorno institucional del país muestra niveles altos de corrupción⁹³. Peor aún, en tal situación, las prácticas corruptas en el propio aparato jurisdiccional encuentran incentivos. Los siguientes Cuadros N° 18 y N° 19 muestran el índice de percepción de la corrupción en República Dominicana y los países de América Central, incluyendo la evolución entre los años 2006 y 2008.

92. Véase Hammergen, Linn, «La lucha contra la corrupción judicial...», op. cit., p. 178.

93. Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá», en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Controles y desconroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá, Washington DC, DPLF, 2007, p. 33.

Cuadro N° 18
Índice de percepción de la corrupción, según Transparencia Internacional:
América Central y República Dominicana (2008)

País	Puntuación*	Puesto
Costa Rica	5,1	47
El Salvador	3,9	67
Guatemala	3,1	96
Honduras	--	--
Nicaragua	2,5	134
Panamá	3,4	85
República Dominicana	3,0	102

* Indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas del país. Se emplea una escala de 10 puntos: la calificación de 10 indica que la percepción es de ausencia de corrupción, la calificación de 0 indica una percepción de país muy corrupto.

Fuentes: Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción 2008; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

Cuadro N° 19
Evolución del índice de percepción de la corrupción, de Transparencia Internacional:
América Central y República Dominicana (2006-2008)

País	2006	2008
Costa Rica	4,1	5,1
El Salvador	4,0	3,9
Guatemala	2,6	3,1
Honduras	--	--
Nicaragua	2,6	2,5
Panamá	3,1	3,4
República Dominicana	2,8	3,0

Fuentes: Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción 2006 y 2008; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

En el escenario regional, como se ve en los Cuadros N° 18 y N° 19, República Dominicana se halla **en situación delicada por lo que se refiere a la percepción de la corrupción**. Su puntaje de 3,0 en el año 2008 sitúa al país muy distante del primer puesto regional, que corresponde a Costa Rica (5,1) y sólo por encima de Nicaragua (2,5). De otro lado, pese a que el índice de la República Dominicana experimenta una mejora en el tiempo, pues pasa de 2,8 en el año 2006 a 3,0 en el año 2008, debe tenerse en cuenta que, según Transparencia Internacional, una puntuación inferior a 5 indica un «grave problema de corrupción», mientras una puntuación debajo de 3 indica niveles de corrupción «desenfrenados».

Ahora bien, el siguiente Cuadro N° 20 brinda información sobre requerimientos de sobornos en distintas instituciones públicas, incluyendo la administración

de justicia, de República Dominicana y los países centroamericanos. Los datos, recogidos mediante una encuesta realizada en el año 2008, trazan un panorama preocupante. Por comparación con los demás países de la región, en República Dominicana 12.5% de los encuestados reporta sobornos judiciales, situación sólo superada por la registrada en Panamá (14.3%) y Nicaragua (22.7%), y a considerable distancia de Costa Rica, que tiene el indicador más bajo (3.0%). Por otra parte, por contraste con los sobornos reportados en otras instituciones del país, los requerimientos de pagos ilegales en la justicia dominicana también muestran una cifra (12.5%, como se acaba de decir) que resulta mayor a las correspondientes a las demás entidades, incluyendo a la Policía (10.7%), y que sólo es más baja que los sobornos reportados en los municipios (19.5%).

Cuadro N° 20
Requerimiento de sobornos en el sistema de justicia y otras instituciones:
América central y República Dominicana, según encuestados (2008)

País	Sobornos exigidos por policías	Sobornos exigidos por empleados públicos	Sobornos municipales	Sobornos judiciales	Sobornos en el servicio de salud	Sobornos en instituciones educativas
Costa Rica	8.7%	6.1%	5.9%	3.0%	4.5%	4.4%
El Salvador	6.6%	2.5%	6.0%	2.8%	6.7%	3.5%
Guatemala	11.0%	4.6%	6.4%	6.3%	7.6%	7.4%
Honduras	11.0%	3.9%	10.4%	7.8%	3.7%	3.9%
Nicaragua	7.3%	4.1%	12.5%	22.7%	10.2%	9.3%
Panamá	6.6%	3.7%	16.2%	14.3%	3.9%	4.1%
República Dominicana	10.7%	6.3%	19.5%	12.5%	5.1%	3.6%

Fuente: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina, Washington, DC, SG-OEA y PNUD, 2009, p. 54. Elaboración propia.

En consonancia con lo anterior, el siguiente Cuadro N° 21 presenta la evolución del **indicador de Estado de Derecho** en la región, entre los años 2007 y 2008, siendo de notar que la República Dominicana pasa de obtener 50,0 en el

2007 a 45,9 en el 2008, ocupando el **penúltimo lugar** entre los países estudiados, apenas por encima de Nicaragua (40,1), y a considerable distancia de El Salvador (60,9), Costa Rica (65,7) y Panamá (71,0).

Cuadro N° 21
Evolución del indicador de Estado de Derecho*: América Central y República Dominicana (2007-2008)

País	2007	2008
Costa Rica	66,0	65,7
El Salvador	58,3	60,9
Guatemala	49,5	49,8
Honduras	--	--
Nicaragua	36,9	40,1
Panamá	63,1	71,0
República Dominicana	50,0	45,9

* Mide el grado en que los agentes confían en las reglas sociales y las obedecen y, en particular, la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia.

Fuentes: Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad Mundial 2007 y 2008; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

Pasando ahora a los indicadores de percepción de confianza en la justicia, es de apreciar, en el siguiente Cuadro N°

22, el panorama de los países de Centroamérica y República Dominicana, entre los años 2007 y 2009.

Cuadro N° 22
Evolución del índice (%) de percepción de confianza en la justicia: América Central y República Dominicana (2007-2009)

País	2007	2008	2009
Costa Rica	39%	26%	30%
El Salvador	43%	38%	40%
Guatemala	21%	36%	29%
Honduras	16%	26%	28%
Nicaragua	32%	33%	21%
Panamá	21%	15%	18%
República Dominicana	33%	37%	38%

Fuentes: CIMA, Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2007, 2008 y 2009; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

Es positivo que esta vez la República Dominicana se encuentre en el segundo lugar entre los países estudiados, con 38% en el año 2009, sólo aventajada por El Salvador (40%). Igualmente, parece destacable que la **línea evolutiva anual revele una mejoría consistente**, ya que la nación dominicana pasa de 33% en el año 2007 a 37% en el año 2008 y a 38% en el año 2009. No obstante, no puede perderse de vista que, considerados en sí mismos y con objetividad, los resultados regionales, aun los mejores, están **lejos de llegar a un nivel óptimo**, en tanto se mantienen por

debajo de la mitad del puntaje total posible (índice de 100%).

Los siguientes Cuadros N° 23 y N° 24 ofrecen información sobre la percepción de confianza en la justicia por lo que atañe a la materia penal, ciertamente de indudable relevancia, en razón de la problemática de la seguridad ciudadana y la incidencia del crimen. El Cuadro N° 23 permite una mirada comparativa con los países de América Central, mientras el Cuadro N° 24 ofrece la evolución de República Dominicana entre los años 2004 y 2008.

Cuadro N° 23
Confianza en el sistema de justicia para castigar a los culpables:
América Central y República Dominicana (2008)

País	Índice de percepción de confianza en el sistema de justicia para castigar a los culpables*
Costa Rica	37.6
El Salvador	42.2
Guatemala	37.9
Honduras	43.1
Nicaragua	45.1
Panamá	45.5
República Dominicana	50.3

* Escala de 0 a 100, en donde los valores superiores significan mayor confianza.

Fuente: LAPOP, Cultura política de la democracia en República Dominicana, 2008: el impacto de la gobernabilidad, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2009, p. 68. Elaboración propia.

Cuadro N° 24
Evolución de la confianza en el sistema de justicia para castigar a los culpables: República Dominicana (2004-2008)

Años	Índice de percepción de confianza en el sistema de justicia para castigar culpables*
2004	51.1
2006	41.4
2008	50.3

* Escala de 0 a 100, en la que los valores superiores significan mayor confianza.

Fuente: LAPOP, Cultura política de la democracia en República Dominicana, 2008: el impacto de la gobernabilidad, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2009, p. 69. Elaboración propia.

Como se puede observar, nuevamente los resultados obtenidos por República Dominicana son **significativos en el contexto regional**, liderando el elenco de países estudiados, con un índice de 50.3, superior en varios puntos a sus dos más cercanos seguidores: Panamá (45.5) y Nicaragua (45.1). La evolución temporal, a su turno, muestra una clara recuperación del país entre los años 2006 y 2008, en que pasa de 41.4 a 50.3, pero sólo después de una severa caída de 51.1 en el año 2004, nivel todavía inalcanzado. Por otra parte, puede aquí repetirse lo dicho al comentar el Cuadro N° 22, esto es, que no basta el análisis comparativo

con los países de Centroamérica, ya que las cifras obtenidas en este rubro por República Dominicana y las restantes naciones estudiadas se hallan **aún lejos del nivel óptimo**.

De cualquier manera, en materia de justicia penal, debe necesariamente tomarse en cuenta el **número de reclusos sin condena** en la República Dominicana, que, como se aprecia en el siguiente Cuadro N° 25, es **muy elevado y crece de manera consistente** a lo largo de los últimos años, acompañando un aumento también sostenido de la población penitenciaria.

Cuadro N° 25				
Personas en reclusión penitenciaria, según condición (2005-2008)				
Población carcelaria	Años			
	2005	2006	2007	2008
Total	12,970	14,203	15,919	17,179
Con condena	4,918	5,322	5,854	6,342
Sin condena	8,052	8,881	10,065	10,837

Fuente: CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009: República Dominicana, Santiago de Chile, CEJA, 2009, p. 37. Elaboración propia.

Más allá de la situación de la justicia penal, el registro de la confianza ciudadana en la justicia de ámbito civil y comercial también deja mucho que desear. El siguiente Cuadro N° 26 refleja el índice de derecho de propiedad

que elabora la Fundación Heritage, correspondiente a los años 2008 y 2009, para América Central y República Dominicana.

Cuadro N° 26
Evolución del índice de derecho de propiedad*, según la Fundación Heritage: América Central y República Dominicana (2008-2009)

País	2008	2009
Costa Rica	50	50
El Salvador	50	50
Guatemala	30	30
Honduras	--	--
Nicaragua	25	25
Panamá	30	30
República Dominicana	30	30

* Mide, en una escala de 0 a 100, el grado en que las leyes de un país protegen los derechos de propiedad privada y el grado en que su gobierno hace cumplir las leyes. Asimismo, evalúa la probabilidad de que la propiedad privada sea expropiada y analiza la independencia del Poder Judicial, la existencia de corrupción en el Poder Judicial y la capacidad de los individuos y las empresas de cumplir los contratos.

Fuentes: Fundación Heritage, Índice de libertad económica 2008 y 2009; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración: propia.

A propósito del Cuadro N° 26 conviene explicitar que, según la misma Fundación Heritage, un puntaje de 50 indica que el sistema judicial es ineficiente y sujeto a dilaciones, puede haber corrupción, la judicatura puede estar influenciada por otras ramas del gobierno y la expropiación es posible pero rara, mientras que un puntaje de 30 indica que la propiedad se encuentra débilmente protegida, el sistema judicial es muy ineficiente y la corrupción es extensa, el Poder Judicial está fuertemente

influenciado por otras ramas del gobierno y la expropiación es posible. En consecuencia, la situación dominicana es, en cuanto a este indicador, deficitaria.

Los dos siguientes Cuadros N° 27 y N° 28 parecen corroborar la problemática de la justicia civil y comercial en República Dominicana, al mostrar **bajo desempeño en los indicadores de eficacia del marco legal para empresas privadas y de cumplimiento de contratos mediante litigios.**

Cuadro N° 27
Indicador de eficacia del marco legal para empresas del sector privado: América Central y República Dominicana (2009)

País	Indicador de eficacia del marco legal*
Costa Rica	4,2
El Salvador	3,0
Guatemala	3,0
Honduras	--
Nicaragua	2,2
Panamá	3,0
República Dominicana	2,6

* Pone énfasis en el sector privado y mide las posibilidades de las empresas, dentro del marco jurídico, de resolver conflictos y cuestionar la legalidad de las acciones del gobierno y/o reglamentos. Se califica en base a un rango que comienza con la calificación 1 si el marco legal es ineficiente y sujeto a manipulación y termina con la calificación 7 si es eficiente y sigue un procedimiento claro y neutral.

Fuentes: Foro Económico Mundial, Informe de competitividad global 2008-2009; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

Cuadro N° 28
Indicadores de cumplimiento de contratos*: América Central y República Dominicana (2009)

País	Procedimientos (número de pasos)	Tiempo (en días calendario)	Costos judiciales y honorarios de abogados (% de la deuda)
Costa Rica	40	877	24,3%
El Salvador	30	786	19,2%
Guatemala	31	1459	26,5%
Honduras	--	--	--
Nicaragua	35	540	26,8%
Panamá	31	686	50,0%
República Dominicana	34	460	40,9%

* Evalúan la eficiencia en el cumplimiento de los contratos, mediante el seguimiento a una disputa sobre venta de bienes, analizando el número de pasos, tiempo y costo desde el momento de presentación de la demanda hasta el pago.

Fuentes: Banco Mundial, Doing Business 2009; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

Como se ve, en cuanto al indicador de eficacia del marco legal para empresas del sector privado, la República Dominicana obtiene el **penúltimo puesto** entre los países estudiados (2,6), antecediendo únicamente a Nicaragua (2,2) y lejos de Costa Rica, que se sitúa en el primer lugar (4,2). Por otra parte, en lo que atañe a los indicadores de cumplimiento de contratos, la realidad dominicana se asemeja a la de los países de Centroamérica por lo que se refiere al número de pasos de los procedimientos judiciales, pero registra una menor estimación de la duración del proceso, si

bien a un costo muy elevado de gastos judiciales y honorarios de abogados.

Los siguientes Cuadros N° 29, N° 30, N° 31, N° 32 y N° 33 presentan información acerca del volumen de causas ingresadas y resueltas por los tribunales dominicanos, según jurisdicciones o especialidades, entre los años 2006 y 2008, brindando así una idea aproximada acerca de la carga acumulada y el nivel de retraso en la resolución de los litigios.

Cuadro N° 29
Jurisdicción penal: causas ingresadas y resueltas, 2006-2008

Tribunal	2006		2007		2008	
	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas
Colegiado	7.334	3.463	8.566	5.707	7.572	7.217
Unipersonal	5.985	4.703	7.049	5.557	6.085	5.148
Corte Penal	8.915	5.755	8.574	7.906	9.594	8.330
Total	22.234	13.921	24.189	19.170	23.251	20.695

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009, p. 14. Elaboración propia.

Cuadro N° 30
Jurisdicción civil: causas contenciosas ingresadas y resueltas, 2006-2008

Tribunal	2006		2007		2008	
	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas
Cámara Civil	32.269	28.169	34.618	27.299	38.090	29.533
Sala de Familia	5.136	5.462	5.580	5.352	4.851	4.690
Corte civil	3.986	3.225	3.961	3.152	4.333	3.460
Total	41.391	36.856	44.159	35.803	47.274	37.683

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009, pp. 14-15. Elaboración propia.

Cuadro N° 31
Jurisdicción civil: causas administrativas ingresadas y resueltas, 2006-2008

Tribunal	2006		2007		2008	
	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas
Cámara Civil	37.910	38.820	40.326	40.460	42.617	43.816
Sala de Familia	4.389	4.726	7.602	8.298	6.532	6.596
Corte civil	--	--	--	--	--	--
Total	42.299	43.546	47.928	48.758	49.149	50.412

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009, pp. 14-15. Elaboración propia.

Cuadro N° 32
Jurisdicción laboral: causas ingresadas y resueltas, 2006-2008

Tribunal	2006		2007		2008	
	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas
Juzgado de trabajo	15.669	7.364	16.959	9.415	17.183	10.544
Corte de Trabajo	2.888	1.690	3.219	1.562	4.022	1.894
Total	18.557	9.054	20.178	10.977	21.205	12.438

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009, p. 15. Elaboración propia.

Cuadro N° 33
Jurisdicción de niños, niñas y adolescentes: causas ingresadas y resueltas, 2006-2008

Materia	2006		2007		2008	
	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas
Civil	46.334	45.604	58.447	57.255	77.155	57.191
Penal	13.985	14.457	7.325	8.140	1.403	1.330
Total	60.319	60.061	65.772	65.395	78.558	58.521

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009, p. 15. Elaboración propia.

A la luz de estas cifras, puede decirse que la **carga procesal de los órganos judiciales dominicanos es elevada** y que, en líneas generales, y pese a algunas mejoras parciales en determinadas jurisdicciones, existe un **apreciable nivel de retraso**. Sólo la jurisdicción civil en materias administrativas ha resuelto consistentemente más de lo ingresado entre los años 2006 y 2008, lo que sin duda constituye un logro que debe ser reconocido. La jurisdicción de infancia y adolescencia, por su parte, resolvió casi tantos litigios como los ingresados durante los años 2006 y 2007, algo que igualmente merece ser destacado, pero en el año 2008 sufrió un brusco descenso de casos decididos. En la jurisdicción penal, se observa una mejora en la productividad a lo largo de los tres años evaluados, lo que, sin embargo, no llega a satisfacer toda la demanda del servicio. Los casos contenciosos de orden civil, en cambio, muestran un preocupante nivel de rezago, que tiende a empeorar con el transcurso del tiempo, mientras la situación es realmente acuciante en el ámbito laboral, donde la brecha entre causas ingresadas y resueltas es muy amplia a lo largo de todo el período investigado.

La congestión procesal y los retrasos en las decisiones son, como se sabe, una de las principales manifestaciones de la ineficiencia del aparato judicial y causa importante del descontento de la población⁹⁴. En el caso dominicano, dichos males parecen estar en relación al menos con dos factores, a saber, el quizá **insuficiente número de jueces y la inadecuada organización territorial y material de la judicatura**. Y es que, según Tirza Rivera-Cira, el número de jueces dominicanos era de 477 en el año 1996 y de 532 en el año 1999⁹⁵, lo que evidencia una muy ligera variación hasta el presente, ya que en el año 2008 el número total de jueces era de 572, conforme a los datos registrados por CEJA⁹⁶. La situación no parece haber cambiado mucho desde que Rivera-Cira considerara aquel número «bastante inadecuado» e «insuficiente» y «alarmante»⁹⁷. No obstante, otros comentaristas estiman que «actualmente existen jueces en cantidad suficiente para responder las demandas del sistema», pero que «la distribución de dichos funcionarios siguiendo un criterio estrictamente territorial es inadecuada y representa un problema», lo que «exige una urgente redefinición»⁹⁸.

El siguiente Cuadro N° 34 expone la tasa de jueces por cada 100,000 habitantes en República Dominicana y los países de América Central, revelando que la situación dominicana es precaria a nivel regional en cuanto a este indicador.

94. Hernández Marín, Valeriano, *Independencia del juez y desorganización judicial*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 19-20 y 23-24.

95. Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial...*, op. cit., p. 54 (cuadro 6).

96. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «República Dominicana», en *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009*, op. cit., p. 12 (Tabla 5).

97. Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial...*, op. cit., p. 54.

98. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas...*, op. cit., vol. III, pp. 13 y 14.

Cuadro N° 34
Tasa de jueces cada 100,000 habitantes: América Central y República Dominicana (2008-2009)

País	Tasa de jueces cada 100.000 habitantes
Costa Rica	21,8
El Salvador	10,5
Guatemala	4,9
Honduras	--
Nicaragua	--
Panamá	7,9
República Dominicana	5,9

Fuente: CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009 (www.cejamericas.org). Elaboración propia.

Por último, los siguientes Cuadros N° 35 y N° 36 presentan el indicador de **percepción de independencia** judicial en el mundo de los negocios, tanto en perspectiva comparativa de la República

Dominicana con los países de América Central como en perspectiva evolutiva a lo largo del tiempo para la nación dominicana, por contraste con el promedio de América Latina.

Cuadro N° 35
Indicador de percepción de independencia judicial en el ámbito de los negocios: América Central y República Dominicana (2008-2009)

País	Indicador de percepción de independencia judicial en el ámbito de los negocios*
Costa Rica	5,2
El Salvador	3,2
Guatemala	3,3
Honduras	--
Nicaragua	1,8
Panamá	2,7
República Dominicana	3,0

* Elaborado mediante una encuesta a líderes de administración de negocios, en base a la pregunta: «¿Es el Poder Judicial en su país independiente de influencias políticas de miembros del gobierno, ciudadanos o empresas?». La calificación 1 corresponde a muy influenciado, mientras la calificación 7 significa completamente independiente.

Fuentes: Foro Económico Mundial, Informe de competitividad global 2008-2009; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

Cuadro N° 36
Evolución del indicador de percepción de independencia judicial en el ámbito de los negocios: República Dominicana y América Latina (2002-2008)

Años	indicador de percepción de independencia judicial en el ámbito de los negocios*	
	República Dominicana	América Latina
2002	2,8	3,3
2003	2,8	3,6
2004	3,0	3,4
2005	2,8	2,4
2006	3,2	3,5
2007	3,2	3,3
2008	3,0	3,0

* Elaborado mediante una encuesta a líderes de administración de negocios, en base a la pregunta: «¿Es el Poder Judicial en su país independiente de influencias políticas de miembros del gobierno, ciudadanos o empresas?». La calificación 1 corresponde a muy influenciado, mientras la calificación 7 significa completamente independiente.

Fuentes: ODH-PNUD de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos, volumen III, 2010, p. 50; Foro Económico Mundial, Informe de competitividad global 2008-2009; CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

El Cuadro N° 35 muestra que la judicatura dominicana se ubica en el cuarto puesto, de seis países evaluados, con un puntaje de 3,0 en una escala que va de 0 a 7 puntos. **No parece, pues, que haya entre los líderes de negocios de República Dominicana una valoración elevada de la independencia de la justicia.** De otro lado, al observar en el Cuadro N° 36 la evolución del indicador del país entre los años 2002 y 2008, se aprecia una mejora, ya que el puntaje obtenido pasa de 2,8 al inicio del período

a 3,0 al final. No obstante, debe mencionarse que, en el último año evaluado, ha habido una disminución respecto del indicador correspondiente a los dos años anteriores (3,2 en 2006 y 2007). Por lo demás, si bien República Dominicana alcanza un puntaje igual al del promedio latinoamericano para el año 2008, tal puntaje es inferior a la mitad de la escala establecida para el indicador (7, como ya fue mencionado).

IV. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

En definitiva, de lo hasta aquí expuesto, puede decirse que, históricamente, el sistema político de República Dominicana ha procurado (y a menudo conseguido) suprimir o limitar la independencia del Poder Judicial, subordinándola a los designios del Gobierno o del Parlamento, cuando no al de los poderes fácticos. Ni siquiera las transiciones democráticas de 1961 y de 1978 lograron cambiar tal tradicional estado de cosas, sino que mantuvieron el sometimiento y la postración de la judicatura, por razones políticas de corto alcance. Así, pues, **el modelo hiper-presidencialista y la impronta autoritaria de la cultura política del país se proyectan aún sobre el presente, afectando al sistema de justicia, lo mismo que a todo el aparato del Estado.**

La reforma judicial de la década de los noventa, impulsada a partir del «**Pacto por la Democracia**» y las consiguientes enmiendas constitucionales del año 1994, dio inicio, empero, a un **nuevo período en la historia del Poder Judicial** dominicano. Desde entonces, una serie de cambios decisivos ha tenido lugar, por lo que parece fuera de discusión que han sido establecidas las bases institucionales de un Poder Judicial remozado y moderno, consciente del rol que debe cumplir para el fortalecimiento del Estado constitucional y democrático de Derecho y la viabilidad del proceso de desarrollo

del país.

No obstante, todavía queda un largo camino por recorrer hasta alcanzar una justicia confiable y segura, que ofrezca un servicio público eficiente a la ciudadanía, capaz de garantizar el control del poder y la efectividad de los derechos fundamentales de todas las personas, sin distinción. Pese a los significativos logros conseguidos hasta hoy -los cuales, por cierto, deben ser adecuadamente reconocidos-, diversos indicadores advierten que no caben actitudes triunfalistas o de autocomplacencia. Por el contrario, los datos de la realidad muestran que es indispensable poner en movimiento las fuerzas que permitan un nuevo avance sustantivo, ante un estado de cosas que, cada vez resulta más evidente, es aún insatisfactorio. Una segunda etapa de cambios -una «**segunda ola de reformas**»- es, pues, **imperativa** y ha sido ya anunciada por las autoridades.

Para que tal empeño pueda materializarse y dar frutos estables parece que ha de ser necesaria, sin embargo, una amplia confluencia de fuerzas nacionales. Y es que, en la República Dominicana -como, probablemente, en todo país-, la **fuerte dependencia del sistema de justicia respecto del sistema político** general se muestra como un factor determinante, sea para posibilitar el cambio, sea para impedirlo

o erigirle obstáculos. La evolución histórica de las instituciones políticas dominicanas, someramente descrita en el presente informe, permite vislumbrar **la necesidad de comprometer a todas las fuerzas políticas y ciudadanas del país como condición sine qua non para una auténtica y perdurable reforma judicial.**

Dicho en otras palabras, no basta un enfoque tecnocrático o especializado -si bien éste es, asimismo, imprescindible-, sino que se requiere, además, un compromiso político que incluya a todos los actores relevantes (también a las organizaciones de la sociedad civil), con una vasta proyección sobre la cultura política y cívica del país.

La independencia del Poder Judicial, desde

luego, es un elemento esencial a tener en cuenta en el programa a desarrollar. De allí que el análisis que se ofrece en los siguientes acápite procure establecer cuál es la situación actual y cuán eficaces han sido las medidas adoptadas durante la primera fase del cambio judicial, iniciada tres lustros atrás. Interesa precisar, en la mayor medida posible, cuáles son los componentes esenciales del modelo y las específicas estrategias orientadas a establecer y conservar una justicia libre de ataduras políticas, en condiciones de desempeñar su rol constitucional de contralor del poder y garante de los derechos ciudadanos. El aprendizaje de la experiencia vivida ha de servir de fundamento para el diseño e implementación de medidas en la nueva etapa naciente.

IV.1 El sistema de selección y nombramiento de los jueces

IV.1.1 Los estándares internacionales⁹⁹

El **mecanismo para la selección y el nombramiento de los integrantes de la judicatura** es, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, un elemento **esencial para determinar la existencia de un Poder Judicial independiente.** En tal sentido, los tratados internacionales

de derechos humanos establecen que toda persona tiene derecho a ser juzgada, en asuntos penales, civiles o de cualquier otra naturaleza, por «tribunales competentes, independientes e imparciales». Cabe citar, a modo de ejemplo, las cláusulas consagradas al respecto por la **Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

99. Para la presentación de los estándares internacionales se sigue de cerca lo dicho al respecto en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, DPLF, 2009, pp. 23-25.

(PIDCP), los cuales, como se señaló antes, constituyen Derecho vigente en la República Dominicana:

* «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter» (CADH, artículo 8.1).

* «Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...» (PIDCP, artículo 14.1).

Asimismo, son relevantes las estipulaciones de los **Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura**¹⁰⁰, ya que este importante instrumento internacional

complementa y contribuye a dotar de sentido a los artículos de los tratados internacionales de derechos humanos que se acaba de transcribir¹⁰¹. Los Principios Básicos prescriben que «la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país» y que «todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura» (Principio 1).

Añaden los Principios Básicos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que «las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas» y que «todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos» (Principio 10).

Dada la trascendencia del derecho fundamental a tribunales independientes e imparciales, el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, de la ONU, estima que «los requisitos de independencia e

100. Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

101. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001, párrafos 73 y 74.

imparcialidad de la justicia son universales y se basan tanto en el derecho natural como en el positivo», de tal suerte que «en el plano internacional las fuentes de este último derecho radican en los compromisos convencionales, las obligaciones consuetudinarias y los principios generales del derecho»¹⁰².

De otro lado, también las cortes internacionales de derechos humanos se han pronunciado sobre los requisitos que deben cumplir los órganos jurisdiccionales de los Estados para poder ser considerados como dotados del atributo esencial de independencia. Así, el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)** ha señalado, en la sentencia dictada en el Caso Campbell y Fell vs. Reino Unido, que, para dilucidar si los órganos jurisdiccionales son independientes, ha de tenerse en cuenta el modo de nombramiento de sus

titulares, lo mismo que la duración del mandato, la existencia de garantías contra las presiones externas y la apariencia de independencia (fundamento 78)¹⁰³. Este entendimiento ha sido más tarde mantenido por el TEDH, de manera que puede decirse que se trata de una línea jurisprudencial consolidada, según puede observarse en los fallos emitidos por el TEDH en los Casos Piersak vs. Bélgica, Findlay vs. Reino Unido e Incal vs. Turquía¹⁰⁴, entre otros¹⁰⁵.

La propia Corte IDH ha hecho suyos estos criterios, justamente citando los precedentes de su par europeo. De ese modo, en el Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, la Corte IDH sostuvo que, «como lo señalara la Corte Europea [de Derechos Humanos], la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas»¹⁰⁶.

En el ámbito del sistema universal de derechos humanos, el **Comité del PIDCP, en su Observación General N° 32**, sobre el artículo 14 del Pacto, asume y desarrolla los dictámenes jurisprudenciales al estimar que «el requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad

102. Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Leandro Despouy, documento de la ONU E/CN.4/2004/60, de 31 de diciembre de 2003, párrafo 28.

103. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Caso Campbell y Fell vs. Reino Unido, sentencia del 28 de junio de 1984, en TEDH, Jurisprudencia 1984-1987, Madrid, Cortes Generales, s.f., p. 154.

104. TEDH, Caso Piersak vs. Bélgica, sentencia de 1° de octubre de 1982, párrafo 27; Caso Findlay vs. Reino Unido, sentencia de 25 de febrero de 1997, párrafo 73; Caso Incal vs. Turquía, sentencia de 9 de junio de 1998, párrafo 65.

105. Sobre la jurisprudencia del TEDH y los «cuatro criterios» para la determinación de la independencia judicial, véase también Trechsel, Stefan, Human Rights in Criminal Proceedings, New York, Oxford University Press, 2005, pp. 53-54.

106. Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, op. cit., párrafo 75. También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que un adecuado proceso de selección de jueces, con respeto a los principios de transparencia e igualdad, es fundamental para la independencia de aquéllos. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 54 (español), de 30 de diciembre de 2009, párrafo 187.

en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo»¹⁰⁷.

Todavía más, el Comité de Derechos Humanos afirma que «los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura», y que «toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente»¹⁰⁸.

Ahora bien, por lo que se refiere a los mecanismos específicos de nominación

de los jueces, los estándares internacionales de derechos humanos admiten distintos sistemas, con tal de que no resulten lesivos de la independencia judicial y excluyan los nombramientos «por motivos indebidos», conforme prescriben los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura (Principio 10), antes citados. Igualmente, la Corte IDH sostiene que «uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución»¹⁰⁹.

Tal indeterminación se debe a que ningún sistema de selección y nombramiento de jueces puede garantizar, sin fisuras, la independencia del Poder Judicial y de sus integrantes. Por lo tanto, no existe un único modelo óptimo, así como tampoco puede descartarse *a priori* ninguno (nombramiento por los poderes políticos, por los propios jueces o por un Consejo de la Judicatura, por ejemplo).

107. Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 32, «El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia», documento de la ONU CCPR/C/GC/32, de 23 de agosto de 2007, párrafo 19.

108. *Ibid.*

109. Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, op. cit., párrafo 73.

Al contrario, como ha hecho notar una investigación anterior de DPLF, «cada nación, atendiendo a sus necesidades y particularidades, debe encontrar el mejor diseño institucional tomando como referencia los diversos paradigmas o modelos teóricos», pero a la vez ha de procurar que exista siempre **«un sistema de pesos y contrapesos, que distribuya de modo**

adecuado el poder y garantice la independencia de la judicatura»¹¹⁰.

Por tales razones, el sistema de designación de los jueces ha de ser fijado por el Derecho interno de los Estados, bajo el marco de los estándares internacionales de derechos humanos.

IV.1.2 El Derecho Dominicano

La reciente **Constitución** de República Dominicana, puesta en vigor el 26 de enero de **2010, contiene algunas novedades en materia de nombramientos judiciales**. Tales novedades tienen importancia, a pesar de que **no suponen un cambio del modelo de designación de los miembros del Poder Judicial**. Y no hay cambio de modelo por cuanto la actual Carta Fundamental mantiene el sistema introducido por su antecesora de 1994, esto es, la selección de los magistrados de la Corte Suprema mediante el Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 179, Constitución de 2010; artículo 64, párrafos I y II, Constitución de 1994), mientras el reclutamiento de los jueces de los órganos jurisdiccionales inferiores queda

encomendado al propio máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria (artículo 154.4, Constitución de 2010; artículo 67.4, Constitución de 1994).

En realidad, un sistema de nombramientos judiciales distinto existió antes en el país, bajo las Constituciones precedentes, incluyendo la de 1966, inmediatamente anterior a la enmendada en el año 1994. En efecto, como ha sido comentado en acápite previos del presente informe, hasta la Carta de 1966, la autoridad encargada de hacer todos los nombramientos de jueces era el Senado de la República.

110. Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá», en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), *Controles y desconroles de la corrupción judicial...*, op. cit., p. 40.

IV.1.2.1 Nombramientos políticos de los jueces dominicanos

Este **modelo, de naturaleza política**, en tanto su titular era un órgano eminentemente político como lo es la Cámara Alta del Congreso, rigió durante décadas en el país, habiéndose mantenido al menos **desde la Constitución de 1908**. Es más, puede decirse que el modelo ha sido el mismo durante toda la vida republicana de la nación, puesto que, cuando el titular de la potestad de nominación no ha sido el Senado o su equivalente (el Consejo Conservador en la primigenia Constitución de 1844), lo fue el Congreso o la Cámara Legislativa en aquellos casos en que el ordenamiento constitucional

previó Parlamentos unicamerales. El modelo tradicional sólo registra una variante en la historia constitucional de la República Dominicana, a saber, la relativa a quién recibía eventualmente el encargo de formular ternas o propuestas de candidatos, que en ocasiones fue la Cámara Baja o los colegios electorales, a veces también en combinación. El siguiente Cuadro N° 37 sintetiza las principales características del sistema de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia en los textos constitucionales del país.

Cuadro N° 37
Sistemas de nombramiento de jueces de la Corte Suprema,
según las Constituciones dominicanas

Constitución	Mecanismo de nombramiento	Autoridad competente
Const. 1844 (artículos 58.1 y 67.7)	El Tribunado presenta al Consejo Conservador candidatos a jueces de la Corte Suprema, escogidos de las listas formadas por los colegios electorales de las provincias.	Consejo Conservador
Const. febrero de 1854 (artículos 37.6, 47.4 y 52.5)	La Cámara de Representantes presenta al Senado a los candidatos para ministros de la Corte Suprema, que escoge de las listas formadas en los Colegios Electorales de las provincias, a razón de tres por cada uno que haya de nombrarse. El senado puede pedir por cada juez que haya de nombrar, otra terna además de la propuesta por la Cámara de Representantes.	Senado

Constitución	Mecanismo de nombramiento	Autoridad competente
Const. de diciembre de 1854 (artículos 15.4, 26.6)	El Senado Consultor elige a los ministros de la Corte Suprema de las listas producidas por los colegios electorales provinciales.	Senado Consultor
Const. 1858 (artículos 41 y 47.4)	El Senado elige los jueces de la Corte Suprema de los candidatos que le presente la Cámara de Representantes, pudiendo pedir, por cada juez que haya de nombrarse, otros candidatos que los propuestos.	Senado
Const. 1865 (artículos 36.3 y 41.4)	El Senado elige los jueces de la Corte Suprema de los candidatos que le presente la Cámara de Representantes.	Senado
Const. 1866 (artículo 39.2)	El Congreso nombra a los jueces de la Corte Suprema.	Congreso*
Const. 1872 (artículos 15.4 y 26.6)	El Senado Consultor elige a los ministros de la Corte Suprema de las listas producidas por los colegios electorales provinciales.	Senado Consultor
Const. 1874 (artículo 40.2)	El Congreso nombra a los jueces de la Corte Suprema.	Congreso*
Const. 1875 (artículo 38.2)	La Cámara Legislativa nombra a los jueces de la Corte Suprema.	Cámara Legislativa *
Const. 1877 (artículo 23)	La Cámara Legislativa nombra a los jueces de la Corte Suprema.	Cámara Legislativa *
Const. 1878 (artículo 22.2)	El Senado nombra a los magistrados de la Corte Suprema de la terna presentada por la Cámara de Diputados.	Senado
Const. 1879 (artículo 22.2)	El Senado nombra a los magistrados de la Corte Suprema de la terna presentada por la Cámara de Diputados.	Senado

Constitución	Mecanismo de nombramiento	Autoridad competente
Const. 1880 (artículo 25.2)	El Congreso nombra a los jueces de la Corte Suprema.	Congreso*
Const. 1881 (artículo 25.2)	El Congreso nombra a los jueces de la Corte Suprema.	Congreso*
Const. 1887 (artículos 25.2 y 84.4)	El Congreso elige a los magistrados de la Corte Suprema de las ternas que le presentan los respectivos Colegios Electorales.	Congreso*
Const. 1896 (artículos 25.2 y 84.4)	El Congreso elige a los magistrados de la Corte Suprema de las ternas que le presentan los respectivos Colegios Electorales.	Congreso*
Const. 1907 (artículos 23.2 y 81.4)	El Congreso elige a los magistrados de la Corte Suprema de las ternas que le presentan los respectivos Colegios Electorales.	Congreso*
Const. 1908 (artículos 20.1 y 85)	El Senado nombra a los magistrados de la Corte Suprema de las listas enviadas por los Colegios Electorales.	Senado
Const. 1924 (artículo 19.1)	Es atribución exclusiva del Senado nombrar a los jueces de la Corte Suprema.	Senado
Const. 1934 (artículo 19.1)	Es atribución exclusiva del Senado nombrar a los jueces de la Corte Suprema.	Senado
Const. 1942 (artículo 19.1)	Es atribución exclusiva del Senado nombrar a los jueces de la Corte Suprema.	Senado
Const. 1947 (artículo 19.1)	Es atribución exclusiva del Senado nombrar a los jueces de la Corte Suprema.	Senado
Const. 1955 (artículo 24.1)	Es atribución exclusiva del Senado nombrar a los jueces de la Corte Suprema.	Senado

Constitución	Mecanismo de nombramiento	Autoridad competente
Const. 1960 (artículo 24.1)	Es atribución exclusiva del Senado elegir a los jueces de la Corte Suprema.	Senado
Const. 1961 (artículo 24.1)	Es atribución exclusiva del Senado elegir a los jueces de la Corte Suprema.	Senado
Const. 1963 (artículos 101.1 y 104)	Es atribución del Senado elegir a los jueces de la Corte Suprema, de las ternas seleccionadas por la Cámara de Diputados.	Senado
Const. 1966 (artículo 23.1)	Es atribución exclusiva del Senado elegir a los jueces de la Corte Suprema.	Senado
Const. 1994 (artículo 64, párrafo I)	El Consejo Nacional de la Magistratura designa a los jueces de la Suprema Corte de Justicia.	Consejo Nacional de la Magistratura
Const. 2010 (artículos 150, párrafo II, 179 y 180)	El Consejo Nacional de la Magistratura designa a los jueces de la Corte Suprema. La designación de jueces del Poder Judicial se hace mediante concurso público de méritos y aprobación del programa de formación de la Escuela Nacional de la Judicatura, salvo los miembros de la Corte Suprema de libre elección. Tres cuartas partes de miembros de la Corte Suprema provienen de la carrera judicial y una cuarta parte de profesionales del Derecho, académicos y miembros del Ministerio Público.	Consejo Nacional de la Magistratura

* Las Constituciones de 1866 (artículo 31), 1874 (artículo 32), 1875 (artículo 31), 1877 (artículo 18), 1880 (artículo 18), 1887 (artículo 18), 1896 (artículo 18) y 1907 (artículo 16) previeron Congresos unicamerales.

Fuentes: Constituciones de República Dominicana (página web de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo de República Dominicana, CJPE, www.consultoria.gov.do). Elaboración propia.

IV.1.2.2 La Constitución de 1994 y el inicio de una nueva era

Como quiera que fuere, el constituyente de 1994 juzgó oportuno poner fin a una tradición sesquicentenaria, lo que se debió sin duda a una acendrada toma de conciencia sobre los efectos negativos que había producido la politización de los nombramientos judiciales en un sistema de poderes públicos agobiado por sus rasgos hiper-presidencialistas y por un ejercicio del poder con demasiada frecuencia autoritario y clientelar.

La Constitución de 1994 marcó, pues, un punto de inflexión, inaugurando una nueva época, al introducir el Consejo Nacional de la

Magistratura para la nominación de los magistrados de la Corte Suprema y al otorgar a ésta la potestad de designación de los demás jueces. Conforme a estas pautas fueron llevados a cabo los nombramientos que renovaron la justicia dominicana a partir del año 1997, como se examinará en detalle más adelante. La actual Carta Fundamental de 2010 mantiene el nuevo modelo, con algunas precisiones de relevancia, las mismas que han de ser seguidas en los procesos de selección judicial que se avecinan.

IV.1.2.3 La Constitución de 2010: una nueva oportunidad para promover la independencia judicial

Las principales disposiciones de la Constitución de 2010 sobre la selección y nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

* La Suprema Corte de Justicia se compone de al menos 16 jueces (artículo 152).

* Para ser juez de la Corte Suprema se requiere ser dominicano de nacimiento u origen, tener más de 35 años de edad, hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser licenciado o doctor en

Derecho y haber ejercido por no menos de 12 años la profesión de abogado, la docencia universitaria en materia jurídica o haberse desempeñado, por igual tiempo, como juez del Poder Judicial o representante del Ministerio Público (períodos acumulables) (artículo 153).

* La Corte Suprema estará integrada por tres cuartas partes de magistrados provenientes de la carrera judicial y una cuarta parte de profesionales del Derecho, académicos o miembros del Ministerio Público (artículo 180).

* La ley regulará la carrera judicial, con arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad(artículo 150).

* Sólo los miembros de la Corte Suprema que sean de libre elección estarán exentos de los requisitos de nombramiento mediante concurso público de méritos y aprobación del programa de formación de la Escuela Nacional de la Judicatura (artículo 150, párrafo II).

* La edad de retiro obligatorio para los jueces de la Corte Suprema es 75 años (artículo 151.2).

* El Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano encargado de designar a los jueces de la Corte Suprema (artículo 179).

* El Consejo Nacional de la Magistratura tendrá la siguiente composición: el Presidente de la República, quien lo preside, y en su ausencia, el Vicepresidente de la República; el Presidente del Senado y un senador elegido por el Senado de partido diferente y que represente a la segunda mayoría; el Presidente de la Cámara de Diputados y un diputado elegido por la Cámara de partido diferente y que represente a la segunda mayoría; el Presidente de la Suprema

Corte de Justicia y un magistrado de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien será el secretario; el Procurador General de la República (artículo 178).

* El Consejo Nacional de la Magistratura designa al Presidente de la Corte Suprema y a dos sustitutos, por siete años. Previa evaluación del desempeño por el Consejo, podrán ser elegidos para un nuevo período (artículo 180, párrafo I).

* Los actuales jueces de la Corte Suprema que no queden en retiro por haber cumplido 75 años de edad serán sometidos a una evaluación de desempeño por el Consejo Nacional de la Magistratura, que determinará sobre su confirmación (Cuarta Disposición Transitoria).

Varias de estas cláusulas constitucionales merecen comentarios.

- La carrera judicial se extiende hasta la Corte Suprema de Justicia

Ante todo, se observa que el constituyente ha optado por **sujetar al principio de carrera judicial a la misma Corte Suprema de Justicia** -algo que no había ocurrido hasta hoy, ni siquiera bajo la Constitución de 1994-, estipulando que

75% de sus integrantes habrán de proceder del propio aparato jurisdiccional mediante ascensos que deberán ser otorgados sobre la base del mérito y la capacidad. Esta encomiable disposición tiende a afianzar una magistratura profesional y cohesionada, despolitizando los criterios para las designaciones de la gran mayoría de los miembros del tribunal de cúpula. De otro lado, la regulación es lo suficientemente flexible como para permitir que también puedan llegar a la máxima instancia judicial personas de fuera de la institución, contribuyendo de ese modo a evitar el ensimismamiento de una indeseable judicatura endogámica.

No obstante, preocupa a la vez la existencia de una disposición constitucional que **exime de concurso público de méritos a los magistrados supremos «de libre elección» (artículo 150, párrafo II). Por ello, parece aconsejable una interpretación restrictiva de la misma** que conduzca, tanto al legislador democrático como a los órganos de aplicación del ordenamiento jurídico, a garantizar que las designaciones de la cuarta parte de los magistrados del máximo tribunal del país no ocurran por «motivos indebidos» y que se trate de «personas íntegras e idóneas», que cuentan con «la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas», según el mandato de los Principios

Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura (Principio 10).

- Los riesgos de politización del Consejo Nacional de la Magistratura

En segundo término, es de notar que la conformación del **Consejo Nacional de la Magistratura** experimenta una modificación aparentemente ligera, con la **inclusión del Procurador General de la República**, que lleva ahora a ocho el número de consejeros. El cambio es sin embargo sensible, ya que el Procurador General es un funcionario nombrado por el Presidente de la República (artículo 171, Constitución de 2010) y, aunque la Carta establece que «el Ministerio Público goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria» (artículo 170), tradicionalmente ha estado subordinado por el Ejecutivo, lo que ha acarreado que su desempeño sea deficiente¹¹¹. En consecuencia, como fruto de la ampliación del Consejo Nacional de la Magistratura, **el Jefe de Estado ve incrementadas sus posibilidades de controlar las decisiones de la entidad, lo que puede convertirse en una amenaza sobre la independencia del tribunal de cúpula de la jurisdicción ordinaria.**

111. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 78; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, pp. 22, 23 y 65-66.

En efecto, todo hace suponer que, debido a la peculiar composición política del Consejo Nacional de la Magistratura, el Presidente de la República y su partido contarán con otros dos miembros entre los procedentes de las Cámaras legislativas -no parece descabellado calcular que, a menudo, el partido político del Presidente contará con la primera o la segunda mayoría en el Senado y en la Cámara de Diputados-, con lo que, si se añade al Procurador General, alcanzará cuatro votos de ocho, requiriéndose quizá su voto calificado para dirimir un eventual caso de empate. Así, sin contar a los jueces supremos integrantes del Consejo -cuyo desempeño será evaluado cada siete años por la misma entidad, pudiendo ser separados del cargo como consecuencia de tal evaluación (artículo 181, Constitución de 2010)-, **el Presidente estaría en la posibilidad de controlar numéricamente las decisiones de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema, algo a todas luces inconveniente.**

El problema de fondo reside, empero, en la naturaleza política del Consejo Nacional

de la Magistratura. Aunque, a decir verdad, tal problema no se refiere tanto al origen político de determinados funcionarios que lo integran, sino, en todo caso, a las características concretas que han de revestir sus procedimientos y actuaciones. Dicho de otra manera, **dada la conformación del Consejo con un predominio de integrantes políticos** -la misma disposición constitucional ha previsto una cierta distribución de partidos con representación en el Parlamento, según reglas de mayorías y minorías congresales-, **resulta necesario que la legislación de desarrollo y las pautas de aplicación normativa aseguren debidamente la idoneidad y la transparencia de las designaciones a realizar.** Este es el punto verdaderamente relevante¹¹².

- La necesidad de renovación de la Corte Suprema

En tercer lugar, debe repararse en que la Constitución de 2010 ha querido, tres lustros después de suscrito el «Pacto por la Democracia» y aprobada la Norma Fundamental de 1994, que dieron origen a la reforma judicial de la década de los noventa, **facilitar una revisión y renovación de la Corte Suprema.**

A ello apuntan la fijación del retiro obligatorio de los magistrados a los 75 años de edad, así como, en particular, la

112. Como ha señalado Linn Hammergren, la introducción de los Consejos de la Judicatura en América Latina ha conocido algunos éxitos, pero también sonoros fracasos y resultados ambiguos, debiendo tenerse en cuenta además que la composición y las funciones atribuidas varían mucho de un país a otro. Véase Hammergen, Linn, «La lucha contra la corrupción judicial...», op. cit., p. 183. Para un análisis más completo de los Consejos de la Judicatura en la región, véase Hammergen, Linn, Do Judicial Councils further judicial reform? Lessons from Latin America, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

estipulación de que quienes no deban ahora dejar el puesto por edad habrán de **ser evaluados en su desempeño** por el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual deberá determinar si los confirma en sus cargos o los separa. Si además se considera que, como ya se señaló, la Constitución ha introducido la evaluación del desempeño de los magistrados supremos cada siete años, queda de

manifiesto el designio del constituyente de 2010 de establecer **límites temporales y evaluaciones periódicas a las funciones de los jueces de la Corte Suprema**. Así, pues, la «segunda ola» de la reforma judicial dominicana incluirá también, por mandato expreso constitucional, una sustitución parcial de la nómina de magistrados del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria.

IV.1.2.4 El nombramiento de los jueces

De otro lado, por lo que atañe a la designación de los restantes jueces del Poder Judicial, las principales reglas contenidas en la Constitución de la República Dominicana de 2010, son las siguientes:

* Corresponde a la Corte Suprema designar a los jueces del Poder Judicial, conforme a la Ley de Carrera Judicial (artículo 154.4).

* Es requisito para ser juez de una Corte de Apelación o para ser juez de Primera Instancia el pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como juez del órgano jurisdiccional inmediato inferior durante el tiempo que determine la ley (artículos 158.4 y 161.4), mientras que para ser juez de Paz, como es lógico, esta exigencia desaparece y se requiere

únicamente ser dominicano, hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, y ser licenciado o doctor en Derecho, exigencias que este cargo comparte con los dos órganos jurisdiccionales inmediatamente superiores (artículo 163).

* La ley regulará la carrera judicial, con arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad (artículo 150).

* La ley regulará la Escuela Nacional de la Judicatura, cuya función es la formación inicial de los aspirantes a jueces (artículo 150, párrafo I).

* Los jueces del Poder Judicial serán designados mediante concurso público de méritos y aprobación del programa

de formación de la Escuela Nacional de la Judicatura, excepto los miembros de la Corte Suprema de libre elección (artículo 150, párrafo II).

* El Consejo del Poder Judicial, definido como el «órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial», tiene entre sus funciones el presentar al Pleno de la Corte Suprema los candidatos para el nombramiento de los jueces del Poder Judicial (artículo 156.1).

* El Consejo del Poder Judicial tendrá la siguiente composición: el Presidente de la Corte Suprema, que lo preside; un juez de la Corte Suprema, elegido por el Pleno de la Corte; un juez de Corte de Apelación o su equivalente, elegido por sus pares; un juez de Primera Instancia o su equivalente, elegido por sus pares; un Juez de Paz o su equivalente, elegido por sus pares (artículo 155).

* El Consejo del Poder Judicial deberá ser creado dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución (Primera Disposición Transitoria).

* La Corte Suprema mantendrá las funciones atribuidas al Consejo del Poder Judicial hasta la integración de este órgano (Tercera Disposición Transitoria).

• Creación del Consejo del Poder Judicial: una gran oportunidad para promover la independencia judicial

Es de apreciar que, en materia de designación de jueces distintos de los miembros de la Suprema Corte, la flamante Constitución de 2010 trae un cambio de gran calado, a saber, la **creación del Consejo del Poder Judicial**. Resulta claro el propósito del constituyente dominicano de reducir los poderes de nominación conferidos a la Corte Suprema por la anterior Carta de 1994. Ya ha sido indicado en el presente informe que la **excesiva concentración de potestades extra-jurisdiccionales en el máximo tribunal** - dispuesta por la Constitución de 1994, sin embargo, como un paso adelante en la senda de eliminar la injerencia de los Poderes políticos en la judicatura-, conllevaba un peligro para la independencia interna de los jueces, puesto que, además de la potestad de nombramiento de los jueces inferiores, la Corte Suprema recibió poderes en asuntos administrativos y de remuneración, junto a sus tradicionales funciones disciplinarias, que retuvo.

Si bien el Texto Fundamental de 2010 mantiene una porción importante de las funciones de dirección y administración de la Corte Suprema, al mismo tiempo procura establecer límites y contrapesos a su ejercicio, lo que puede

coadyuvar a una mejor garantía de nombramientos idóneos y a cautelar la independencia interna de los jueces. De allí la creación del Consejo del Poder Judicial, al que se encomienda la función de intermediar los nombramientos judiciales a través de la presentación de candidatos. En la misma línea de reflexión, debe destacarse que las precisiones constitucionales sobre la carrera judicial y la Escuela Nacional de la Judicatura tienden hacia idénticos objetivos, por lo que sin duda tendrán una gravitación importante para el cumplimiento de las tareas de selección de jueces por parte del Consejo del Poder Judicial y la Corte Suprema.

Por lo demás, la integración del Consejo del Poder Judicial está llamada también a tener un impacto trascendente en el mejoramiento del quehacer de dirección y administración institucional. Y es que el hecho de que se otorgue representación en tan relevante organismo a **jueces de las distintas instancias de la judicatura**, quienes además serán **electos por sus pares**, constituye un factor de democratización que debe contribuir a dotar de **mayor legitimidad** a sus actuaciones, tanto como a su dinamización y eficiencia.

En fin, debe recalarse que la Constitución de 2010 previó una etapa de adaptación

más bien breve, fijando en seis meses el período en el cual el Consejo del Poder Judicial debía quedar establecido y en funciones. Como se ha tenido ocasión de apuntar, el plazo se ha visto, infortunadamente, **vencido**, al haber el Gobierno observado la ley aprobada por el Congreso de la República, sin que hasta el momento se haya cumplido el mandato constitucional. Algo que hay que lamentar, ya que **alimenta el escepticismo de los críticos y hace surgir las sombras del pasado dominicano**, cuyo devenir político e institucional, como se ha podido apreciar en acápites anteriores del presente informe, ha estado signado tantas veces por las dilaciones y el incumplimiento de las promesas constitucionales.

Desde luego, más allá de los beneficios nominales y de las considerables expectativas generadas por los cambios normativos en el sistema de selección judicial que la **Constitución de 2010** introduce en el ordenamiento jurídico dominicano, tales **cambios aguardan aún la prueba de los hechos y de su implementación práctica**. Ha de ser en el terreno de la realidad, no en el de los enunciados legales, en el que se decidirá la bondad de las nuevas instituciones o de las reformas acordadas, en relación a aquellas que ya vienen funcionando desde la etapa anterior.

IV.1.3 El aprendizaje de la experiencia

La experiencia práctica de la selección de nuevos jueces conforme al modelo establecido en el «Pacto por la Democracia» y luego consagrado, con máximo rango jurídico, en la Constitución de 1994, ofrece una invaluable ayuda para el mejor desarrollo de los nuevos procesos de nominación que han de tener lugar bajo el marco de la Carta Fundamental de 2010.

Conviene, pues, recordar las características primordiales de lo que fue la elección de la nueva matrícula de la Corte Suprema de Justicia por el Consejo Nacional de la Magistratura, durante el año 1997. Ante todo, la puesta en vigor de la Ley 169-97, «Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura», en agosto de dicho año, brindó el marco legal necesario para el funcionamiento de la recién creada entidad.

A ello se añadió la voluntad política y el liderazgo mostrado por el Presidente de la República Leonel Fernández, quien, honrando las promesas hechas al calor de la campaña electoral que lo llevó a la Jefatura de Estado en 1996, y en sintonía con las demandas democratizadoras de la población, que incluían en lugar privilegiado la reforma judicial -aunque también exigido por las circunstancias

políticas que lo colocaban en minoría al interior del Consejo Nacional de la Magistratura y sin control directo de las Cámaras legislativas-, convocó al nuevo organismo e impulsó el proceso de relevo de la Corte Suprema.

Todo ello acaeció en un clima político y un entorno institucional en los que prevalecieron la colaboración y la concurrencia de esfuerzos para la consecución de uno de los objetivos más urgentes de la reforma: contar con una Corte Suprema calificada, honesta y dotada de legitimidad ante la ciudadanía. La activa participación de las organizaciones de la sociedad civil que desde años atrás promovían la reforma judicial en el país, vino a aportar ideas y credibilidad al proceso puesto en marcha.

Ahora bien, el transcurso de los años no debe hacer perder de vista que el **empeño hubo de vencer dificultades y sortear escollos** para arribar a buen puerto. Tirza Rivera-Cira, al comentar la coyuntura de aquel entonces, ha apuntado que «la selección de los jueces de la Suprema fue un proceso complicado, matizado por presiones políticas de todos los partidos, pero que finalmente llegó a buen término»¹¹³, opinión con la que coinciden otros analistas¹¹⁴.

113. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 32.

114. Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 2.

¿Cómo se consiguió contener los embates y pretensiones de imposición a que, pese a todo, acudieron determinados actores políticos, forjados como estaban en una larga tradición autoritaria y de sometimiento de la judicatura, y temerosos, desde luego, de perder importantes cuotas de poder en el balance global del sistema político dominicano? Pues, la **clave** parece haber estado en la puesta en práctica de un conjunto de medidas de clara raigambre democrática. **En primer lugar, tuvo un rol destacadísimo la sociedad civil organizada**, que promovió candidaturas e interpuso tachas contra postulantes de dudosa trayectoria o con vínculos políticos, y que realizó una profusa actividad de seguimiento y vigilancia ciudadana sobre el proceso, todo ello de conformidad con lo regulado por la ya citada Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 12).

El segundo factor crucial para el éxito del proceso fue la transparencia. En efecto, el hecho de que las actuaciones dirigidas a la nominación se produjeran en el marco de un debate público y que se permitiera la divulgación de los antecedentes y méritos de los candidatos, así como, de manera especial, el hecho de que se realizaran «vistas públicas» conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la

Magistratura (artículo 15), fueron determinantes de la seriedad y credibilidad del proceso. Las audiencias inclusive fueron televisadas, asegurándose así una amplia difusión nacional.

A pesar de algunos elementos criticables, tales como la superficialidad de las entrevistas sostenidas por el Consejo Nacional de la Magistratura con los postulantes y la ausencia de evaluaciones de la capacidad técnica de éstos, el proceso permitió el nombramiento de un nuevo máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria que contó con la aprobación de la ciudadanía. De allí que haya podido concluirse que «la designación de la nueva Suprema Corte de Justicia, por el Consejo Nacional de la Magistratura, constituyó un paso histórico en el largo y difícil camino hacia un Poder Judicial independiente, eficiente y verdaderamente institucionalizado»¹¹⁵.

Por lo demás, **existe consenso en que la Corte Suprema recién nombrada actuó con gran independencia en el ejercicio de sus funciones**¹¹⁶. Desde luego, donde mejor se echa de ver la independencia de un tribunal es en sus decisiones

115. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 37.

116. *Ibíd.*, pp. 138-139; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 2; Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., p. 12. Véase también Obando Prestol, Roberto, «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana...», op. cit., p. 66.

jurisdiccionales, en particular, en aquellas que versan sobre materias de relevancia constitucional, que a menudo comprometen a los poderes políticos o a los grandes intereses económicos¹¹⁷. Es más, como se ha indicado, la Constitución de 1994 concedió a la Corte Suprema la potestad de resolver la acción directa de inconstitucionalidad de la ley (control concentrado de constitucionalidad), a instancias del Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso o de parte interesada (artículo 67.1)¹¹⁸. Precisamente en este ámbito -que ahora, conforme a la Constitución de 2010, pasará a ser de la competencia del Tribunal Constitucional, lo que

ciertamente representa un cambio de gran impacto en el sistema político dominicano¹¹⁹-, **la Corte Suprema nominada en el año 1997 expidió varios fallos en los que se mostró firme en la defensa de los fueros judiciales y en el control del poder**. A manera de ejemplo, merece especial mención la sentencia dictada por la Corte Suprema en relación a la demanda, interpuesta por un conjunto de instituciones de la sociedad civil, contra las medidas legislativas que sujetaban el principio constitucional de **inamovilidad de los jueces** a una designación por un plazo máximo de cuatro años.

En su dictamen, que fue recibido en términos elogiosos por un importante sector de la comunidad jurídica dominicana¹²⁰, el máximo tribunal estableció lo siguiente:

«Considerando, que al establecer los artículos 17 de la Ley N° 169-97, del 2 de agosto de 1997 y 14 y sus párrafos de la Ley N° 327-98, del 11 de agosto de 1998, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, la primera, y de Carrera Judicial, la segunda, antes transcritos, que los jueces del orden judicial serán designados por un período de no más de cuatro (4) años a partir de su designación, los precitados textos legales resultan incompatibles con el principio de la independencia de los jueces que se

117. Según ha indicado Luis Pásara en un libro de reciente aparición, «el verdadero terreno en el que se juega la independencia del juzgador son sus decisiones y el campo privilegiado para medirla es el control judicial sobre el ejercicio del poder». Véase Pásara, Luis, *Tres claves de la justicia en el Perú*, Lima, PUCP, 2010, p. 185. Véase también Pásara, Luis, «Lecciones aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta...*, op. cit., pp. 527-528.

118. Eduardo Jorge Prats, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares han destacado que la potestad de la Corte Suprema de resolver las acciones directas de inconstitucionalidad constituía «un arma de valor político» para «facilitar» que a la judicatura «se le respete como Poder del Estado». Véase Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, *Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana*, op. cit., p. 2.

119. Es claro que la creación de una jurisdicción constitucional separada e independiente del Poder Judicial puede dar lugar a tensiones estructurales no sólo respecto de los poderes políticos, señaladamente respecto del Parlamento, mediante el proceso de control de constitucionalidad de las leyes, sino también en relación a la judicatura ordinaria. En tal sentido, son normales y esperables los conflictos entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, dando lugar a lo que se conoce como «la guerra de las Cortes», desde luego en términos figurativos. Si bien es difícil delimitar el ámbito de cada jurisdicción, el criterio orientador fundamental ha de ser que el Tribunal Constitucional tiene la última palabra en asuntos de constitucionalidad, sin poder invadir, empero, el ámbito de competencias de los jueces ordinarios. Al respecto, véase López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado constitucional*, Lima, Palestra, 2001, pp. 157-184; Landa Arroyo, César, *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, Lima, Palestra, segunda edición, 2003, pp. 723-762; Jinesta, Ernesto, «Relaciones entre jurisdicción ordinaria y justicia Constitucional», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2007, pp. 227-242; Gascón Abellán, Marina y Alfonso García Figueroa, *La argumentación en el Derecho*, Lima, Palestra, segunda edición, 2005, pp. 273-302.

120. Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial...*, op. cit., p. 147.

sustenta en la noción de inamovilidad y en el estatuto de la Carrera Judicial consagrados en los párrafos III y I del artículo 63 de la Constitución, respectivamente; que, de consiguiente, hay lugar a declarar no conforme con la Constitución las disposiciones antes transcritas de los artículos 17 de la Ley N° 169-97 y 14 y sus párrafos de la Ley N° 327-98, sometidas a la Suprema Corte de Justicia para los fines ya expresados, en razón de que la inamovilidad, referida a los jueces del orden judicial, es extraña al concepto de periodicidad en la designación, como aparenta inferirse del párrafo IV del artículo 63 de la Constitución, y porque, no puede ser limitada, como se ha dicho, más que por un efectivo régimen de pensiones, jubilaciones y retiro que comprenda el escalafón judicial, y por un inflexible pero justo régimen disciplinario, todo lo cual queda desvirtuado de mantenerse los términos de los artículos cuya inconstitucionalidad es demandada»¹²¹.

La Suprema Corte también sostuvo, en esta misma sentencia, una **interpretación amplia** de la Constitución, orientada por el propósito de maximizar las posibilidades de acción legal en el marco de los **procesos de acción directa de declaratoria de inconstitucionalidad**, no debiéndose perder de vista que, en este caso, habían interpuesto la demanda un

conjunto de organizaciones ciudadanas agrupadas bajo la denominada «Coalición por una Justicia Independiente»¹²², que de ese modo coadyuvó al elevado propósito ulterior de la defensa de los principios de inamovilidad de los jueces e independencia del Poder Judicial. Así, la Corte señaló lo siguiente:

«Considerando, que la acción de que se trata se refiere a la declaratoria de inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de dos leyes votadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Presidente de la República, intentada por varias instituciones creadas al amparo de la Ley N° 520 de 1920; que la noción de parte interesada en materia de constitucionalidad y a la cual se refiere la parte in fine del inciso I del artículo 67 de la Constitución es definida como: "aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la

121. Suprema Corte de Justicia, Caso de la inamovilidad de los jueces, sentencia de 30 de septiembre de 1998, en Boletín Judicial N° 1054, 1998 (disponible en www.suprema.gov.do).

122. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 31.

inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria"; que los artículos 44 y siguientes de la Ley N° 834 de 1978, invocados por las personas que proponen la inadmisibilidad de la acción en inconstitucionalidad, que constituyen el derecho común en la materia y se refieren a la calidad y al interés directo y personal para solicitar al juez el examen de una pretensión, en modo alguno pueden interpretarse como restrictivos del derecho que tienen los particulares para intentar, en interés general, la acción directa en inconstitucionalidad, si se encuentran en una de las situaciones arriba enunciadas; que el estudio del expediente revela que las instituciones impetrantes y los proponentes del medio de inadmisión, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, tienen calidad e interés para ejercer la presente acción, los primeros, y oponerse a la misma, los segundos, y, en consecuencia, son parte interesada, por lo que procede ponderar los méritos de la misma»¹²³.

Otras decisiones jurisdiccionales confirmaron la actuación de una Corte Suprema independiente. Sin ánimo de exhaustividad y con fines meramente ilustrativos, es pertinente mencionar el fallo que declaró la **inconstitucionalidad** del Decreto N° 295-94, dictado por el Poder Ejecutivo, **por invadir las competencias del Congreso** previstas en el artículo 46 de la Carta Magna e imponer el cobro de una contribución o impuesto de salida del país por vía aérea, equivalente a 10 dólares de los Estados Unidos de América. La sentencia, emitida el 19 de mayo de 1999, declaró nulo el referido decreto, desautorizando al Gobierno por excederse en el ejercicio de sus facultades constitucionales¹²⁴. De igual manera, cabe citar la sentencia expedida por la Corte Suprema el 24 de febrero de 1999, en la que determinó que el **recurso de amparo** contemplado en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos **es parte del Derecho positivo dominicano**, indicando la autoridad jurisdiccional competente para tramitarlo y el procedimiento a seguir¹²⁵.

Por otra parte, apenas estuvo en posesión del cargo, la Corte Suprema hubo de avocarse al nombramiento de los restantes jueces del Poder Judicial, en cumplimiento del nuevo sistema contemplado por la Constitución de 1994 (artículo 67.4). Conviene también

123. Suprema Corte de Justicia, Caso de la inamovilidad de los jueces, sentencia de 30 de septiembre de 1998, en Boletín Judicial N° 1054, 1998 (disponible en www.suprema.gov.do).

124. Suprema Corte de Justicia, Caso del Decreto del Poder Ejecutivo N° 295-94, sentencia de 19 de mayo de 1999, en Boletín Judicial N° 1062, mayo de 1999 (disponible en www.suprema.gov.do). Véase también Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 139.

125. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 147-148. Para mayores detalles sobre decisiones de la Corte Suprema en materia de control de constitucionalidad, véase Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., pp. 23 y 27-58.

rememorar los principales rasgos de la actividad de reclutamiento en que debió embarcarse la Corte Suprema a poco de su nominación, pues ello permitirá igualmente identificar lecciones de importancia para afrontar el futuro. Lo primero que debe mencionarse es que, esta vez, la tarea debió ser realizada sin contar con un marco legislativo que la regulase. Y es que la Ley 327-98, «Ley de Carrera Judicial», exigida por la Carta Fundamental de 1994, recién hubo de ser promulgada en agosto de 1998, por lo que no pudo ser aplicada por la Corte Suprema en su trabajo de selección de nuevos jueces, llevado a cabo desde noviembre de 1997 y, en lo fundamental, a lo largo del primer semestre de 1998¹²⁶.

La carencia de legislación no fue óbice frente a los bríos con que los magistrados supremos se entregaron al cumplimiento de la función que la Carta de 1994 sustraía al Senado para encomendársela a la Corte Suprema, convirtiendo el viejo sistema de nombramiento político de los jueces en uno de cooptación o designación por los propios miembros de la judicatura, con el laudable propósito de favorecer una selección judicial basada en los méritos y en la capacidad profesional. Con una gran dosis de buena voluntad, el vacío de la normativa fue colmado, entonces, mediante un procedimiento transparente y

participativo, a semejanza del que poco antes fuera utilizado precisamente para la nominación de los nuevos integrantes del tribunal de cúpula.

Así, los magistrados supremos recorrieron el país, evaluando a los candidatos en exámenes orales que se ventilaban en público y a los que estaba permitido asistir a las poblaciones lugareñas¹²⁷. **Aunque el mecanismo fue extenuante y se resintió también de ciertos defectos, tales como el ya conocido de la superficialidad de las evaluaciones, en definitiva permitió remozar en corto tiempo el elenco de la judicatura de la República Dominicana**¹²⁸, agobiada hasta ese momento por la presencia de la politización, el clientelismo y las prácticas de corrupción. El procedimiento seguido, en cuya virtud fueron evaluados 2680 candidatos y nombrados alrededor de 500 jueces -de los cuales, únicamente 34% fueron confirmados o promovidos de instancias inferiores-¹²⁹, permitió asimismo poner un dique de resistencia a las arremetidas y presiones políticas indebidas, esta vez desembozadas, a las que se vio expuesta la Corte Suprema¹³⁰.

126. Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., pp. 149-160.

127. Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., p. 149; Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 57-58.

128. Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 5.

129. Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., pp. 158-159.

No obstante lo meritorio que el proceso fue en sí mismo, por lo que recibió igualmente el respaldo de ciudadanos y analistas, un efecto negativo adicional que, en este caso, produjo la carencia de legislación aplicable, fue que los nombramientos efectuados no gozaron de la garantía de la inamovilidad, siendo de observar que la Ley de Carrera Judicial, aprobada todavía en momento posterior, no previó tampoco ninguna disposición transitoria respecto de estos jueces¹³¹.

Superadas con éxito las difíciles coyunturas de selección judicial de los años 1997 y 1998, en gran medida debido a las circunstancias excepcionales de la época, los elementos de improvisación, descuido y falta de institucionalización, que afectaron a los referidos procesos de nombramiento, terminaron por dejar una onerosa carga. Y es que, al cabo de pocos años, tan pronto como en el 2001, se llevó a cabo un proceso de designación de tres magistrados de la Corte Suprema

en el que se desconoció todo lo avanzado con las recién reseñadas experiencias de los años 1997 y 1998. En efecto, el entonces Presidente de la República **Hipólito Mejía debía llenar las plazas dejadas vacantes por la renuncia o muerte de tres integrantes del máximo tribunal, habiendo optado por hacerlo con prescindencia del mecanismo transparente, participativo y democrático puesto en práctica por su predecesor Leonel Fernández**¹³².

El lamentable episodio -sin duda, un **retroceso** en términos de los estándares exigidos por el Estado constitucional y democrático de Derecho- puso de manifiesto que las prácticas autoritarias y clientelistas, que amenazan la independencia de la judicatura a través de mecanismos de selección inapropiados, sólo quedarán realmente relegadas al pasado si es que las reglas idóneas se institucionalizan en la normativa y encarnan en las prácticas de las entidades llamadas a ejercer las potestades de nominación¹³³. Desde luego, el involucramiento de los poderes públicos y en general del sistema político en su conjunto, lo mismo que la participación activa de la sociedad civil organizada, se erigen en importantes barreras de contención a los designios políticos de captura y subordinación de la judicatura, nunca del todo vencidos, sino apenas agazapados a la espera de

130. Según informa Rivera-Cira, «varios políticos y congresistas enviaron abiertamente sus listas a la Suprema Corte». Véase Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 57.

131. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 58; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Alvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 5.

132. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, pp. 31 y 64; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008, op. cit., p. 379 (nota 29).

133. Algo similar se observa en otros países de la región. Véase, por ejemplo, lo sucedido en Panamá, en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá, Washington DC, DPLF, 2009, pp. 36-37, 39-40 y 69-70.

una nueva oportunidad.

También debe ser lamentado el que, en materia de decisiones jurisdiccionales, la Corte Suprema haya mostrado, en fecha reciente, un significativo cambio de criterio respecto de la cuestión de la titularidad para demandar en los procesos de acción directa de inconstitucionalidad, cuestión respecto de la cual su jurisprudencia progresista le mereció tantos elogios, como se ha expuesto antes. En efecto, en el proceso conocido como «Caso Sunland», el máximo tribunal, variando una línea jurisprudencial fuertemente consolidada, ha sostenido lo siguiente:

«...cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia.

»Considerando, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas

cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción.

»Considerando, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad»¹³⁴.

En consecuencia, ante un caso en el que están en juego poderosos intereses económicos privados y la misma gestión del Poder Ejecutivo -la demanda planteaba la inconstitucionalidad de un millonario contrato de construcción celebrado por el Gobierno con una corporación privada-, la Corte Suprema sorprende con una modificación de su jurisprudencia que introduce una seria restricción a la posibilidad, hasta hace poco ampliamente reconocida por ella

134. Suprema Corte de Justicia, Caso Sunland, sentencia de 18 de diciembre de 2008 (disponible en la página web del diario Hoy: www.hoy.com.do).

misma, de que los particulares puedan accionar en sede de justicia constitucional para efectivizar los controles previstos en la Carta Fundamental sobre los poderes políticos. La decisión es, pues, una clara involución en la defensa

jurisdiccional de la Constitución y de los controles jurídicos y democráticos sobre los titulares de los poderes públicos, por lo que, con justa razón, ha sido objeto de fuertes críticas¹³⁵.

IV.2 La carrera judicial y el régimen disciplinario

IV.2.1 Los estándares internacionales

Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura contienen diversas disposiciones relativas a la carrera y el régimen disciplinario del Poder Judicial. No se incluyen en esta sección, desde luego, las reglas referidas a la selección y nombramiento de los jueces, pues ello ha sido abordado en un acápite anterior del presente informe. No obstante, las normas fundamentales sobre la carrera jurisdiccional y el control de inconductas funcionales y la eventual separación o remoción, tal como han sido configuradas por los estándares internacionales, resultan del todo pertinentes.

Así, ha de tenerse en cuenta que, bajo el epígrafe de «Condiciones de servicio e inamovilidad», los **Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia**

de la Judicatura estatuyen lo siguiente:

* «La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas» (Principio 11).

* «Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto» (Principio 12).

* «El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia» (Principio 13).

135. Véase Rodríguez Gómez, Cristóbal, «La Sunland como signo», en Clave Digital (diciembre de 2008).

De otro lado, con el subtítulo de «Medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo», los Principios Básicos de las Naciones Unidas disponen lo siguiente:

* «Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario» (Principio 17).

* «Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones» (Principio 18).

* «Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial» (Principio 19).

* «Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o

similares» (Principio 20).

Es claro, entonces, que los **estándares internacionales**, si bien no exigen necesariamente la existencia de la carrera judicial en cada ordenamiento jurídico nacional, admiten como apropiado tal modelo, en el que los **jueces ingresan, permanecen, ascienden y son controlados y separados de la judicatura sobre la base de los principios de mérito y capacidad personales**¹³⁶. Y es que este modelo es plenamente válido para la edificación de un Poder Judicial profesional y eficiente, preservado de interferencias indebidas de los poderes políticos y fácticos, en condiciones de brindar a los ciudadanos un servicio público de justicia confiable y de calidad¹³⁷.

La importancia del «estatuto de los jueces» es tal, que los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura* dejan de lado su habitual laconismo y elaboran un nutrido conjunto de reglas, con cierto nivel de detalle. No es posible aquí, desde luego, un análisis exhaustivo, pero sí es del caso recalcar ciertos aspectos de especial

136. Véase Eguiguren Praeli, Francisco (coordinador), Gobierno y administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial, Lima, PUCP, 2002, pp. 221-236. Véase también Gonzales Mantilla, Gorki, Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica, Lima, Palestra - PUCP, 2009, pp. 306-307.

137. Eguiguren Praeli, Francisco (coordinador), Gobierno y administración del Poder Judicial..., op. cit., pp. 33-34.

relevancia para los fines del presente informe. En tal sentido, debe señalarse que es admisible (no imperativa) la limitación temporal del nombramiento de los jueces (Principios 11 y 12), lo que sin embargo no debe afectar nunca la característica esencial de la inamovilidad (Principio 12). Igualmente, debe mencionarse que el sistema de ascensos es una posibilidad aceptable a la luz de los estándares internacionales, y que, en caso de existir, deberá fundamentarse en elementos «objetivos», tales como la capacidad profesional, la integridad y la experiencia (Principio 13).

Pero es en materia disciplinaria donde los *Principios Básicos de las Naciones Unidas* desarrollan una serie de regulaciones más precisas, lo que sin duda se debe a la trascendencia de garantizar que los mecanismos de control de la conducta y desempeño de los jueces no lesionen su independencia e imparcialidad. Después de todo, es de sobra conocido que, a lo largo de la historia, ha sido justamente el ejercicio de la potestad disciplinaria un medio a menudo utilizado para el sojuzgamiento político de la judicatura¹³⁸. En la actualidad, **la concentración de poderes**

sancionatorios transferidos a los tribunales de cúpula puede convertirse en una amenaza ilegítima sobre la independencia interna de los jueces. En consecuencia, los estándares internacionales reconocen los principios del debido proceso en materia disciplinaria judicial, incluyendo la imparcialidad del órgano sancionador (Principio 17) y el derecho a una revisión por un tribunal independiente de las sanciones disciplinarias impuestas (Principio 20).

Estas regulaciones se han visto confirmadas y complementadas hace poco por la **Observación General N° 32 (2007) del Comité del PIDCP**, ya antes citada en el presente informe, la cual señala lo siguiente:

* «**El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo** hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo.

Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y

138. Según Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla Álvarez, «el instrumento disciplinario en la moderna magistratura de inspiración francesa se ha dado en función de la jerarquía, con finalidades de "policía" y para garantizar el orden interno del aparato», dejando al juez «francamente indefenso y a merced de los centros de poder intracorporativos». Véase Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla Álvarez, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 143.

proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. [...] Para salvaguardar su independencia, la ley deberá garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas».

* «Los jueces podrán ser **destituidos** únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidos en la Constitución o en la ley. La destitución de jueces por el poder ejecutivo, por ejemplo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé ninguna razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia del poder judicial. Esto también se aplica, por ejemplo, a la

destitución por el poder ejecutivo de jueces presuntamente corruptos sin que se siga ninguno de los procedimientos establecidos en la ley»¹³⁹.

Por su parte, **la Corte IDH** también ha indicado, mediante su jurisprudencia, determinados aspectos del estándar internacional que resultan relevantes para el caso dominicano, los cuales tienen relación con la cuestión de la provisionalidad de los nombramientos judiciales, la garantía de no ser sancionado por discrepancias de interpretación jurídica con los tribunales de alzada y la necesidad de que los órganos de control disciplinario sean independientes.

En cuanto al primer aspecto **-la provisionalidad del nombramiento-**, la Corte IDH ha declarado que «los Estados están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes y, por ello, deben otorgarles cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, puesto que la provisionalidad no equivale a libre remoción»¹⁴⁰. Es más, la Corte IDH «considera que la provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen

139. Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 32, «El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia», documento de la ONU CCPR/C/GC/32, de 23 de agosto de 2007, párrafos 19 y 20.

desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables» y que «no debe extenderse indefinidamente en el tiempo y debe estar sujeta a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado o la celebración y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente»¹⁴¹.

En definitiva, para la Corte Interamericana, «los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla», de suerte que «la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial», siendo de notar que «esta situación de vulnerabilidad del Poder Judicial se acentúa si tampoco existen procesos de destitución respetuosos de las obligaciones

internacionales de los Estados»¹⁴².

Por lo que se refiere al segundo aspecto -la garantía de la **libertad de interpretación jurídica de los jueces**-, el máximo tribunal de derechos humanos de las Américas ha resuelto que «los jueces no pueden ser destituidos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante una apelación o revisión de un órgano judicial superior», y que «ello preserva la independencia interna de los jueces, quienes no deben verse compelidos a evitar disentir con el órgano revisor de sus decisiones, el cual, en definitiva, sólo ejerce una función judicial diferenciada y limitada a atender los puntos recursivos de las partes disconformes con el fallo originario»¹⁴³.

A mayor abundamiento, en el caso concreto examinado, la Corte Interamericana consideró que la debida motivación de la decisión de destitución impuesta por el órgano disciplinario judicial de Venezuela «debía operar como una garantía que permitiera distinguir entre una "diferencia razonable de interpretaciones jurídicas" y un "error judicial inexcusable" que compromete la idoneidad del juez para ejercer su función, de tal forma que **no se sancione a los jueces por adoptar posiciones jurídicas debidamente fundamentadas aunque divergentes frente a aquellas sustentadas por instancias de**

140. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Apitz Barbera vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008, párrafo 43.

141. *Ibid.*

142. *Ibid.* El Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, de la ONU, ha sostenido que «tratándose de los jueces, resulta frecuente que el estatuto de la magistratura y las garantías legales para el ejercicio de su función tengan características que, de hecho, amenacen su independencia, por ejemplo, cuando el nombramiento de los jueces es de carácter provisional y depende directamente del Jefe de Estado». Véase Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Leandro Despouy, documento de la ONU A/HRC/4/25, de 18 de diciembre de 2006, párrafo 23.

143. *Ibid.*, párrafo 84.

revisión»¹⁴⁴.

Por último, en lo que atañe al tercer aspecto **-la garantía de independencia del órgano disciplinario-**, la Corte IDH ha insistido en que la entidad encargada de sancionar a los jueces por la comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones ha de estar dotada de la característica esencial de independencia, lo que se halla en directa relación con los mecanismos de nombramiento y control de sus integrantes. En efecto, para la Corte Interamericana, «de la prueba aportada se concluye que el TSJ [Tribunal Supremo de Justicia] tiene absoluta discreción para reorganizar la CFRSJ [Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial], sin que exista ningún procedimiento o mecanismo previamente establecido y respetuoso de las debidas garantías para nombrar o remover a los miembros de la CFRSJ»¹⁴⁵. Y no sólo ello, sino que «en definitiva, si bien en este

caso no ha quedado demostrado que la CFRSJ haya actuado en desviación de poder, directamente presionada por el Ejecutivo para destituir a las víctimas, el Tribunal concluye que, debido a la libre remoción de los miembros de la CFRSJ, no existieron las debidas garantías para asegurar que las presiones que se realizaban sobre la Corte Primera no influenciaran las decisiones del órgano disciplinario», por lo que declaró que «el Estado violó el derecho de los señores Aritz, Rocha y Ruggeri a ser juzgados por un tribunal con suficientes garantías de independencia, lo que constituye una vulneración del artículo 8.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma»¹⁴⁶.

IV.2.2 El Derecho dominicano

La Constitución de la República Dominicana de 2010 contiene varias cláusulas sobre el estatuto de los jueces y el régimen disciplinario de la judicatura, que responden a la conveniencia de perfeccionar el régimen jurídico de asuntos tan trascendentes como éstos, introduciendo salvaguardias de rango

constitucional. Las principales de ellas, con excepción de las relativas al nombramiento de los magistrados que ya han sido abordadas en un acápite

144. *Ibíd.*, párrafo 90.

145. *Ibíd.*, párrafo 142.

146. *Ibíd.*, párrafos 147 y 148.

anterior del presente informe, son las siguientes:

* La ley regulará la carrera judicial, con arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad (artículo 150).

* La ley regulará la Escuela Nacional de la Judicatura, cuya función es la formación inicial de los aspirantes a jueces (artículo 150, párrafo I).

* Los jueces integrantes del Poder Judicial son independientes, imparciales, responsables e inamovibles y están sometidos a la Constitución y a las leyes. No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados o jubilados, sino por alguna de las causas establecidas y con las garantías previstas en la ley (artículo 151).

* El Consejo del Poder Judicial, definido como el «órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial», tiene entre sus funciones el presentar al Pleno de la Corte Suprema los candidatos para determinación de jerarquía y ascenso de los jueces del Poder Judicial (artículo 156.1).

* El Consejo del Poder Judicial tendrá la siguiente composición: el Presidente de la Corte Suprema, que lo preside; un juez de la Corte Suprema, elegido por el Pleno de la Corte; un juez de Corte de Apelación

o su equivalente, elegido por sus pares; un juez de Primera Instancia o su equivalente, elegido por sus pares; un Juez de Paz o su equivalente, elegido por sus pares (artículo 155).

* La Corte Suprema estará integrada por tres cuartas partes de magistrados provenientes de la carrera judicial (artículo 180).

* Es requisito para ser juez de una Corte de Apelación o para ser juez de Primera Instancia el pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como juez del órgano jurisdiccional inmediato inferior durante el tiempo que determine la ley (artículos 158.4 y 161.4).

* El Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano encargado de evaluar el desempeño de los jueces de la Corte Suprema (artículo 179).

* El Consejo Nacional de la Magistratura evaluará el desempeño de los jueces de la Corte Suprema cada siete años. La separación del cargo deberá sustentarse en los motivos que la ley determina (artículo 181).

* El Consejo Nacional de la Magistratura, encargado de designar al Presidente de la Corte Suprema y a dos sustitutos, por siete años, también recibe la función de evaluar su desempeño, pudiendo

elegirlos para un nuevo período (artículo 180, párrafo I).

* Los actuales jueces de la Corte Suprema que no queden en retiro por haber cumplido 75 años de edad serán sometidos a una evaluación de desempeño por el Consejo Nacional de la Magistratura, que determinará sobre su confirmación (Cuarta Disposición Transitoria).

* El Consejo del Poder Judicial deberá ser creado dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución (Primera Disposición Transitoria).

* La Corte Suprema mantendrá las funciones atribuidas al Consejo del Poder Judicial hasta la integración de este órgano (Tercera Disposición Transitoria).

Interesa poner de relieve, ante todo, la ratificación constitucional del modelo de la carrera judicial, que había sido introducido en la Carta Fundamental de

1994 (artículo 63, párrafo I). La Constitución de 2010 mantiene esta opción clave y amplía las regulaciones de su predecesora, con varias normas orientadas a producir cambios significativos. Así, como se ha dicho, la Suprema Corte de Justicia se ve comprendida en la carrera judicial de manera expresa y una porción mayoritaria de su nómina provendrá de la propia institución, conforme al principio de ascenso sobre la base de méritos y capacidad (artículo 180). Se trata, sin duda, de una innovación muy importante. De otro lado, la Constitución de 2010, además de explicitar los principios de orden material que dan sustento al modelo de la carrera judicial (mérito, capacidad y profesionalidad, según el artículo 150), confirma el principio esencial de inamovilidad de los jueces y consagra los principios de legalidad de las causales disciplinarias y de las garantías que deben tener los jueces frente a un eventual proceso sancionatorio por la presunta comisión de faltas funcionales (artículo 151).

IV. 2.2.1 La Evaluación de Desempeño

La inamovilidad, empero, si bien no está sujeta a límites temporales explícitos en la Constitución de 2010, debe ser entendida en concordancia con el principio de **evaluación periódica del desempeño** que también ha quedado constitucionalizado, cada siete años en el caso de los

magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículos 181 y 180, párrafo I, y Cuarta Disposición Transitoria). La evaluación del desempeño, como parte de la carrera judicial, es también una importante novedad que trae la Norma Fundamental dominicana de 2010 y apunta

a evitar el anquilosamiento de la judicatura, coadyuvando a la actualización permanente y la capacitación profesional de los jueces. En tal sentido, la elevación a rango constitucional de la Escuela Nacional de la Judicatura aparece como igualmente acertada (artículo 150, párrafo I).

No obstante, la división de tareas evaluativas del rendimiento entre el **Consejo Nacional de la Magistratura** para los miembros del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria (artículos 179, 180, párrafo I, 181 y Cuarta Disposición Transitoria), y el **Consejo del Poder Judicial** para los restantes jueces (artículo 156.1), **puede devenir en factor desencadenante de discrepancias** entre estas entidades, por lo que el legislador democrático y los órganos de aplicación del ordenamiento deberán hacer los esfuerzos necesarios para reducir las posibilidades de tensión y conflicto inter-orgánicos y, en especial, para su adecuado procesamiento y resolución.

Pero el cambio institucional más relevante en materia de estatuto de los jueces es, quizá, la creación del **Consejo del Poder Judicial**, el mismo que, como ha sido expuesto antes en el presente informe, está llamado a disminuir, siquiera en parte, la excesiva concentración de potestades de gobierno y administración en el tribunal de cúpula de la República Dominicana. En efecto,

el Consejo del Poder Judicial, definido como el «órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial», tiene un rol reservado por la Carta en el ámbito de la definición del escalafón y las promociones o ascensos, así como en asuntos disciplinarios y administrativos, sin contar las funciones ya mencionadas en la esfera de los nombramientos de jueces de tribunales distintos de la Corte Suprema (artículo 156.1).

A no dudarlo, **llevar a la práctica esta innovación requerirá grandes dosis de voluntad política, concurrencia de esfuerzos institucionales, incluyendo aportes de la sociedad civil organizada, y, en general, el más amplio involucramiento del sistema político y la ciudadanía de la República Dominicana, a fin de poder vencer las poderosas resistencias e inercias que, todo hace suponer, se le opondrán.** De hecho, como también ha sido mencionado antes en el presente informe, ya es de lamentar el retraso en el cumplimiento de los plazos estipulados por la Constitución para la conformación de la entidad, debido a la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Ley Orgánica del Consejo aprobada por el Congreso.

En fin, es de esperar que el propio Poder Judicial dominicano sepa valorar la trascendencia de esta modificación en el cuadro general de organización y

dirección de la judicatura, con vistas a la anunciada «segunda ola» de la reforma judicial. Y es que el **Consejo del Poder Judicial, junto con desconcentrar potestades ahora atribuidas en exceso a la Corte Suprema, puede contribuir vigorosamente a renovar el impulso reformista** que, como se ha dicho antes, ha decaído en los últimos años. De allí que sea deseable que la situación de interinidad, prevista en la Tercera Disposición Transitoria de la Constitución de 2010 para un lapso temporal menor, **no se prolongue, agravando la inconstitucionalidad ya producida.**

Como quiera que fuere, y sin ánimo de exhaustividad, es oportuno citar algunas de las principales cláusulas generales que la observada Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial contiene, las cuales permiten aquilatar la profundidad y el alcance de los cambios que la creación del nuevo órgano ha de aportar a la administración de la carrera judicial y el régimen disciplinario de los jueces en el país. En tal sentido, el artículo 8 de la ley señala que, en ejercicio de sus atribuciones administrativas, el Consejo tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

* Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial (inciso 4).

* Reglamentar el Sistema de Provisión de Cargos Judiciales, el Sistema de Escalafón Judicial y el Sistema de Carrera Administrativa Judicial (inciso 5).

* Aprobar mediante resolución la actualización anual del Escalafón Judicial propuesta por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial y ordenar su publicación y difusión masiva (inciso 6).

* Aprobar anualmente los instrumentos de evaluación de desempeño de los jueces del poder judicial y de los funcionarios y empleados administrativos a ser aplicados por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial (inciso 7).

* Presentar a la Escuela Nacional de la Judicatura un reporte cada dos años de las necesidades estratégicas de capacitación de los jueces del Poder Judicial de conformidad con los resultados de las evaluaciones anuales de desempeño aplicadas a los mismos (inciso 8).

* Presentar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia propuestas de proyectos de ley para el mejoramiento de la Carrera Judicial, los servicios judiciales o aspectos organizativos del Poder Judicial a los fines de ser sometido al Congreso Nacional (inciso 9).

* Formular los programas, normas complementarias y políticas de la Carrera Judicial de conformidad con la Constitución y las leyes (inciso 10).

* Designar, mediante concurso público de méritos, al Director General de Administración y Carrera Judicial, al Contralor General del Poder Judicial y al Inspector General del Poder Judicial (inciso 12).

* Designar a los funcionarios y empleados del Poder Judicial de conformidad con la presente ley y el Sistema de Carrera Administrativa del Poder Judicial (inciso 13).

* Conceder licencias remuneradas o no a los jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial cuando las mismas superen los 30 días, con excepción de las correspondientes a embarazo y postparto, de conformidad con la ley y los reglamentos correspondientes (inciso 14).

* Administrar el plan de retiro, pensiones, jubilaciones y de seguridad social del Poder Judicial, de conformidad con los

principios establecidos en la Ley 87-01, sobre el Sistema Nacional de Seguridad Social (inciso 15).

* Aprobar los reglamentos y directrices que permitan implementar la presente ley (inciso 16).

Por otra parte, en cuanto se refiere a las atribuciones disciplinarias, la ley observada estipula que «la dirección y la reglamentación del régimen disciplinario del Poder Judicial corresponde al Consejo del Poder Judicial, en consecuencia las funciones de esta naturaleza conferidas a la Suprema Corte de Justicia por la Ley 327-98, de fecha 11 de agosto de 1998, de Carrera Judicial, pasarán a ser ejercidas por este Consejo» (artículo 13).

Asimismo, la ley observada incluye una significativa disposición relativa a la comisión de faltas graves por miembros de la Corte Suprema, en los siguientes términos:

«Cuando el juez que incurra en una falta disciplinaria grave sea miembro de la Suprema Corte de Justicia el Consejo del Poder Judicial presentará los elementos de prueba correspondiente ante la Cámara de Diputados y solicitará su investigación a los fines de iniciar un proceso de juicio político de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República» (artículo 20)¹⁴⁷.

147. Esta cláusula legal está en consonancia con los artículos 80.1 y 83.1 de la Constitución de 2010, en cuya virtud es atribución exclusiva del Senado conocer de la acusación formulada por la Cámara de Diputados contra los jueces de la Corte Suprema, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Como se puede apreciar, se trata de normas dirigidas a hacer efectiva la eventual responsabilidad de los magistrados de la Corte Suprema. Bajo la normativa constitucional anterior, se entendió que el juicio político no era aplicable a los miembros de la Corte Suprema, ya que éstos no ostentan la condición de funcionarios electos exigida por los artículos 23.4 y 26 de la Constitución de 1994. Véase, al respecto, Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 6.

Por último, la ley observada complementa el listado de faltas disciplinarias previsto en la Ley de Carrera Judicial, con la siguiente regulación:

«Los jueces del orden judicial sujetos a la presente ley incurrir en falta disciplinaria sin perjuicio de las previstas en la Ley de Carrera Judicial en los siguientes casos:

»1) Por incumplimiento recurrente de sus deberes y las normas de trabajo establecidas.

»2) Por ejercer en forma dolosa o desviada sus derechos y prerrogativas.

»3) Por utilizar su posición o jerarquía para el logro de favores ilegítimos dentro y fuera del Poder Judicial.

»4) Por intervenir a través de peticiones o instrucciones de cualquier tipo en asuntos de los cuales han sido apoderados tribunales de una jerarquía

distinta o igual a la propia.

»5) Por incurrir en actuaciones jurisdiccionales manifiestamente improcedentes con el objetivo de beneficiar a una de las partes o a un tercero.

»6) Por incurrir en denegación de justicia.

»7) Por incurrir en cualquier otra falta disciplinaria establecida en la presente ley o por aquellas de igual gravedad determinada en nivel reglamentario» (artículo 19).

Es claro empero que, mientras no sea puesta en vigor la Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial, las disposiciones de la Ley de Carrera Judicial y de su Reglamento, así como las de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, en lo que resulte pertinente, siguen en vigencia y mantienen por lo tanto su aplicabilidad, como se expone en el acápite siguiente.

IV.2.3 El aprendizaje de la experiencia

Como ha sido ya expuesto en el presente informe, la entera nómina de la judicatura fue renovada a partir del año 1997, comenzando por el más alto tribunal de justicia de la República Dominicana, en el marco de la reforma judicial que

entonces daba sus primeros pasos en la práctica. Sólo los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema, sin embargo, fueron considerados bajo el alcance del principio de inamovilidad de los jueces, recogido por primera vez en

la Constitución de 1994 (artículo 63, párrafo III)¹⁴⁸. No ocurrió lo mismo con los demás miembros de la corporación jurisdiccional, debido a que el proceso en el cual fueron seleccionados se realizó antes de la entrada en vigor de la Ley 327-98, «Ley de Carrera Judicial», en agosto de 1998. Todavía tiempo más tarde, en noviembre de 2000, fue aprobado el «Reglamento de la Ley de Carrera Judicial» por la Corte Suprema, el cual entró en vigencia noventa días después¹⁴⁹.

La dilación en aprobar la normativa jurídica que regulará la carrera judicial y que, en particular, garantizará el principio de inamovilidad de los jueces, trajo como consecuencia, ciertamente negativa, el que la inmensa mayoría de los integrantes de la judicatura accediera al cargo en condiciones de **mera provisionalidad** y, por lo tanto, muy precarias. Ya se ha visto cómo la Corte IDH considera que la provisionalidad de los jueces ha de ser excepcional y que su prolongación en el

tiempo o su extensión al interior de la corporación judicial «generan importantes obstáculos para la independencia judicial», siendo obligatorio para los Estados asegurar la independencia no sólo de los jueces estables, sino también de aquellos sujetos a mandato provisorio, por lo que resulta vedada respecto de ellos la «libre remoción»¹⁵⁰.

De cualquier modo, al cabo de unos años, la situación comenzó a cambiar no únicamente en los enunciados legales, sino además en el plano de la realidad, dando inicio al proceso de implementación de la **Ley de Carrera Judicial**. Además de la puesta en marcha de la **Escuela Nacional de la Judicatura** con un tupido programa de capacitación¹⁵¹ y la creación de distintas dependencias administrativas relacionadas con aspectos específicos de la carrera judicial (selección, evaluación, escalafón, etcétera)¹⁵², debe destacarse, de forma especial, el que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Resolución N° 287-2001, haya dispuesto **el ingreso a la carrera de 472 jueces, celebrándose la correspondiente ceremonia el 27 de abril de 2001**¹⁵³. De esta manera, tales jueces habrían **adquirido la protección del hasta entonces negado principio de inamovilidad, lo que contribuiría decididamente a fortalecer su independencia.**

148. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p.

139. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005, op. cit., p. 224.

149. Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., p. 99.

150. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Apitz Barbera vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008, párrafo 43.

151. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 63-66; Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., pp. 219-251.

152. Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., pp. 115-125.

153. *Ibid.*, p. 100.

A propósito del principio de inamovilidad, debe recordarse que la misma jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia estableció la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones de la Ley de Carrera Judicial y de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura que pretendieron sujetar aquel principio a un límite temporal por demás reducido (cuatro años), según ha sido expuesto en un acápite precedente¹⁵⁴.

Desde luego, la implementación del modelo de la carrera judicial constituye una transformación de gran envergadura. De allí que el Presidente del Poder Judicial haya podido decir, no sin cierta solemnidad y énfasis, que «la puesta en vigor de la carrera judicial constituye la más importante medida que, en procura del fortalecimiento institucional del Poder Judicial, se haya tomado en la República Dominicana en las últimas décadas»¹⁵⁵. Tal entendimiento se ve reflejado, asimismo, en el **Plan Estratégico 2009-2013** del Poder Judicial, que considera como uno de sus «principales logros» el «establecimiento del Sistema de Carrera Judicial, dando cabal cumplimiento a la Ley N° 327-98 de la Carrera Judicial y su reglamento, celebrando los concursos de oposición para aspirantes a juez de paz, la aplicación del sistema de evaluación del desempeño, el escalafón judicial y el sistema de provisión de

cargos a los jueces»¹⁵⁶. Esta mirada optimista, sin embargo, no lleva a olvidar que aún se encuentra en la lista de las «debilidades» de la corporación jurisdiccional la «incertidumbre en torno a la consolidación de los sistemas de carrera judicial y Defensa Pública»¹⁵⁷, lo que revela que la propia judicatura es consciente de que aún es temprano para cantar victoria y que hay todavía un **trecho largo que transitar hasta el pleno cumplimiento e implementación de los preceptos de la Ley de Carrera Judicial**.

Ahora bien, las principales regulaciones de la Ley de Carrera Judicial, distintas de las relacionadas con el nombramiento de los jueces, que ya fueron comentadas antes en el presente informe, son las siguientes:

- * Comprende sólo a los jueces, dejando fuera al personal administrativo auxiliar.
- * Crea la Dirección de Carrera Judicial, encomendándole la administración de todos los procedimientos inherentes a la carrera judicial y de los recursos

154. Suprema Corte de Justicia, Caso de la inamovilidad de los jueces, sentencia de 30 de septiembre de 1998, en Boletín Judicial N° 1054, 1998 (disponible en www.suprema.gov.do). Véase también Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 147; Suárez Dubernay, Julio, Forjando una conciencia judicial, op. cit., pp. 26-29.

155. *Ibid.*, p. 98.

156. Poder Judicial de República Dominicana, Plan estratégico 2009-2013, op. cit., p. 11.

157. *Ibid.*, p. 12.

necesarios para la adecuada operación de los tribunales.

* Estipula que para ingresar a la carrera es requisito haber aprobado los programas de capacitación que imparta la Escuela Nacional de la Judicatura, salvo los jueces de la Corte Suprema, los abogados de reconocida competencia y con ejercicio profesional de más de diez años, los profesores universitarios de alta calificación académica, autores de aportes a la bibliografía jurídica y quienes han prestado servicio en la judicatura con eficiencia y rectitud.

* Exige a los miembros de la carrera judicial el presentar declaración jurada ante notario sobre la composición de su patrimonio.

* Crea el escalafón judicial para permitir los ascensos sobre la base de los méritos y la capacidad profesional, con cuatro niveles: Juez de Paz, Juez de Primera Instancia, Juez de Apelación y Juez de la Corte Suprema.

* Prescribe una evaluación anual de los jueces por su superior jerárquico.

* Establece la obligatoriedad de la jubilación de los jueces a los 75 años de edad (lo que, sin embargo, no se aplica a los magistrados de la Corte Suprema, según la jurisprudencia elaborada por el máximo tribunal).

* Regula como sanciones disciplinarias la amonestación verbal, la amonestación escrita, la suspensión sin sueldo y la destitución. Las tres primeras sanciones pueden ser impuestas por el tribunal jerárquico superior en el proceso funcional, mientras que la última sólo corresponde a la Corte Suprema.

* Establece la Escuela Nacional de la Judicatura, adscrita a la Corte Suprema, como el órgano encargado de la formación y capacitación de los servidores judiciales¹⁵⁸.

Es claro, a la luz de las nuevas normas constitucionales expuestas en la sección anterior del presente informe, que varias de las principales regulaciones de la Ley de Carrera Judicial han sido modificadas o derogadas por el Texto Fundamental de 2010 o lo serán apenas entre en vigencia la Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial, órgano que se hará cargo de la administración del estatuto de los jueces por mandato de la misma Constitución. Es pertinente indicar aquí que **la ahora muy poderosa Dirección de Carrera**

158. Véase Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 59-60. Otros autores opinan que «la ley dominicana está bien concebida en las disposiciones que se refieren a la carrera judicial». Véase Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 6.

Judicial verá severamente recortadas sus atribuciones o deberá subordinarse a una entidad como el Consejo, de composición amplia y democrática, representativa de los distintos niveles de la organización jurisdiccional.

Ello parece adecuado por la misma razón que lo es la disminución de las potestades de gobierno y administración concentradas en la actualidad en manos de la Suprema Corte o de su Presidente, esto es, porque, **en el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho, resulta preferible la distribución y limitación del poder y el establecimiento de garantías** que tiendan a evitar la comisión de arbitrariedades, máxime teniendo en cuenta la tradición caudillista y clientelar que, según se ha visto antes, aparece como una constante histórica en el devenir político del país. De hecho, distintas personas entrevistadas en el curso de la presente investigación sostuvieron que el poder de la referida Dirección de Carrera Judicial es desmesurado y se presta a prácticas que ponen en peligro la independencia de los jueces al interior de la misma organización (independencia interna).

No está demás insistir, en este punto, acerca de **la conveniencia de reducir las facultades de la Corte Suprema en materia de estatuto de los jueces,** ya que ellas son también desmedidas. De un lado, dificultan el cabal cumplimiento de sus

funciones primordiales de orden jurisdiccional¹⁵⁹, y de otro lado, se ciernen peligrosamente sobre la independencia interna de los jueces, por lo que en la misma República Dominicana se han elevado voces críticas señalando este peligro y recomendando transferir las funciones de gobierno y gestión, incluidas las relativas a la administración de la carrera y al control disciplinario, del máximo tribunal a un órgano especializado como el Consejo del Poder Judicial¹⁶⁰.

La evaluación del desempeño, precisamente, ofrece un buen ejemplo acerca de cómo un poder administrativo excesivo sobre el estatuto de los jueces, en manos de la Corte Suprema y de la Dirección de Carrera Judicial a ella adscrita, configura una situación indeseable que puede dar lugar a arbitrariedades e incidir negativamente sobre la independencia interna de los jueces¹⁶¹. Conviene, pues, examinar la cuestión con algún nivel de detalle.

159. *Ibid.*, p. 45.

160. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas...*, op. cit., vol. III, pp. 62-63; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008*, op. cit., p. 126.

161. Según Roberto Obando Prestol, «la adopción de mecanismos de evaluación del desempeño viene dada por un sistema de gobierno en donde la rendición de cuentas (accountability) se constituye en el elemento indispensable en la consolidación del Estado de Derecho. Otras razones incluyen: la necesidad de utilizar más eficientemente los limitados recursos fiscales, el deseo de aumentar la legitimidad de las instituciones públicas, y de crear organizaciones "que aprendan" (learning organizations)». Véase Obando Prestol, Roberto, «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana...», op. cit., p. 60.

Es de observar, en primer término, que es la Resolución 3739-2009 emitida por la Corte Suprema la que establece los actuales parámetros para el sistema de evaluación de desempeño de los jueces. Hasta la conformación del Consejo del Poder Judicial, la Dirección de la Carrera Judicial es el órgano encargado del sistema de evaluación de desempeño de los jueces.

Los jueces son evaluados tanto por sus competencias judiciales -las sentencias o las resoluciones emitidas, las audiencias celebradas, los incidentes resueltos y los autos dictados, entre otros- como por sus competencias no judiciales. Entre estas últimas calidades se encuentran la organización y el control de actividades, y su capacidad de liderazgo y comunicación interpersonal. Para todos los jueces, salvo los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, que no son evaluados, la evaluación tiene lugar anualmente en una visita del juez calificador al tribunal del examinado (artículos 8 y 16).

La información estadística es el componente más importante en la evaluación. Dependiendo del cargo, tiene un peso de 80 o 90% en la calificación final del juez evaluado. **El análisis de las competencias judiciales del juez está compuesto casi completamente por datos**

numéricos: cuántas sentencias fueron pronunciadas, cuántos incidentes fueron fallados, en cuántas audiencias se participó, y para los presidentes de cortes, salas o juzgados, cuántos asuntos administrativos jurisdiccionales decidieron (artículo 11.1.4).

El peso de cada uno de esos factores depende de la posición del juez y de la materia de que se ocupa. Para un presidente de la Corte de Apelación de Niños, Niñas y Adolescentes, por ejemplo, la cantidad de proyectos de sentencia concluidos tiene un peso de 35 (sobre 80) en la parte de competencias judiciales, mientras que tiene un peso de 50 (sobre 80) para un presidente del Tribunal Contencioso Tributario.

El único aspecto no numérico de la evaluación de las competencias judiciales es la revisión de la **estructuración de la sentencia**. La División de Evaluación de Desempeño selecciona, al azar, las cinco sentencias o resoluciones que serán analizadas por el juez evaluador (artículo 11.2.1). Este último hará una evaluación técnica y jurídica de la sentencia, en tres partes: se considera el auto o la decisión (5 puntos), la redacción de la sentencia (5 puntos) y el respeto de las normas y plazos procesales (4 puntos).

La evaluación de las competencias no judiciales consiste en la apreciación de la capacidad de organización y control de actividades del juez, como la asignación de recursos; sus capacidades de liderazgo, comprendiendo tanto la capacidad de dirección como la habilidad en la toma de decisiones; y la capacidad de comunicación, tanto con los colegas del tribunal como con el usuario del sistema de justicia (artículo 12).

Los jueces son evaluados por sus superiores: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia evalúan a los jueces de Corte y del Tribunal Superior de Tierras. Los jueces de Corte evalúan a los demás jueces, con excepción de los jueces del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Originaria, que son evaluados por el Tribunal Superior de Tierras (artículo 26, Ley de Carrera Judicial). Hay un sistema de rotación, para asegurar que un juez no sea evaluado cada año por la misma persona. Sin embargo, algunos entrevistados afirmaron que no siempre se cumple con tal previsión.

El juez que obtiene un puntaje deficiente en la evaluación (69 o menos, de un máximo de 100) puede ser suspendido hasta por 30 días. El tribunal jerárquicamente superior determina el plazo de la suspensión. En este período, el juez puede cursar un programa de

capacitación en la Escuela Nacional de la Judicatura (artículo 22, Resolución 3739-2009).

La experiencia con este sistema no ha sido del todo positiva. Aunque se nota que se ha hecho un loable esfuerzo en el diseño del sistema de evaluación, sobre todo respecto de la parte de las competencias judiciales, existe un problema primordial: **la sobrevaloración de la cantidad** (estadísticas) por encima de la calidad. Además, **la amplitud de ciertos criterios** -como la «motivación de la sentencia»- y la carencia de un mecanismo para compensar a un juez por una cantidad menor de casos que resuelva cuando tiene entre manos procesos de alta complejidad, hacen que se perciba que el actual sistema de evaluación del desempeño dista aún de ser óptimo¹⁶². El artículo 19 de la Resolución 3739-2009, en cuya virtud la solicitud de revisión tiene que estar fundamentada en la evaluación propiamente dicha y no en el sistema de evaluación implementado, parece sugerir que ha habido cierto descontento entre

162. La situación anterior a la regulación aprobada por la Corte Suprema parece haber sido muy deficiente, lo que exige un esfuerzo especial para remontarla. Así, según Roberto Obando Prestol, a comienzos del siglo XXI los jueces todavía eran «nombrados y ascendidos atendiendo a los criterios tradicionales de influencia de grupos de interés, cercanía personal, amistad e incluso parentesco con jueces de tribunales superiores, incluyendo magistrados de la Suprema Corte de Justicia», de tal manera que «los procedimientos de selección de jueces han reforzado una administración de recursos humanos autocrática, no centrada en el desempeño». Véase Obando Prestol, Roberto, «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana...», op. cit., pp. 67-68.

los jueces con el sistema de evaluación. De otra parte, el que no en todos los casos sea posible apelar contra una evaluación si un juez estima que ha recibido un puntaje menor al que le corresponde, parece igualmente sugerir que el sistema da cierto espacio para la arbitrariedad, sobre todo si no siempre se rotan los jueces evaluadores. Solamente si uno tiene un puntaje de 79 o menos (artículo 19), se puede pedir una revisión. En vista de la importancia que el sistema de evaluación tiene para la carrera laboral de un juez -pues de eso depende su permanencia en la institución, la posibilidad de obtener un ascenso, el otorgamiento de becas y participación en cursos especiales de capacitación, la participación en programas de bienestar social y la concesión de estímulos de carácter moral y económico, entre otros (artículo 5)- **debe ser posible apelar contra una evaluación que el juez estime demasiado baja para su desempeño.**

En lo que atañe al régimen disciplinario, cuestión de la mayor importancia para la configuración de la judicatura como independiente, deben ser puestas de relieve las disposiciones de la Ley de Carrera Judicial que definen las faltas de mayor entidad:

«Artículo 65

»Son faltas que dan lugar a suspensión hasta treinta (30) días, las siguientes:

»1) Incumplir reiteradamente los deberes, ejercer en forma indebida los derechos o no observar las prohibiciones o incompatibilidades constitucionales o legales cuando el hecho o la omisión tengan consecuencia de gravedad para los ciudadanos o el Estado.

»2) Tratar reiteradamente en forma irrespetuosa, agresiva, desconsiderada u ofensiva a los subalternos, a los superiores jerárquicos y al público.

»3) Realizar en el lugar de trabajo actividades ajenas a sus deberes oficiales.

»4) Descuidar reiteradamente el manejo de documentos y expedientes, con consecuencia de daño o perjuicio para los ciudadanos o el Estado.

»5) Ocasionar o dar lugar a daño o deterioro de los bienes que se le confían, por negligencia o falta de debido cuidado.

»6) No dar el rendimiento satisfactorio anual evaluado conforme se indica en esta ley.

»7) Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos a su cargo.

»8) Realizar actividades partidaristas, así como solicitar o recibir dinero y otros bienes para fines políticos, en los lugares de trabajo.

»9) Promover, participar o apoyar actividades contrarias al orden público, en desmedro del buen desempeño de sus funciones o de los deberes de otros empleados y funcionarios.

»10) Divulgar o hacer circular asuntos o documentos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el juez tenga conocimiento por su investidura.

»11) Cualesquiera otros hechos u omisiones que, a juicio de la autoridad competente, sean similares o equivalentes a las demás faltas enunciadas en el presente artículo y que no ameriten sanción mayor».

«Artículo 66

»Son faltas graves, que dan lugar a destitución, según lo juzgue la Suprema Corte de Justicia, las siguientes:

»1) Solicitar, aceptar o recibir, directamente o por intermedio de otras personas, comisiones en dinero o en especie; o solicitar, aceptar o recibir, directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas, obsequios o recompensas, como pago por la prestación de los servicios inherentes al cargo que se desempeña. A los efectos de esta falta, se presumen como gratificaciones, dádivas, comisiones, obsequios, recompensas y beneficios

ilícitos similares, de contenido económico, sancionables disciplinariamente conforme a la presente ley, las sumas de dinero o bienes en especie que, por tales conceptos, reciban los parientes del funcionario, hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, inclusive, si se obtienen pruebas, evidencias o testimonios ciertos e inequívocos de los hechos o actuaciones objeto de sanción.

»2) Dejar de cumplir los deberes, ejercer indebidamente los derechos o no respetar las prohibiciones e incompatibilidades constitucionales o legales, cuando el hecho o la omisión tengan grave consecuencia de daños o perjuicio para los ciudadanos o el Estado.

»3) Tener participación, por sí por interpuestas personas, en firmas o sociedades que tengan relaciones económicas, cuando estas relaciones estén vinculadas directamente con algún asunto cuyo conocimiento está a cargo de dicho juez.

»4) Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas estando el juez apoderado del conocimiento de un asunto relacionado con esas personas.

»5) Realizar o permitir actos de fraude en relación con el reconocimiento y pago de sueldo, indemnizaciones, auxilios, incentivos, bonificaciones o prestaciones sociales.

»6) Cobrar viáticos, sueldos, o bonificaciones por servicios no realizados o no sujetos a pago, por un lapso mayor al realmente empleado en la realización del servicio.

»7) Incurrir en vías de hecho, injuria, difamación, insubordinación o conducta inmoral en el trabajo, o en algún acto lesivo al buen nombre a los intereses del Poder Judicial.

»8) Ser condenado penalmente, por delito o crimen a una pena privativa de libertad.

»9) Aceptar de un gobierno extranjero cargo, función, honor o distinción de cualquier índole sin previo permiso del Gobierno Nacional.

»10) Realizar actividades incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño en el cargo y el respeto y lealtad debidos a la administración de justicia y a la colectividad.

»11) Dejar de asistir al trabajo durante tres (3) días consecutivos, injustificadamente, incurriendo así en el abandono del cargo.

»12) Reincidir en faltas que hayan sido causa de suspensión de hasta treinta (30) días.

»13) Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias narcóticas o estupefacientes.

»14) Cometer cualesquiera otras faltas similares a las anteriores por su naturaleza y gravedad, a juicio de la autoridad sancionadora».

Debe ser reconocido el esfuerzo del legislador democrático de la República Dominicana por mejorar la tipificación de las infracciones más graves, las mismas que ameritan la imposición de las sanciones de mayor severidad, además de por recoger una serie de comportamientos reprobables vinculados con actos de corrupción, fraude y conflicto de intereses. Con ello, la situación dominicana se asemeja a la que prevalece en la región de América Central, según encontró una investigación anterior realizada por DPLF¹⁶³. No obstante, debe advertirse a la vez que existen algunos tipos sancionatorios de carácter abierto que pueden dar lugar a decisiones arbitrarias de los órganos de control.

163. Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá», en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), *Controles y desconroles de la corrupción judicial...*, op. cit., p. 71.

En todo caso, si bien es cierto que toda norma que define conductas sancionables tiene un ineludible margen de indeterminación, parece claro que, al menos en algún caso, los enunciados de la ley dominicana requieren de mayores precisiones. Tómese, a manera de ejemplo, el inciso 10 del artículo 66 de la Ley de Carrera Judicial, que autoriza a la destitución de los infractores y que emplea **categorías tan indefinidas** como las de «realizar actividades incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño en el cargo y el respeto y lealtad debidos a la administración de justicia y a la colectividad».

En cualquier caso, varias de las personas entrevistadas en la presente investigación declararon que los órganos disciplinarios hacían un empleo abusivo de los márgenes de discrecionalidad otorgados por la ley, para imponer restricciones sobre el ámbito de libertad de apreciación jurídica necesario para la actuación de jueces independientes. A este respecto, es de destacar asimismo que un número considerable de entrevistados sostuvo que a la excesiva indeterminación de algunos tipos legales que conforman el régimen disciplinario judicial en la República Dominicana, se une la práctica ejercida por la cúpula judicial de brindar declaraciones a la prensa criticando determinadas decisiones de tal o cual órgano jurisdiccional, con lo que activan el

control disciplinario, el mismo que parece servir entonces como un **mecanismo de intimidación de los jueces y de persecución de la legítima disidencia jurídica**.

Debe recordarse, pues, que la Corte IDH, como se dijo oportunamente, ha insistido en que los estándares internacionales exigen una debida motivación de las decisiones que adoptan los órganos de control disciplinario de la judicatura, a fin de que tal motivación pueda «operar como una garantía que permitiera distinguir entre una "diferencia razonable de interpretaciones jurídicas" y un "error judicial inexcusable" que compromete la idoneidad del juez para ejercer su función, de tal forma que no se sancione a los jueces por adoptar posiciones jurídicas debidamente fundamentadas aunque divergentes frente a aquellas sustentadas por instancias de revisión»¹⁶⁴.

El siguiente Cuadro N° 38, que abarca un período de diez años, muestra que la Corte Suprema ha ejercido sus potestades sancionatorias en particular sobre los alguaciles, en cuyo caso el número de destituciones es realmente elevado, pero también sobre los jueces, siendo de observar que una cantidad apreciable de éstos ha recibido las sanciones más graves, a saber,

164. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Apitz Barbera vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008, párrafo 90.

Cuadro N° 38
Resultados de la labor disciplinaria de la Suprema
Corte de Justicia, 1997-2007

Destitución de 594 alguaciles.

Amonestación verbal de 2 jueces.

Amonestación escrita de 10 jueces.

Suspensión temporal de 40 jueces, 31 de los cuales fueron suspendidos por evaluación de desempeño deficiente.

Destitución de 22 jueces por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, 1997-2007: resultados de 10 años de gestión judicial, Santo Domingo, SCJ, 2007, p. 52. Elaboración propia.

Por cierto, una medida que puede contribuir a fortalecer la posición de los jueces frente a la cúpula del Poder Judicial y frente a sus órganos de gobierno y administración, incluidos en primer lugar aquellos encargados del control disciplinario, es el asociacionismo.

Por desgracia, en la República Dominicana no existen asociaciones de jueces de ningún tipo, que puedan coadyuvar a la defensa de la independencia e integridad de la judicatura.

La «segunda ola de la reforma judicial» podría dedicar parte de sus esfuerzos a favorecer o promover la formación de tales asociaciones, las mismas que suelen cooperar a la defensa y fortalecimiento de los valores de independencia, imparcialidad y honestidad de los jueces, máxime cuando varios entrevistados en

el marco de la presente investigación reportaron la existencia de determinadas presiones, normalmente veladas y a veces explícitas, para evitar la formación de organizaciones de jueces en el país.

Por último, cabe mencionar la importancia que para el régimen disciplinario y, en particular, para el combate a la corrupción judicial tiene la obligación, fijada por la ley, de que los jueces presenten **declaraciones juradas de patrimonio**. En efecto, en la República Dominicana, conforme a **la Ley 82-79**, del 16 de diciembre de 1979, todos los jueces, además de los Directores Generales, los Sub-Directores, los Administradores y los Sub-Administradores de los organismos estatales, entre otros, están

obligados a hacer una declaración jurada de bienes, en la que den cuenta de los bienes muebles e inmuebles, además de los activos y pasivos que poseen (artículos 2 y 3). La Ley 82-79 obliga a hacer tal declaración dentro de un mes de la posesión del cargo, así como dentro de un mes de haber cesado sus funciones (artículo 1).

En consonancia con ello, el artículo 41.2 de la Ley de Carrera Judicial establece la obligación, a cargo de todos los jueces de carrera, de presentar una declaración jurada de bienes cada tres años ante la Dirección General de la Carrera Judicial, la misma que debe ser firmada por un notario y contener la composición activa y pasiva del patrimonio.

El Decreto N° 287-06, en vigor desde el año 2006, que detalla y amplía las disposiciones de la Ley, estableció el Sistema Automatizado y Uniforme de la Declaración Jurada de Bienes. Este sistema posibilita que los funcionarios que tienen que hacer la declaración la puedan emitir a través de una página de internet, habilitada para este fin por el Departamento para la Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA). Uno también puede rellenar el formulario físico si no le es posible completar los documentos digitales. El formulario físico necesita ser tramitado ante un notario y

entregado dentro de los 10 días después de haberlo retirado (artículo 2, Decreto N° 287-06).

Este mismo decreto establece que la Procuraduría General de la República, a través del DPCA, puede solicitar el intercambio de información a cualquier agencia o dependencia del Gobierno estatal a fin de verificar la información proporcionada por el funcionario (artículo 2, párrafo II, Decreto N° 287-06) y, eventualmente, iniciar un proceso penal.

Así, pues, los jueces hacen periódicamente una declaración jurada de bienes. En la página web de la Suprema Corte de Justicia, se puede acceder a los resúmenes de estas declaraciones, donde se alista el total de los activos y de los pasivos del juez.

En este momento, **un proyecto de ley está bajo discusión en el Congreso dominicano**. La propuesta detalla los cargos públicos cuyos titulares deben hacer una declaración de patrimonio, y además establece que el funcionario necesita hacer una declaración jurada dentro del mes de su toma de posesión del cargo, al igual que bajo la ley antigua, además de a dos años a partir de esa fecha. Cuando uno es reelegido o entra en un nuevo puesto, tiene que hacer otra declaración jurada.

En adición a ello, se crearía la obligación de incluir el patrimonio de la pareja permanente del funcionario en la declaración (artículos 3 y 4 del proyecto de ley, aprobado por el Senado el 15 de junio de 2010). El artículo 6 del proyecto de ley amplía la información que uno tiene que proveer en la declaración. Incluye, entre otras informaciones sobre las posesiones del cónyuge, la membresía en juntas o consejos administrativos en instituciones públicas o privadas, e información relativa a ser socio o accionista en corporaciones, asociaciones o sociedades de carácter público o privado, con o sin fines de lucro.

Según el artículo 8 del proyecto de ley, la Cámara de Cuentas sería el órgano encargado de la aplicación y reglamentación de esa ley. La Cámara de Cuentas crearía una Oficina Especializada de Evaluación y Fiscalización del Patrimonio de los Funcionarios Públicos. El rol del Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA), dependencia de la Procuraduría General de la Nación, sería más bien en la dirección de las investigaciones penales en los casos en que la Cámara de Cuentas o sus oficinas detecten irregularidades (artículo 10).

Es importante mencionar el artículo 14, que contiene una disposición importante: el funcionario necesita demostrar que el origen de su patrimonio es lícito. Cuando uno no puede probar la procedencia, se interpretará como enriquecimiento ilícito y se solicitará la confiscación del patrimonio a través del tribunal competente. Además de la confiscación de la propiedad, uno estará sujeto a la imposición de sanciones como una pena de prisión de entre cinco y diez años, una multa equivalente al duplo del patrimonio ilícito y, como pena accesoria, la inhabilitación para ocupar cargos públicos por un período de entre dos y diez años (artículo 16).

Otro cambio que el proyecto de ley introduciría es el relativo a la manera de entregar la declaración: se mantendría su entrega por el Sistema Automatizado y Uniforme de la Declaración Jurada de Bienes, pero se requeriría el depósito de una copia impresa de la declaración en la Oficina Especializada de Evaluación y Fiscalización del Patrimonio de los Funcionarios Públicos de la Cámara de Cuentas (artículo 12).

En el proyecto de ley, se establece claramente cuáles serán las sanciones por no declarar. Una declaración entregada fuera de los plazos establecidos contará como no

presentada, y tendrá como consecuencia que el funcionario público queda suspendido inmediatamente, con goce de sueldo, pero con la imposición de una multa igual al salario. Si uno reincide en no declarar, una posible sanción es la inhabilitación para ocupar cargos

públicos (artículo 13).

Después de su aprobación en el Senado en junio de 2010, el proyecto está actualmente bajo consideración en la Cámara de Diputados.

IV.3 La independencia económica de la judicatura

IV.3.1 Los estándares internacionales¹⁶⁵

Uno de los elementos esenciales del concepto de independencia judicial, en particular en cuanto atañe a su dimensión institucional, es la independencia económica o presupuestaria. Aunque los tratados internacionales de derechos humanos, por su propia naturaleza y la forma como sus regulaciones han sido concebidas y enunciadas, no se ocupan de manera directa de la independencia económica del Poder Judicial, es claro que la presuponen y que ella ha de considerarse comprendida en la noción más amplia de «juez o tribunal competente, independiente e imparcial» (por ejemplo, **CADH**, artículo 8.1 y **PIDCP**, artículo 14.1), ya mencionado con anterioridad en el presente informe.

Así, pues, los estándares internacionales, en este caso, vienen proporcionados por los **Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura** y por la jurisprudencia desarrollada por

ciertos órganos de control supranacional de los derechos humanos. La norma fundamental es la contenida en los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, los mismos que, de modo escueto, estatuyen lo siguiente:

«Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones» (Principio 7).

Por su parte, el **Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados**, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Informe Anual presentado en diciembre de 2003, afirmó que «por supuesto, para poder actuar con eficacia e independencia, **el Poder Judicial debe contar con los recursos**

165. Para la presentación de los estándares internacionales se sigue de cerca lo dicho al respecto en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, DPLF, 2009, pp. 51-54.

necesarios y gozar de autonomía financiera con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo», puesto que «en caso contrario podrían surgir casos de corrupción y otras prácticas análogas, como el clientelismo», agregando que «esa independencia presupuestaria debe ir acompañada de una auditoría externa eficaz»¹⁶⁶.

En cuanto atañe a las consideraciones del Relator Especial de la ONU respecto de países geográfica y culturalmente próximos a la República Dominicana, en el informe que emitió tras visitar Guatemala en el año 1999, el Relator Especial señaló que la previsión constitucional de que sea la Corte Suprema de Justicia la que se encargue de preparar el presupuesto judicial «constituye un adelanto, pues corresponde a un elemento de autonomía económica para la independencia institucional de la judicatura» y que «la disposición constitucional de un mínimo de 2% del presupuesto nacional anual destinado al Organismo Judicial también es un elemento positivo»¹⁶⁷.

No obstante, por contraste con estos aspectos positivos, el Relator Especial hubo de lamentar el **impacto de la escasez de recursos económicos sobre la anhelada celeridad y eficiencia de la judicatura** y sobre la recusable creación de entornos institucionales favorables al soborno y la corrupción¹⁶⁸.

Como quiera que fuere, entre sus recomendaciones, el Relator Especial indicó que, con respecto a las reformas de la administración de justicia, y en particular de la judicatura, «el Gobierno debería aumentar considerablemente las consignaciones presupuestarias para la financiación de estas reformas en los cinco años próximos a fin de complementar la ayuda comprometida por donantes internacionales y regionales»¹⁶⁹.

Casi un año más tarde, con ocasión de su segunda visita a Guatemala, el Relator Especial consideró que «la reducción de la asignación presupuestaria para el año 2000 es causa de grave preocupación, especialmente en un momento en que se necesitan recursos financieros para acelerar el proceso de reforma»¹⁷⁰. Por consiguiente, tras insistir en «todas las recomendaciones realizadas en su anterior informe» y solicitar al Gobierno que despliegue «intensos esfuerzos para

166. Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Leandro Despouy, documento de la ONU E/CN.4/2004/60, de 31 de diciembre de 2003, párrafo 32.

167. Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Param Coomaraswamy, Informe sobre la misión cumplida en Guatemala, documento de la ONU E/CN.4/2000/61/Add.1, de 6 de enero de 2000, párrafo 148.

168. *Ibid.*, párrafo 149.

169. *Ibid.*, párrafo 169.d.ii.

170. Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Param Coomaraswamy, Informe sobre la misión cumplida en Guatemala, documento de la ONU E/CN.4/2002/72/Add.2, de 21 de diciembre de 2001, párrafo 84.

llevarlas a la práctica en su totalidad», el Relator Especial estimó que «deben proseguirse rápidamente las reformas» y que **«el Gobierno debería seguir aumentando las asignaciones presupuestarias para llevar a cabo todas las reformas»**¹⁷¹.

Finalmente, luego de su visita a México en el año 2002, el Relator Especial aseveró que, pese a los aumentos en los presupuestos de la administración de justicia de algunos Estados mexicanos, «en general las restricciones presupuestarias constituyen un obstáculo al funcionamiento de la judicatura», siendo de observar que «en algunos Estados el presupuesto depende de la buena relación que exista entre el Presidente de la Suprema Corte del Estado y el Gobernador»¹⁷².

En definitiva, el Relator Especial recomendó que las autoridades mexicanas, en el marco del proceso de revisión constitucional que entonces llevaban a cabo, debían prestar atención a «asignar anualmente un porcentaje razonable y fijo del presupuesto federal al poder judicial», añadiendo que, de modo similar, «se ordenará a los Estados que prevean estas asignaciones en sus respectivas constituciones»¹⁷³.

Por otra parte, a nivel de órganos regionales de supervisión de derechos humanos, ha sido la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la que ha desarrollado ciertos criterios vinculados con el contenido y alcance de la garantía de la independencia económica de la judicatura.

En tal sentido, en su informe sobre Haití (de marzo del 2008), al comprobar las enormes penurias presupuestarias que sufría el sistema de justicia del país, las cuales afectaban los planes de desarrollo y mejoramiento institucional (creación del Concejo Superior de Magistrados, sistema de carrera judicial, Escuela Judicial, defensa pública, infraestructura, equipamiento, condiciones de trabajo, etcétera), la **CIDH** formuló la recomendación de «elaborar un programa exhaustivo de reforma judicial nacional y asegurar la dedicación de recursos suficientes para la implementación de dicho plan, incluyendo la provisión de apoyo técnico y financiero adecuado a la Secretaría de Estado para la Justicia»¹⁷⁴.

De modo semejante, en su informe sobre el acceso a la justicia en Bolivia, hecho

171. *Ibid.*, párrafos 92 y 92.d.i.

172. Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Param Coomaraswamy, Informe sobre la misión cumplida en México, documento de la ONU E/CN.4/2002/72/Add.1, de 24 de enero de 2002, párrafo 176.

173. *Ibid.*, párrafo 192.a.iii.

174. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2008 (OEA/Ser.L/V/II.131/Doc. 36, 2 de marzo de 2008), párrafos 25, 26, 28, 29 y 67.3.

público en junio de 2007, la CIDH «pudo verificar también algunos problemas relacionados con las asignaciones presupuestarias a la administración de justicia», recalcando que «la escasa infraestructura física, recursos y presupuesto que se asignan determina que en muchas áreas geográficas rurales los servicios de justicia sean inexistentes o insuficientes para cubrir la demanda de la población»¹⁷⁵.

La Comisión Interamericana anotó, con mayor precisión que «la incidencia del presupuesto para justicia en la gestión 2004 frente al Presupuesto General de la Nación alcanzaba el 0.84%» y que «el 64.21% del Presupuesto General de la Nación es asignado a la Administración Central que comprende los tres poderes del Estado», pero que «de este porcentaje, el 62% es absorbido por el Ejecutivo y el Poder Judicial no alcanza ni siquiera el 1% de ese presupuesto»¹⁷⁶.

La Comisión estimó, entonces, que «estas cifras son preocupantes pues reflejan que la solución de los problemas que aquejan a la administración de justicia en Bolivia no constituye una prioridad que se vea materializada en medidas

específicas que incluyan las asignaciones presupuestarias correspondientes» y que «esta situación requiere la adopción de medidas prontas, pues sus efectos se ven reflejados diariamente en las escasas perspectivas de justicia de toda la población boliviana»¹⁷⁷.

En consecuencia, la CIDH recomendó al Estado boliviano que «adopte las medidas necesarias para lograr la mayor cobertura posible de jueces, fiscales y defensores públicos, a partir de criterios que resulten de diagnósticos sobre las reales necesidades de las distintas zonas del país, tanto en población como en materias», medidas que «deben incluir el apoyo presupuestario y humano para que además de la presencia física de la autoridad respectiva, se garantice su permanencia y la estabilidad de su personal»¹⁷⁸.

Es claro, pues, que los estándares internacionales no sólo reconocen la importancia crucial de la independencia económica de la judicatura, sino que además abordan una serie de aspectos específicos, tales como la conveniencia de que el proyecto de presupuesto sea preparado por el propio Órgano Judicial, la necesidad de asignar recursos suficientes para la reforma judicial, la gravedad de cualquier regresividad en materia presupuestaria judicial (también

175. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.LN/II., doc. 34 (español), de 28 de junio de 2007, párrafo 60.

176. *Ibid.*

177. *Ibid.*, párrafo 61.

178. *Ibid.*, párrafo 416.2 (véase también el párrafo 174.2).

en razón de su impacto sobre los derechos humanos de la población), la pertinencia de consagrar cláusulas constitucionales de salvaguarda de un mínimo presupuestario para el sistema de justicia, entre otros.

IV.3.2 El Derecho dominicano

La Constitución de la República Dominicana de 2010, si bien de manera en extremo lacónica, garantiza la independencia económica de la judicatura. En efecto, la vigente Carta Fundamental estipula que «el Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria» (artículo 149, párrafo I, in fine), con lo que reitera el mandato introducido en el ordenamiento constitucional del país mediante las enmiendas de mediados de los noventa (artículo 63, Constitución de 1994). Y es que, como ha sido apuntado antes en el presente informe, fue recién en el marco del «Pacto por la Democracia», suscrito en agosto de 1994, que las principales fuerzas políticas de la nación convinieron en otorgar a la justicia una dotación presupuestaria adecuada y en garantizar su manejo autónomo, sin los tradicionales recortes, manipulaciones e interferencias del Ejecutivo que eran moneda corriente en el sistema político nacional.

Tales aspectos específicos, precisamente, son los que han de ser desarrollados por el Derecho interno de los Estados, en el marco de los estándares internacionales sobre la materia.

Así, pues, es claro que el legislador constituyente dominicano ha querido, tanto en la Carta Magna de 1994 como en la de 2010, consagrar una garantía de máximo rango jurídico que haga viable la independencia de la corporación judicial como un todo. La razón estriba en que, **sin manejo presupuestario autónomo, no cabe hablar de verdadera independencia de la entidad**. Los reformadores de la Constitución tuvieron la lucidez de percibir esta verdad, cuya negación secular tanto daño ocasionó a la judicatura, y procuraron, en consecuencia, evitar los acostumbrados atropellos del Gobierno al Poder Judicial respecto de la dotación y el manejo de las partidas asignadas a éste por el Presupuesto de la República cada año.

Ahora bien, la parquedad de la Constitución, aunque resulta suficiente para cumplir las exigencias de orden general impuestas por los estándares internacionales, requiere el necesario

complemento de la normativa infra-constitucional. Dos son los cuerpos normativos aprobados para ello. En primer lugar, la Ley 46-97, de febrero de 1996, desarrolló el mandato contenido en el artículo 63 del Texto Fundamental de 1994, si bien lo hizo con un alcance más bien reducido. La ley, de un lado, estatuyó la obligación de la Oficina Nacional de Presupuesto de asignar una partida global, a más tardar el 20 de cada mes, equivalente a la duodécima parte del presupuesto aprobado a favor del Poder Judicial (artículo 1). De otro lado, a la vez que declaró que, a partir de su promulgación, la corporación judicial «gozará de autonomía presupuestaria y administrativa» (artículo 7), la ley autorizó al Presidente de la Corte Suprema a «establecer las unidades administrativas que sean necesarias para el manejo autónomo de su presupuesto» (artículo 5).

La Ley 46-97, como se puede apreciar, no llegó a consagrar un monto o porcentaje determinado del Presupuesto General de la República como suma a asignar obligatoriamente al ente jurisdiccional, de suerte que puede decirse que el anhelo ciudadano de contar con un Poder Judicial que, en materia económica, no dependiera de los poderes políticos, en particular, del Ejecutivo, distaba aún de verse realizado. De cualquier modo, **la Ley 46-97 constituyó un**

primer paso en el camino correcto, facilitando la gestión administrativa y presupuestaria de la judicatura y permitiendo su posterior complemento normativo.

Así, el 28 de julio de 2004, fue promulgada la **Ley 194-04**, que confirma y amplía la autonomía presupuestaria y administrativa del Poder Judicial. En esta oportunidad, a diferencia de la anterior, el legislador democrático consagró un régimen legal que asegura, en términos óptimos, la independencia económica de la judicatura. Ante todo, la ley estipuló que el Presupuesto del Poder Judicial y del Ministerio Público será **al menos de 4.10% de los ingresos internos**, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, suma de la cual corresponde al **Poder Judicial el 65% y al Ministerio Público el restante 35%** (artículo 3).

En adición a ello, la Ley 194-04 dispuso que, una vez que el anteproyecto de ley de presupuesto fuera elaborado y aprobado por la corporación judicial, la Oficina Nacional de Presupuesto debe incluirlo en el proyecto general de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, a ser enviado por el Gobierno al Congreso Nacional conforme a las previsiones constitucionales (artículo 6).

Todavía más importante, la Ley 194-04 señaló que los porcentajes en ella contemplados **«no podrán ser modificados por el Poder Ejecutivo, salvo que las estimaciones y situación económica del país determinen una merma o disminución de los ingresos**, en cuyo caso la entrega de las partidas presupuestarias correspondientes serán **proporcionales** a la de los ingresos estimados» (artículo 6, párrafo I).

En conclusión, queda de manifiesto que el conjunto de regulaciones formado por las cláusulas de la Constitución y de la legislación infra-constitucional de desarrollo configuran en la actualidad un

cuadro de garantías normativas que aseguran de manera adecuada el principio de independencia económica del Poder Judicial. Desde luego, como se expondrá con detalle en el siguiente acápite, la cuestión pasa a ser ahora el puntual cumplimiento de los mandatos legales. Cabe anotar, sin embargo, que **la estipulación constitucional de tales garantías hubiera aportado mayores seguridades de obligatoriedad y permanencia de las regulaciones**, dada la característica de mayor rigidez de que está dotado el texto constitucional.

IV.3.3 La realidad presupuestaria del Poder Judicial

Un acercamiento a la realidad presupuestaria del Poder Judicial de la República Dominicana muestra que, si bien ha habido una mejora sensible a lo largo de las dos últimas décadas, los recursos asignados siguen siendo insuficientes y, peor aún, se encuentran

por debajo de los niveles fijados como mandatorios por la legislación.

El siguiente Cuadro N° 39 presenta la evolución del gasto público en la judicatura entre los años 1991 y 2007.

Cuadro N° 39
Evolución del gasto público en el Poder Judicial, 1991-2007

Años	Gasto público en PJ (RD \$ millones corrientes)	Gasto público en PJ en % de los ingresos internos	Gasto público en PJ en valores reales (RD \$ millones de 1991)	Gasto público en PJ en % del PIB nominal	Gasto público real en PJ por habitante (pesos de 1991)
1991	35.8	0.3%	36.0	0.029	5.0
1992	71.5	0.4%	69.0	0.050	10.0
1993	96.3	0.5%	88.0	0.059	12.0
1994	97.1	0.5%	82.0	0.053	11.0
1995	110.6	0.5%	83.0	0.052	11.0
1996	148.7	0.6%	106.0	0.064	14.0
1997	303.5	0.9%	199.0	0.111	25.0
1998	542.1	1.4%	339.0	0.174	43.0
1999	638.4	1.5%	375.0	0.186	46.0
2000	712.4	1.4%	388.0	0.183	47.0
2001	923.6	1.6%	462.0	0.222	55.0
2002	933.2	1.4%	444.0	0.201	52.0
2003	1,068.2	1.3%	399.0	0.173	46.0
2004	1,550.2	1.2%	382.0	0.170	42.6
2005	2,348.2	1.5%	555.0	0.230	61.6
2006	3,238.9	1.7%	712.0	0.272	77.0
2007	3,202.3	1.4%	663.1	0.235	71.0

Fuente: ODH-PNUD, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo - ODH-PNUD, 2010, volumen III, p. 18. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, en montos absolutos, el presupuesto otorgado al Poder Judicial pasó de ser 35.8 millones de pesos en el año 1991 a 712.4 millones de pesos en el año 2000 y 3,202.3 millones de pesos en el año 2007, en una progresión constante que, sin embargo, por primera vez a lo largo de las dos décadas estudiadas, cayó ligeramente

entre el año 2006 (3,238.9 millones de pesos) y el año 2007 (3,202.3 millones de pesos, como se indicó).

No obstante la impresión favorable que producen a primera vista estas cifras, lo cierto es que en ningún momento se ha rondado siquiera el porcentaje estatuido por la Ley 194-04. Es verdad que la

cantidad fijada por la ley sólo es jurídicamente obligatoria desde el año 2004, pero aún así ella puede servir de indicador de una asignación presupuestaria adecuada. Como deja en evidencia el Cuadro N° 39, **el porcentaje legal de 2.66** (el 65% del 4.10% establecido por el artículo 3 de la Ley 194-04) **nunca ha sido alcanzado ni remotamente**, pues la asignación más alta en términos relativos fue la del año 2006, equivalente a 1.7%. El período histórico objeto de estudio comienza, sin embargo, bastante más abajo, ya que en el año 1991 el gasto público en el Poder Judicial fue apenas de 0.3%, habiéndose sobrepasado la barrera de 1% apenas en el año 1998 (1.4%), porcentaje del que, preocupantemente, se desciende en el año 2007 (1.4%), el último comprendido en el estudio.

El siguiente Cuadro N° 40 puede servir como complemento de las cifras aquí comentadas. Si bien la distinta fuente consultada determina ciertas diferencias

entre los datos, más allá de las variaciones de detalle, lo importante es observar las tendencias generales. En ese sentido, el Cuadro N° 40 corrobora que entre los años 2006 y 2007 hubo una disminución, en términos absolutos y relativos, en el presupuesto asignado a la corporación judicial. De otro lado, el Cuadro N° 40 pone de manifiesto que en el año 2008 hubo una recuperación en el monto presupuestario otorgado (en términos absolutos), lo que, empero, no supuso una recuperación porcentual, ya que, por el contrario, la participación en el presupuesto nacional se redujo en términos relativos (1,18%). En fin, el mismo Cuadro N° 40 permite confirmar que, **a lo largo de los tres años estudiados, se ha incumplido la Ley 194-04 de manera abultada y flagrante**. Las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación indicaron que la situación es de extrema preocupación tanto para las autoridades y jueces, como para los abogados y representantes de ONGs.

Cuadro N° 40
Evolución del presupuesto del Poder Judicial,
2006-2008 (en US \$)

Años	Monto en US \$	% del presupuesto nacional	% establecido por ley
2006	95'663,771.74	1,32%	2,66%
2007	93'985,597.83	1,22%	2,66%
2008	103'593,545.69	1,18%	2,66%

Fuente: CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009: República Dominicana, Santiago de Chile, CEJA, 2009, p. 11. Elaboración propia.

El anterior Cuadro N° 39 revela asimismo que el gasto público real en el Poder Judicial por habitante (según pesos dominicanos del año 1991) es reducido, ya que evoluciona de 5.0 pesos en el año 1991 a 47.0 pesos en el año 2000 y 71.0 pesos en el año 2007, disminuyendo, en este último caso, levemente en relación al año que le precedió (77.0 en el año 2006). El siguiente Cuadro N° 41 apunta en la misma dirección y muestra el rezago de la República Dominicana, en cuanto

al monto destinado al Poder Judicial por habitante, por comparación con los países de Centroamérica. Como se ve, **República Dominicana apenas asigna 10,73 dólares de Estados Unidos de América al Poder Judicial por habitante**, ocupando el último lugar entre los países estudiados, muy lejos de Costa Rica, que lidera la lista, con 71,32 dólares, y aun de El Salvador, que se ubica en el segundo lugar, con 33,04 dólares.

Cuadro N° 41
Monto destinado al Poder Judicial por habitante: América Central y República Dominicana (US \$)

País	Monto destinado al PJ por habitante (US \$)
Costa Rica	71,32
El Salvador	33,04
Guatemala	12,62
Honduras	--
Nicaragua	11,08
Panamá	18,19
República Dominicana	10,73

Fuente: CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009. Elaboración propia.

Una primera reflexión que suscita la realidad aquí presentada es que la precariedad económica del Poder Judicial aún se mantiene. No a los niveles anteriores a la reforma judicial iniciada

en los noventa o a los existentes durante los primeros años del proceso de cambio, que dieron lugar a tantas críticas¹⁷⁹, pero sí se constata retraso con relación a un estándar razonable de 2.66% de los ingresos estatales, hasta ahora inalcanzado¹⁸⁰. Una segunda consideración a tener en cuenta es que la ley de autonomía presupuestaria de la judicatura (Ley 194-04) está siendo incumplida de manera flagrante, lo que

179. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., pp. 49-52; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Alvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 7; Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., p. 12.

180. En América Central, las Constituciones de Costa Rica y El Salvador reservan a sus Poderes Judiciales el 6% de sus presupuestos estatales, en tanto la Carta Magna de Honduras le otorga 3% y la de Guatemala 2%. Véase Programa Estado de la Nación (PEN), Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible, San José de Costa Rica, PEN, 2008, p. 308.

resulta del todo inaceptable en el marco de un Estado constitucional y democrático de Derecho, como el que oficialmente existe en la República Dominicana. La larga tradición de incumplir las leyes sin consecuencias¹⁸¹, que proviene de las décadas de autoritarismo y falta de democracia en el país, penetra hasta el presente y continúa afectando la vida institucional dominicana, en este caso gravitando negativamente en el ámbito del sistema de justicia.

Debe insistirse en que **el deber estatal de asignar montos suficientes a la judicatura, para que pueda cumplir adecuadamente sus funciones, forma parte de los estándares internacionales jurídicamente exigibles en la República Dominicana**, de manera que es imperativo que el país corrija a la mayor

brevidad la situación deficitaria constatada. Ello es todavía más perentorio, si cabe, porque, como se ha indicado antes en el presente informe, la nueva Constitución introduce una serie de cambios de envergadura en el aparato jurisdiccional dominicano y porque, a la vez, el país se esfuerza por pasar a una segunda etapa de la reforma judicial. El siguiente Cuadro N° 42 expone la distribución del gasto presupuestario del Poder Judicial durante el ejercicio correspondiente al año 2009, siendo muy significativo que la casi totalidad del presupuesto vaya destinada a gastos corrientes (94.55%), mientras los gastos de capital, que incluye la «inversión real directa (activos no financieros)», a duras penas alcanza la diminuta cifra de 1.78%.

Cuadro N° 42
Presupuesto del Poder Judicial, año 2009:
clasificación económica del gasto (RD \$)

Detalle	Valor	Porcentaje (%)
Gastos corrientes	3,394,480,663.86	94.55
Gastos de capital	63,945,341.94	1.78
Aplicaciones financieras	131,926,231.87	3.67
Total	3,590,352,237.67	100.00

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, Informe de rendición de cuentas 2009 del Poder Judicial, Santo Domingo, SCJ, marzo de 2010, p. 50. Elaboración propia.

181. Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas..., op. cit., vol. III, pp. 24 y 61; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008, op. cit., pp. 121-122.

Se entiende, entonces, que el Plan estratégico 2009-2013 elaborado por el Poder Judicial consigne como una de las «amenazas» que penden sobre la institución «las restricciones del presupuesto asignado al Poder Judicial, estancado en los últimos años en términos nominales y decreciente en términos reales»¹⁸². **Es claro que se requiere**

una dotación de recursos económicos que haga posible la mejor implementación de los cambios que la sociedad dominicana reclama en su aparato jurisdiccional, cuya utilización, desde luego, ha de ser idónea y transparente y estar sujeta a escrutinio democrático riguroso.

IV.4 Las remuneraciones judiciales

IV.4.1 Los estándares internacionales¹⁸³

Las remuneraciones que perciben los miembros del Poder Judicial son también un componente esencial de su independencia, de tal modo que si, en determinado país, los pagos salariales a los jueces se hallan por debajo de los niveles adecuados que les aseguren una vida digna, puede decirse que tal independencia resulta lesionada.

Como en el caso de las asignaciones presupuestarias a la judicatura, en relación a las escalas salariales de los jueces los tratados de derechos humanos no contienen estipulaciones específicas. Sin embargo, debe estimarse que el concepto de «juez o tribunal competente,

independiente e imparcial» (por ejemplo, **CADH**, artículo 8.1 y **PIDCP**, artículo 14.1), al que se ha hecho referencia con anterioridad, incluye el requisito de otorgar estipendios adecuados por el trabajo que realizan los operadores judiciales.

Como quiera que fuere, los **Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura** aportan el marco normativo fundamental, al estipular, si bien de modo escueto, lo siguiente:

* «La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas» (Principio 11).

182. Poder Judicial de República Dominicana, Plan estratégico 2009-2013, op. cit., p. 13. Véase también Corte de Justicia de la República Dominicana, 1997-2007: resultados de 10 años de gestión judicial, op. cit., pp. 47-48.

183. Para la presentación de los estándares internacionales se sigue de cerca lo dicho al respecto en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá, Washington DC, DPLF, 2009, pp. 61-62.

A nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado la delicada cuestión de las «remuneraciones adecuadas» de los jueces, con ocasión de sus informes sobre Haití. Así, en el informe emitido en octubre de 2005, la CIDH deploró las muy bajas remuneraciones que recibían los jueces haitianos, ya que «según un estudio del sector judicial realizado por IFES en 2002-2003, el salario anual de los jueces de la Corte de Casación era de 30.000 gourdes (US \$ 726), en tanto que los jueces del Tribunal de Apelaciones recibían 20.000 gourdes (US \$ 484) y los jueces de los tribunales de primera instancia entre 12.500 gourdes (US \$ 300) y 14.500 gourdes (US \$ 350); finalmente, los jueces de paz recibían entre 6.000 gourdes (US \$ 145) y 10.500 gourdes (US \$ 448)», mientras que «los fiscales de los diversos niveles recibían, en promedio, 20.000 gourdes (US \$ 484)»¹⁸⁴.

La CIDH señaló, asimismo, que «los funcionarios con los que se reunió la Comisión, incluidos el Presidente, el Ministro de Justicia y los miembros de la Asociación de Magistrados, así como los jueces de la Corte Suprema y del Tribunal de Apelaciones, coincidieron en que esos salarios son inadecuados y deben mejorarse», añadiendo que «tanto las autoridades estatales como los abogados admiten que ese bajo nivel de

remuneraciones de los miembros del sistema judicial, menor que el de los representantes de los otros poderes de gobierno, crea una situación propensa a la corrupción...»¹⁸⁵

Habida cuenta la dramática situación haitiana en lo que respecta a las remuneraciones de los jueces -entre otros elementos de penuria institucional, por cierto-, la Comisión Interamericana recomendó al Estado de Haití que adoptara medidas tendientes a «efectuar reformas estructurales en el Poder Judicial, como garantía de que los tribunales sean competentes, independientes e imparciales», las cuales, junto a otras acciones, «deberían incluir apropiados incrementos de los salarios de los magistrados y jueces de paz»¹⁸⁶.

Dos años y medio más tarde, en su informe de marzo de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos insistió sobre esta materia. En efecto, al indicar que «las condiciones de trabajo en las cortes aún deben ser mejoradas», la CIDH mencionó que «en particular las áreas que continúan requiriendo atención y asignación de recursos son las

184. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Haití: ¿justicia frustrada o Estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2006 (OEA/Ser/L/V/II.131/Doc. 6 rev. 1, 26 de octubre de 2005), párrafo 147.

185. *Ibid.*

186. *Ibid.*, párrafo 230.2.

instalaciones e infraestructura de las cortes, la falta de equipos y recursos para que los oficiales judiciales puedan llevar a cabo sus funciones de manera efectiva, el salario y la independencia de los jueces, así como la falta de un currículum de formación sólido y estandarizado en una institución de formación permanente diseñada para asegurar un alto nivel de formación especializada para todos los oficiales judiciales, independientemente de su rango o competencia y que incluya a los fiscales públicos»¹⁸⁷.

IV.4.2 El Derecho dominicano

La Constitución de la República Dominicana de 2010 no contiene ninguna regulación sobre las remuneraciones de los miembros del Poder Judicial. Su antecesora, la Carta de 1994, estipulaba que «corresponde a la Corte Suprema fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces y del personal administrativo del Poder Judicial» (artículo 67.9), pero esta cláusula no ha sido mantenida en el actual Texto Fundamental. De cualquier modo, la **atribución al tribunal de cúpula de la potestad de fijar los salarios al interior de la institución,**

Pero no sólo el bajo nivel de las remuneraciones de los jueces puede conllevar una afectación de su independencia. Otro factor a tener en cuenta es el de la oportunidad de los pagos salariales, pues, como ha determinado el Comité de Derechos Humanos, órgano de control del PIDCP, «los atrasos en el pago de salarios y la falta de una adecuada seguridad de la permanencia en el cargo de los jueces tienen un efecto adverso en la independencia del sistema judicial»¹⁸⁸.

si bien evita la intromisión de los poderes políticos en la materia, lo que es saludable, en rigor no impide, en sí misma considerada, su instrumentalización como un mecanismo de presión indebida sobre la independencia judicial, mediante eventuales reducciones en los sueldos.

Se echa de menos, en este terreno, la existencia de una cláusula constitucional de intangibilidad remunerativa, a la manera de las contenidas en otros ordenamientos constitucionales, tales como, por ejemplo, los de Estados Unidos de América (artículo III, primera sección), México (artículo 94, párrafo noveno) o Argentina (artículo 110), en cuya virtud queda prohibida cualquier disminución de los salarios de los jueces.

187. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA/Ser.L/V/II.131/Doc. 36, 2 de marzo de 2008), párrafo 29.

188. Véase Moloznik, Gerardo, «Política presupuestaria e independencia judicial a la luz del Derecho Internacional», Washington, D.C., DPLF, s.f., p. 8.

No obstante, la normativa infra-constitucional dominicana ha contemplado algunas disposiciones de salvaguarda de la independencia de los magistrados mediante la regulación de sus niveles remunerativos. Así, la **Ley 327-98**, «Ley de Carrera Judicial», reserva a la Corte Suprema la potestad de aprobar, a propuesta de la Dirección General de la Carrera Judicial, «un sistema uniforme y equitativo de remuneración para todos los integrantes de la Carrera Judicial» (artículo 29). La Ley 327-98 prevé también las siguientes dos disposiciones:

* «El sistema de remuneración estará integrado principalmente por escalas graduales de sueldos, aplicables a las distintas categorías de jueces que se determinen previamente. Cada escala o grado salarial comprenderá tipos mínimos, intermedios y máximos de remuneración, o un sueldo único, según lo determine la Suprema Corte de Justicia» (artículo 30).

* «Para la elaboración del sistema de remuneración se tendrá en cuenta el costo de la vida, las posibilidades financieras del Estado, los niveles de remuneración de los organismos descentralizados del Estado y del sector privado, así como otros factores que puedan contribuir a dar vigencia a los principios de justicia retributiva y de igual

paga por trabajos iguales» (artículo 31).

Se trata, como se ve, de lineamientos generales para la elaboración de una escala de remuneraciones judiciales sustentada en principios técnicos y en la realidad económica del país, incluyendo parámetros de equivalencia entre los distintos puestos de la función pública y aun del sector privado. Las disposiciones de la Ley 327-98 han sido desarrolladas y complementadas mediante el «Reglamento de la Ley de Carrera Judicial», aprobado el 1° de noviembre de 2000 por la Corte Suprema de Justicia, y en vigor noventa días después (Disposición Final del Reglamento), siendo de destacar, entre sus diversas disposiciones, la que estipula la inembargabilidad de los sueldos de los jueces, en conformidad con el artículo 580 del Código de Procedimiento Civil (artículo 127 del Reglamento).

Resulta claro, empero, que **este régimen legal ha de cambiar, al menos en lo que se refiere a las autoridades a quienes se encomienda las facultades de establecer las remuneraciones de los jueces**. La razón de ello es que la nueva Constitución de 2010 ha previsto, como ha sido apuntado antes en el presente informe, la figura del Consejo del Poder Judicial, definido como «el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial» (artículo

156). De allí que la Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial -que, como se expuso en un acápite anterior, ha sido objeto de observación por el Poder Ejecutivo- disponga que **corresponde al Consejo, en ejercicio de sus funciones administrativas, «establecer mediante**

reglamento la escala de remuneraciones y viáticos de los miembros de la carrera judicial y de los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial» (artículo 8.11).

IV.4.3 La realidad remunerativa del Poder Judicial

La reforma judicial impulsada en la República Dominicana durante la década de los noventa supuso una mejora significativa en las remuneraciones de los integrantes de la judicatura. Como se sabe, **la situación salarial en el Poder Judicial fue tradicionalmente de gran precariedad**¹⁸⁹, señal del relegamiento y la postración en que se halló la institución por décadas. Fue recién con la depuración de la planilla

judicial llevada a cabo a partir de 1997 y con la consiguiente adopción de un conjunto de medidas dirigidas a producir un cambio cualitativo en el sistema de justicia dominicano, que los salarios fueron mejorados.

El siguiente Cuadro N° 43 presenta la evolución salarial en el Poder Judicial dominicano, permitiendo comparar la situación existente antes de la reforma judicial y en los primeros años del desarrollo de ésta.

189. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 61; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Alvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 7; Subero Isa, Jorge, Los frutos de una reforma, op. cit., p. 145.

Cuadro N° 43
Evolución de las remuneraciones mensuales de los jueces del Poder Judicial (1966-1999) (en pesos dominicanos, RD \$)

Categoría	1966	1997	1998	1999
Presidente de la Corte Suprema	16,800	70,000	70,000	84,000
Juez de la Corte Suprema	13,800	50,000	60,000	72,000
Presidente de Corte de Apelación	13,200	33,000	45,000	49,500
Juez de Corte de Apelación	12,000	30,000	40,000	45,000
Juez de Primera Instancia	8,400	21,000	30,000	31,500
Juez de Paz	4,800	12,000	15,000	18,000

Fuente: Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana, Santo Domingo, FINJUS, 2000, p. 62. Elaboración propia.

Así, pues, en el año 1997 los sueldos de los jueces, por contraste con la situación registrada en el año 1966, más que se duplicaron en los tres primeros peldaños de la organización jurisdiccional (Jueces de Paz, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Cortes de Apelación) y más que se triplicaron en la Corte Suprema, mientras el Presidente del máximo tribunal vio cuadruplicada su remuneración. En los dos siguientes años, 1998 y 1999, la situación salarial siguió mejorando, habiendo habido aumentos apreciables en todos los rangos judiciales, hasta casi multiplicar por cuatro el salario de los tres primeros niveles, por comparación con el año 1966, y hasta quintuplicarlo en el caso de los miembros de la Corte Suprema y de su Presidente.

Diversos observadores reconocieron la **idoneidad de estos salarios**¹⁹⁰, los cuales coadyuvaron al establecimiento de las necesarias condiciones institucionales para un ejercicio independiente de la función jurisdiccional.

En la actualidad, las cosas se presentan todavía mejor. El siguiente Cuadro N°44 expone los niveles remunerativos vigentes ahora en la corporación judicial, según información publicada por la misma institución.

190. Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial..., op. cit., p. 62; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, op. cit., p. 7.

Cuadro N° 44
Remuneraciones mensuales de los jueces del Poder Judicial
(a noviembre de 2010) (en pesos dominicanos, RD \$)

Categoría	Monto (RD \$)
Presidente de la Corte Suprema	336,960.00
Juez de la Corte Suprema	274,586.40
Presidente de Corte de Apelación	132,000.00
Juez de Corte de Apelación	110,000.00
Juez de Primera Instancia	77,000.00
Juez de Paz	49,500.00

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, «Reporte de servidores judiciales correspondiente al mes de noviembre de 2010», Santo Domingo, diciembre de 2010 (disponible en www.suprema.gov.do). Elaboración propia.

Para facilitar la apreciación de la actual realidad remunerativa de los jueces dominicanos, el siguiente Cuadro N° 45 muestra el incremento experimentado

entre los años 1999 y 2010, para lo cual se ha convertido los sueldos actuales a dólares de Estados Unidos de América.

Cuadro N° 45
Evolución de las remuneraciones mensuales de jueces del Poder Judicial (1999-2010) (en dólares de Estados Unidos de América US \$)*

Categoría	1999	2010
Presidente de la Corte Suprema	5,090.00	9,131.70
Juez de la Corte Suprema	4,363.63	7,441.36
Presidente de Corte de Apelación	3,000.00	3,577.23
Juez de Corte de Apelación	2,727.00	2,981.02
Juez de Primera Instancia	1,990.00	2,086.72
Juez de Paz	1,090.00	1,341.46

* Tipo de cambio, a diciembre de 2010: 36.9.

Fuentes: Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, Washington DC, DPLF, julio de 2000, pp. 6-7 (disponible en www.dplf.org); Rivera-Cira, Tirza, El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana, Santo Domingo, FINJUS, 2000, p. 62. Elaboración propia.

Puede decirse, entonces, que los salarios judiciales en la República Dominicana son en general idóneos, y aun que son elevados a nivel de las Cortes de Apelación y de la Corte Suprema de Justicia, siendo de notar, empero, que las **diferencias entre los distintos grados jurisdiccionales son abultadas,** en particular, si se compara lo que perciben

los Jueces de Paz y los Jueces de Primera Instancia con lo que ganan los del máximo tribunal. Estas distancias remunerativas **deberían ser objeto de revisión** conforme a criterios técnicos y teniendo en cuenta las posibilidades del erario nacional.

V. LA TRANSPARENCIA DEL PODER JUDICIAL

El concepto de transparencia del Poder Judicial alude a la apertura de la institución, en lo que se refiere al cumplimiento de sus funciones, hacia la ciudadanía y los otros poderes del Estado, así como hacia sus propios integrantes. Existen al menos dos dimensiones en las que el Poder Judicial ha de ser transparente: de un lado, la del ejercicio de su potestad fundamental, la de **resolver conflictos conforme a Derecho**, y, de otro lado, la del desempeño de sus **tareas administrativas**. La idea esencial es que, en cada una de estas esferas, debe ser posible el escrutinio público y la rendición de cuentas. De allí que la transparencia constituya un elemento esencial del sistema democrático de gobierno. En definitiva, la justicia del Estado constitucional y democrático de Derecho ha de distinguirse por introducir y respetar un conjunto de estándares de transparencia.

La provisión de información sobre las funciones jurisdiccionales sirve para dar a conocer **cómo funciona el sistema y cuáles son los trámites judiciales** -lo que ayuda a facilitar el acceso de la ciudadanía al sistema de justicia-, pero también para que cualquier persona pueda saber **cómo se llega a adoptar una decisión judicial**: ¿cuáles son los criterios aplicables?, ¿cómo se garantiza la independencia del

juez y el respeto del debido proceso?, ¿dónde se puede acceder la sentencia?, ¿cómo se puede enterar uno de decisiones judiciales tomadas en casos similares?

Sin embargo, también es esencial que exista apertura acerca de **cómo se lleva a cabo la administración del Poder Judicial**. ¿Cuáles son las entidades encargadas de la administración y gestión?, ¿cómo se garantiza su independencia?, ¿cómo y en qué se gasta los recursos disponibles?, ¿cuál es el nivel del desempeño en términos de eficiencia del sistema de justicia?, y ¿cómo funciona el sistema disciplinario interno a la judicatura?

Para poder lograr la transparencia en estas dimensiones **es imprescindible poder acceder a la información pertinente**. Sin embargo, como señala Alberto Binder¹⁹¹, «la transparencia no es sólo un estado de cosas sino una forma de diálogo». Si la provisión de información sobre el funcionamiento de la institución y el sistema judicial no facilita ese diálogo, no sirve.

191. Binder, Alberto M. ¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial?, p. 6, accesible en: http://www.ceja.cl/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/5366-icomo-y-sobre-que-debe-rendir-cuentas-el-sistema-judicial.

Esto requiere «un esfuerzo comunicacional que es algo más que la transparencia como estado de accesibilidad de la información»¹⁹². Para poder cumplir su función, la información transparentada necesita ser **pertinente, entendible y de fácil acceso**.

La existencia de transparencia sirve en primer lugar para informar al público sobre cómo funciona el sistema. Si existe este conocimiento, se reducen las posibilidades de arbitrariedad de parte

de las autoridades públicas. Además, sirve para controlar el desempeño de la institución y sus integrantes. En este aspecto, es importante recordar que el Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado. Como **poder público**, está al servicio de la ciudadanía. Tampoco debe perderse de vista que los recursos para su funcionamiento provienen de los impuestos pagados por la misma ciudadanía, lo cual hace lógico que su gasto sea explicado y justificado frente a ella.

V.1 Acceso a la información: el marco internacional

A pesar de que la transparencia requiere más acciones que únicamente proveer acceso a la información, este último tema es un componente fundamental de la transparencia. Es más: el **acceso a la información pública es un principio fundamental en un Estado democrático**. Esto ha sido establecido en diversos instrumentos y foros internacionales de que la República Dominicana forma parte. A nivel de la Organización de Estados Americanos (OEA), por ejemplo, se ha establecido y reafirmado la importancia del acceso a la información pública.

La **Carta Democrática Interamericana**¹⁹³ establece lo siguiente: «Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa» (artículo 4).

El **Comité Jurídico Interamericano**, órgano de la OEA, ha establecido varios **principios sobre el derecho de acceso a la información pública**¹⁹⁴. Estos principios, que «se aplican de manera interrelacionada»¹⁹⁵, establecen, entre otras cosas, que:

- En principio, toda información en posesión de órganos públicos es accesible. Sólo de permite «un régimen

192. *Ibid.*

193. Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001, en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, celebrado en Lima, Perú.

194. Comité Jurídico Interamericano, Principios sobre el derecho de acceso a la información, OEA/ Ser. Q, CJI/doc.303/08 rev. 1, 5 de agosto de 2008.

195. *Ibid.*, preámbulo.

limitado de excepciones, acordes de una sociedad democrática y proporcionales al interés que lo justifica» (Principio 1).

- «El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo al poder judicial» (Principio 2).

- «El derecho de acceso a la información se refiere a toda la información» en el sentido amplio de la palabra (Principio 3)

- «Los órganos públicos deben diseminar información sobre sus funciones y actividades», por ejemplo sobre su política, presupuesto y demás temas que afectan al público, «de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible» (Principio 4)

- «Deben implementarse reglas claras, justas y simples respecto al procesamiento de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables» y el acceso debe ser gratuito o de bajo costo (Principio 5)

Además, la OEA ha instado a los Estados a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho¹⁹⁴.

Por lo demás, como señaló la **Corte Interamericana de Derechos Humanos:**

«La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información»¹⁹⁵.

El derecho de acceso a la información pública es considerado tan importante que durante la última Asamblea General de la OEA, los Estados miembros aprobaron la **«Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información Pública»**¹⁹⁶. Esta Ley Modelo especifica aun más el derecho a la información pública y detalla cómo este acceso se debe llevar a cabo en los Estados miembros.

194. Véase Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), de 10 de junio de 2003, sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04), de 8 de junio de 2004, sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), de 7 de junio de 2005, sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), de 6 de junio de 2006, sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), de 5 de junio de 2007, sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; Resolución AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08), de 3 de junio de 2008, sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; y Resolución AG/RES 2514 (XXXIX-O/09), de 4 de junio de 2009, sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia»; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 78.

195. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 84.

196. Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, en la XXXX Asamblea General, Lima, Perú.

Los principios de publicidad y transparencia deben regir todo actuar del Estado en la gestión pública. Así lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ya mencionado Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile¹⁹⁷. La existencia de tal transparencia es fundamental porque, como consideró la Corte, posibilita que las personas que se encuentran bajo jurisdicción del Estado ejerzan el control democrático de sus gestiones, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

La importancia de la existencia de transparencia respecto a todas las actividades públicas se halla, entonces, claramente establecida a nivel internacional. De igual manera, está claro que el acceso a esta información es un derecho ciudadano y que suministrar esa información es una **obligación positiva** para el Estado¹⁹⁸.

En la República Dominicana, el derecho de acceso a la información se estableció en la **«Ley General de Libre Acceso a la**

Información Pública»¹⁹⁹ y en su **Reglamento**²⁰⁰.

El Reglamento establece, en términos generales, que «todo organismo legalmente constituido o en formación que sea destinatario de fondos públicos y cualquier otro órgano, entidad o persona que ejerza funciones públicas o ejecute presupuestos públicos, interpretarán la Ley y el presente reglamento del modo más favorable al principio de la publicidad y al pleno ejercicio del derecho de acceso a la información» (artículo 2). Está claro, entonces, que las normas del Reglamento también se aplican al Poder Judicial.

Además, la «Ley General de Libre Acceso a la Información Pública» menciona expresamente al Poder Judicial como uno de los poderes del Estado que están obligados a proveer información sobre sus «actividades administrativas»²⁰¹. El artículo 3 detalla que «todos los actos y actividades de la Administración Pública, centralizada y descentralizada, incluyendo los actos y actividades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como la información referida a su funcionamiento, estarán sometidos a la publicidad».

A continuación, se desarrollan algunos elementos indispensables de una buena política destinada a proveer un acceso satisfactorio a la información, en

197. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 86.

198. *Ibíd.*, párrafo 77. Véase también las Resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre «Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia», op. cit.

199. Ley 200-04, del 28 de julio de 2004 (Gaceta Oficial N° 10290, Santo Domingo, 23 de agosto de 2004).

200. Decreto 130-05, del 25 de febrero de 2005 (Gaceta Oficial N° 10308, Santo Domingo, 26 de febrero de 2005).

201. Artículo 1h, Ley 200-04, op. cit..

combinación con una política de transparencia que ayude a garantizar una buena gestión del Poder Judicial.

En la era digital, una manera relativamente fácil para la mayoría de la población de acceder a información es a través de una **página Web**. Por tal razón, es importante que el Poder Judicial preste atención a la provisión de información por este medio. Para que el sitio web oficial del Poder Judicial cumpla su función de informar a la ciudadanía sobre sus labores y dar acceso a información tanto sobre sus actividades jurisdiccionales como sobre las administrativas, es clave que contenga, como mínimo, información sobre los siguientes aspectos²⁰²:

- * Información básica sobre el funcionamiento del Poder Judicial

- * Información sobre la composición del Poder Judicial.

- * Un directorio que contenga direcciones, correos y números de teléfono profesionales.

- * Información sobre la trayectoria de los jueces, que incluya datos sobre su formación profesional, especialización y experiencia laboral.

- * Documentos institucionales oficiales (leyes y códigos que rigen la actuación del Poder Judicial).

- * Documentos internos aplicables (reglamentos, acuerdos, instructivos).

- * Información respecto a las decisiones judiciales

- * Las sentencias pronunciadas por diferentes tribunales, en las diversas materias e instancias, con un buscador funcional que permita un fácil acceso a esta información.

- * Estadísticas de las causas ingresadas, resueltas y pendientes (desagregadas por materia, jerarquía y jurisdicción) actualizadas con frecuencia.

- * Los horarios de audiencias.

- * La agenda oficial de los jueces (las reuniones que el juez tiene en el desempeño de sus funciones).

- * Información financiera

- * Información sobre los recursos del Poder Judicial: el presupuesto asignado y ejecutado, desagregado por gastos para remuneraciones, costos operativos e

202. Véase Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Índice de accesibilidad a la información judicial en internet, Santiago de Chile, CEJA, cuarta versión, 2008, pp. 31-38 (Anexo 1).

inversiones.

* Información sobre los salarios, detallada por categoría ocupacional y jerarquía.

* Información sobre el patrimonio personal de los jueces y más altos funcionarios (declaración jurada de patrimonio), que incluya tanto los activos financieros y bienes, como los pasivos.

* Información sobre la auditoría interna y externa que se hace al Poder Judicial.

* Manejo interno de recursos humanos

* Los concursos para la contratación de personal, incluyendo requisitos y criterios de evaluación.

* Los concursos para la contratación de servicios externos.

* Los mecanismos de evaluación del desempeño de los jueces y otros funcionarios judiciales.

* Las sanciones aplicadas en los procesos disciplinarios internos, incluyendo las particulares de la sentencia o el caso y la eventual sanción aplicada.

* Acceso gratuito y universal a todo lo anterior

Lo primero que llama la atención cuando

uno visita la página Web de la judicatura dominicana, es que no es la **página Web** del Poder Judicial en un sentido más institucional: **es la página de la Suprema Corte de Justicia**. La dirección de la página subraya esto: www.suprema.gov.do.

La página inicial de la Suprema Corte tiene las noticias del Poder Judicial como el elemento más llamativo. Éstas se refieren a actividades realizadas por (miembros de) la Suprema Corte de Justicia. También se encuentra una sección de novedades en la página. Éstas se refieren tanto a decisiones destacadas de la Suprema Corte, como a acuerdos firmados entre las judicaturas de la República Dominicana y otros países y discursos del Presidente de la Suprema Corte. Los concursos para plazas vacantes también tienen un lugar visible en la página inicial.

Asimismo, hay enlaces, en forma de botones disponibles, a páginas con información sobre la gestión del Poder Judicial. El enlace llamado «Transparencia de la Gestión Administrativa» contiene diferentes datos valiosos. Empieza con una explicación del derecho de acceso a la información, los órganos implicados y los plazos establecidos para la entrega de información²⁰³.

La «Cápsula Judicial», otro botón en la

página inicial de la Suprema Corte, provee cortas vistas generales a información sobre el Poder Judicial. Contiene, por ejemplo, enlaces a cierta legislación y normativa relevante para el Poder Judicial (incluyendo convenciones internacionales), enlaces a jurisprudencia y a la búsqueda de expedientes. Otra sección de la Cápsula Judicial contiene datos cortos sobre el número total de expedientes ingresados y fallados en el año 2007, y otro más sobre el número de jueces con acceso a una computadora. Otro enlace en la página inicial nos lleva

al Plan Estratégico del Poder Judicial 2009-2013, y otro más a los Proyectos de Modernización emprendidos por la judicatura. Es posible inscribirse para recibir sentencias y resoluciones de la Suprema Corte en los temas indicados de interés por el suscriptor, y se puede mandar correos al Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

V.2 Información básica sobre el funcionamiento del Poder Judicial

Sin embargo, hay **información general disponible** sobre el Poder Judicial: la composición del Poder Judicial en el país, la cantidad de cortes y juzgados, su ubicación y el directorio. Estos datos se puede encontrar bajo la sección «Información sobre el Poder Judicial» de la página. También está disponible el número de empleados del Poder Judicial.

Esta información más general se encuentra bajo la sección «Información sobre el Poder Judicial», que se puede visitar directamente desde la página inicial del Poder Judicial. Información más concreta, incluyendo el acceso a la Constitución y a tratados internacionales, códigos y leyes de interés, además de los reglamentos internos y autos de

jurisprudencia emitidos por el Presidente de la Suprema Corte, se encuentra bajo la sección «Consultas», también accesible desde la página inicial.

Sin embargo, la **información disponible sobre los jueces es bastante escasa**. A través de la sección «Información sobre la Suprema Corte de Justicia», se puede acceder a datos sobre los magistrados del máximo tribunal. Hay fotos de los magistrados y se puede ver en cuál Sala prestan servicios, pero la descripción de su formación, cursos especializados finalizados, eventuales publicaciones realizadas y su historia laboral es

203. Véase <http://www.suprema.gov.do/infpub/derechoaccesoip.html>.

mínima²⁰⁴. Generalmente, se limita a un párrafo de unas diez líneas. Bajo la sección de «Consultas», se puede encontrar un enlace llamado «Datos

sobre jueces», que contiene un listado de los jueces del país, dividido por departamento judicial. Este listado fue actualizado en enero de 2010²⁰⁵.

V.3 Información financiera

En la página Web inicial de la Suprema Corte, el enlace llamado «Transparencia de la Gestión Administrativa» además contiene información sobre el **presupuesto** del Poder Judicial. Esta página específica, desde el año 1997 a la fecha, cuál ha sido el Presupuesto General de la Nación, y cuál el presupuesto del Poder Judicial. Se visibiliza la diferencia entre el presupuesto solicitado y el presupuesto otorgado a la Judicatura. En el 2009 y 2010, sólo el 60.13% del presupuesto solicitado ha sido otorgado²⁰⁶.

presupuesto, y del año 2010 están disponibles los meses de febrero a julio²⁰⁷, aunque en la página inicial de la Suprema Corte está disponible el documento con la ejecución del presupuesto para el mes de agosto de 2010. En el enlace «Transparencia en la Gestión Pública», además, se dispone de una nómina de los contratos con consultores pagados con fondos de la Cooperación Española AECID²⁰⁸, el Banco Interamericano de Desarrollo y la propia Suprema Corte de Justicia. Estas **nóminas proveen los nombres de los consultores**, la materia de la consultoría y el monto de la misma.

De igual manera, están disponibles los datos sobre la **ejecución del presupuesto**. Del año 2008, están disponibles documentos de todos los meses. Del año 2009, sólo hay cuatro documentos que dan detalles sobre la ejecución del

Información sobre las compras y licitaciones del Poder Judicial está disponible tanto a través de la página adonde lleva el botón «Transparencia de la Gestión Pública»²⁰⁹, como directamente de la página inicial, a través del botón «Compras y licitaciones»²¹⁰. Mientras el último enlace sólo contiene información sobre los **procesos de compras y licitaciones**, además de los requisitos para ser proveedor del Poder Judicial, la página a la que se accede a través de «Transparencia de la Gestión Pública»

204. Véase <http://www.suprema.gov.do/juecesscj/juecesscjc.htm>.

205. Véase <http://www.suprema.gov.do/jueces/menuc.htm>.

206. Véase <http://www.suprema.gov.do/infpub/presupuestopj.html>.

207. Véase <http://www.suprema.gov.do/poderjudicial/estadosfinancierosc.htm>.

208. Véase http://www.suprema.gov.do/infpub/contratos/Contratos_Fondos_AECID_aSept_09.pdf.

209. Véase http://www.suprema.gov.do/infpub/licitacion/compras_por_mes.html.

210. Véase http://www.suprema.gov.do/infpub/licitacion/compras_index.html.

contiene la rendición de cuentas sobre las compras y licitaciones efectuadas.

Igualmente, está disponible información detallada sobre los **salarios** de los empleados del Poder Judicial. Esta lista contiene los nombres de los empleados, el departamento en que cada uno trabaja, su cargo, su fecha de ingreso al cargo y su salario bruto²¹¹. Una nómina de los pensionados²¹² y jubilados²¹³ provee información sobre los montos que el Poder Judicial paga a estos ex empleados. Esta es información reciente: de octubre y septiembre de 2010, respectivamente.

Se dispone de una nómina de los impuestos (gastos administrativos) cobrados por los diferentes trámites que se hace ante los tribunales. Los costos

de cada actuación están descritos por tribunal e instancia, y se dispone de un ejemplo de cálculo de los mismos²¹⁴.

Para una buena fiscalización de los gastos del Poder Judicial, es importante contar con auditores. Es necesario contar con auditores dentro de la institución, que controlan los gastos de manera constante y permanente y que pueden hacer visitas (sorpresivas) a los tribunales. De igual manera, debe haber una **auditoría** independiente, a ser realizada por una empresa de fuera del Poder Judicial, de manera periódica.

La Ley 10-07 estableció el Sistema Nacional de Control Interno para instituciones públicas²¹⁵.

V.4 Las declaraciones (patrimoniales) juradas

Bajo el botón de «Transparencia de la Gestión Pública» también están disponibles una lista de los cargos vacantes en el Poder Judicial²¹⁶, y las contrataciones, compras y licitaciones de la entidad.

También se dispone de un resumen de las declaraciones juradas de los jueces. Estos datos también son accesibles a través del enlace «Datos sobre Jueces» en la sección «Informaciones sobre el Poder Judicial».

El artículo 41.2 de la Ley de Carrera Judicial establece la obligación para todos los jueces de carrera judicial de presentar una declaración jurada de bienes cada tres

211. Véase http://www.suprema.gov.do/infpub/Reporte_empleados_octubre_2010.pdf.

212. Véase http://www.suprema.gov.do/infpub/Reporte_pensionados_sep_2010.pdf.

213. Véase http://www.suprema.gov.do/infpub/Reporte_jubilados_sep_2010.pdf.

214. Véase <http://www.suprema.gov.do/PagoImp/pagoimp.html>.

215. Véase http://www.suprema.gov.do/pdf/leyes/2007/ley_10-07.pdf.

216. Véase http://www.suprema.gov.do/infpub/plazas_vacantes_nivel_nacional.pdf.

años ante la Dirección General de la Carrera Judicial. Esta declaración necesita ser firmado por un notario, y debe contener la composición activa y pasiva del patrimonio. El incumplimiento con esta obligación constituye, según el artículo 90 numeral 10 de la Resolución 3471-2008 que establece el Reglamento de la Carrera Administrativa Judicial, una falta que puede dar lugar a una suspensión de hasta 30 días.

Las declaraciones juradas son accesibles mediante un buscador por apellido. Se ve el nombre completo del juez, el número

de su cédula, su cargo y la dependencia en que trabaja. Sólo se dispone de **montos totales** para el patrimonio de los activos y de los pasivos, probablemente motivado por razones de privacidad. Los jueces tienen que hacer una declaración de patrimonio cada tres años, y se puede acceder a declaraciones desde el año 1998²¹⁷. Parece que las declaraciones juradas de las altas autoridades administrativas del Poder Judicial no están disponibles a través de este vía; además, la ley solo les obliga hacer una declaración jurada al tomar posesión del cargo y al salir de ello²¹⁸.

V.5 Información sobre las decisiones judiciales

Es importante señalar, en primer lugar, que **para lograr un efectivo acceso a esa información, es necesario que se publiquen tanto las sentencias a nivel nacional como las dictadas en otras escalafones del Poder Judicial**. No solamente es importante dar a conocer a la ciudadanía y a los profesionales del Derecho las sentencias de la Suprema Corte de Justicia, sino todas las sentencias que se dictan. Sobre todo, las emitidas por las Cortes de Apelación, donde muchos procesos concluyen. Además, las decisiones tienen que ser de fácil acceso y ubicación. Es **crucial disponer de un buen**

buscador en la página Web donde se permita buscar por tribunal, materia e instancia. Por último, es imprescindible que se **actualice** y se añada nuevas sentencias de manera continua.

No es fácil acceder a decisiones judiciales en la República Dominicana. En la página Web de la Suprema Corte de Justicia, bajo la parte «consultas», existe una sección llamada «Sentencias destacadas» donde están disponibles varias sentencias de la Suprema Corte de Justicia. El nombre de la sección parece indicar que solamente algunas sentencias -las destacadas- del máximo tribunal están disponibles en Internet. Algunos enlaces

217. Véase <http://www.suprema.gov.do/declaraciones/declaracionesc.htm>.
218. Art 1-3, Ley 82-79

a sentencias tienen una descripción corta de los elementos más importantes de la decisión jurídica; otros enlaces simplemente llevan directamente a la sentencia completa.

Sin embargo, la página inicial de la Suprema Corte de Justicia sí tiene un enlace donde están disponibles todas las sentencias de la Suprema Corte del año 2010. Este enlace poco visible se encuentra al final de la sección de novedades. No se pudo acceder a sentencias de años anteriores. Sin embargo, mediante el enlace «Boletines Judiciales» en la sección «Consultas», se puede acceder a las sentencias de la Suprema Corte de Justicia a partir del año 1994. La importancia del acceso a esta información es opacada por la **poca visibilidad** que tiene en la página Web. Sería recomendable que el acceso a las decisiones judiciales sea de más fácil ubicación, en su propia sección de la página Web.

Llama la atención que **generalmente no se encuentran disponibles las sentencias de otros tribunales nacionales, ni de todas las Cortes de Apelación**. En la sección «Consultas» de la página, hay un buscador para las sentencias del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo y de las Cámaras Civil y Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional. Sin

embargo, la fecha más reciente del boletín que contiene las sentencias de la Corte de Apelación es de diciembre del 2006; de las sentencias del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo es de diciembre del 2009. Sería recomendable que se **actualice** esta información más a menudo, y que se provea una lista con todas las sentencias de un determinado mes o año, en lugar de tener que buscar por materia o fecha. Esto ratifica la importancia de contar con un buen buscador para las sentencias (queda claro que esto resulta imprescindible), pero sería bueno contar con las dos cosas: **una lista de todas las sentencias de cada año, más un buscador para ubicar sentencias determinadas**.

La falta de acceso a sentencias de todas las Cortes de Apelación es una laguna considerable en el acceso a las decisiones judiciales. Es importante recordar que muy pocos casos que entran al sistema de justicia llegan a la Suprema Corte de Justicia. Muchos casos terminan en los Juzgados de Paz o de Primera Instancia, y otros casos concluyen en las Cortes de Apelación. Es importante que se dé a conocer estos casos también. Esto no solamente beneficiaría a la ciudadanía, sino también a la comunidad jurídica y a la uniformización de la jurisprudencia. En este momento, no hay manera de que un abogado o un juez de la capital

conozcan cómo están fallando en los juzgados o las Cortes de Santiago, Barahona o La Vega. No está claro si se está usando **uniformidad** de criterios o si casos similares no son resueltos de la misma manera. Tampoco está claro si, por ejemplo, los montos de las fianzas aplicadas son similares en todo el país. Para el desarrollo de la jurisprudencia es fundamental que se facilite una discusión sobre ella a nivel nacional, y que puedan participar todos los profesionales interesados. La publicidad de todas las decisiones judiciales, en especial las de las Cortes de Apelación, es esencial en este aspecto.

En la página de la Suprema, sección «Consultas», sí hay una sección dedicada a la **consulta de expedientes** registrados en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, la Cámara Penal de Apelación del Distrito Nacional y las Salas Civiles del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional. Esta consulta se hace en base al número del expediente, o al apellido de una de las partes.

También hay un enlace, igualmente vía la sección de «consultas», para observar las **fijaciones de audiencias** en diferentes tribunales ubicados en el Distrito Nacional: las diferentes Cámaras de la

Suprema Corte de Justicia, la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo y las cinco Salas Civiles del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional. Sin embargo, ninguno de estos enlaces tiene información actual disponible. El único enlace con alguna información disponible era el del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, y sólo contenía las audiencias para los días 21, 22 y 23 de septiembre de 2010²¹⁹.

Sin embargo, la sección «Novedades» en la página inicial de la Suprema Corte sí contiene enlaces que llevan a las fijaciones de audiencias del mes de las Cámaras de la Suprema Corte de Justicia (salvo el Pleno), las audiencias del Tribunal Superior Administrativo y las de la Sala Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional. **Sería altamente recomendable que esta información también estuviera disponible en la parte temática correspondiente de la página Web**, en la sección «Consultas».

Los **boletines estadísticos** son publicados por trimestre. El último boletín disponible a través de la sección de consultas contiene datos sobre el trimestre de octubre a diciembre de 2009. Se dispone de un resumen, donde las estadísticas están desagregadas por jurisdicción, el

219. Visitado el 20 de octubre de 2010.

tribunal y el asunto tratado. Se ve claramente cuantos casos entraron a los tribunales y cuantos fueron resueltos. Esta información también está disponible con más detalle, por tipo de tribunal y jurisdicción²²⁰.

Parece que todavía no hay datos de 2010 disponibles²²¹.

No está disponible la agenda profesional de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, ni de otros jueces. Sí se puede acceder, a través de la página Web inicial, a las fijaciones de audiencias para las salas de la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo y de las Cortes Civiles y Penales del Distrito Nacional. Sin embargo, no está claro cuáles reuniones tiene un juez en el desempeño de sus funciones. Diferentes jueces entrevistados indicaron que, con cierta frecuencia,

reciben a una de las partes de los casos que tienen bajo consideración. Aunque estos jueces enfatizaron que no se dejarían influenciar por una de las partes, sino que querían proveerles la información y explicación necesaria para el proceso judicial, **extraña que no se informe a una parte en un caso en que la otra parte ha visitado el juez, y que tampoco se hagan notas de estas visitas.**

Al respecto, es interesante notar que el nuevo Presidente de la Corte Suprema del Perú, el juez César San Martín, ha abordado la necesidad de que los jueces tengan agendas públicas que permiten saber con quiénes se han reunido y cuánto tiempo duró la conversación²²². Estas medidas son una parte importante de un plan más amplio contra la corrupción y garantizar la seguridad en el país²²³.

V.6 El manejo interno de recursos humanos

Como se señaló antes, la reforma constitucional de 1994 consagró la carrera judicial. No obstante, la Carta Fundamental de 2010 ha modificado las reglas sobre los órganos encargados de administrar la carrera judicial. En efecto, la Constitución ahora establece que el Consejo del Poder Judicial será el encargado de la selección, el ascenso y

la remoción de jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial (artículo 156).

220. Véase <http://www.suprema.gov.do/Boletines/Welcomec.htm>.

221. Visitado por última vez en diciembre de 2010.

222. Véase Diario La República, 4 de diciembre de 2010, accesible en <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20101204/8/node/307619/todos/15>.

223. Véase Poder Judicial, República del Perú, Juez César San Martín anuncia lucha frontal contra la corrupción y garantiza seguridad jurídica, 3 de diciembre de 2010, accesible en <http://historico.pj.gob.pe/noticias.asp?codigo=18347opcion=detalle>

V.6.1 El nombramiento de magistrados de la Suprema Corte de Justicia

No se pudo encontrar una página Web del Consejo Nacional de la Magistratura que explique cuáles son los procedimientos que se sigue en la selección de magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Extraña que la designación de tan importantes funcionarios nacionales no esté sujeta a un marco informativo institucional o que no esté rodeada de más claridad y transparencia sobre los criterios que emplea el Consejo Nacional de la Magistratura. Diferentes entrevistados indicaron que, aunque en ocasiones se ha publicado la lista de los postulantes para los puestos a llenar, el **Consejo de la Magistratura nunca ha dado transparencia o explicaciones claras sobre los criterios que usa para seleccionar a los nominados.** La mayoría de los entrevistados indicó que la falta de

transparencia en los procedimientos del Consejo Nacional de la Magistratura, a la que se agregan sus fuertes características políticas (con fuerte presencia del partido del Presidente de la República), han dejado la impresión de que los nombramientos que hace el Consejo son meramente políticos.

A partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, otra facultad importante del Consejo Nacional es la evaluación de los magistrados de la Suprema Corte. Esta facultad conlleva importantes poderes: se podría separar a un magistrado de su cargo, en el caso que se considera que el desempeño del magistrado ha sido deficiente (artículo 181, Constitución). **Todavía no se sabe cómo se llevará a cabo este procedimiento, o cuáles medidas de transparencia se tomarán.**

V.6.2 El nombramiento de jueces

Es importante que la ciudadanía y los posibles postulantes, tanto al puesto de juez como al de magistrado, cuenten con información sobre cómo funciona el sistema de selección -¿cuáles son los criterios de que se aplican a los candidatos?-, además de los resultados de los procesos de selección, por las

razones expuestas arriba.

Sin embargo, aunque ya se venció el plazo para la conformación del Consejo del Poder Judicial, todavía no ha sido integrado ni ha asumido sus funciones. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia ha indicado que, si no se otorga

presupuesto adicional al Poder Judicial, no habrá Consejo del Poder Judicial ni en el año 2011²²⁴. De esto se deduce, lógicamente, que tampoco se ha aprobado reglamentos que detallen el ejercicio de estas funciones. **No hay información disponible sobre cómo se hará el proceso de selección de nuevos jueces, cuáles serán los criterios de selección (si es que van a cambiar), o cuáles serán los criterios para el ascenso de jueces.** Hasta que el Consejo del Poder Judicial asuma sus funciones, el «antiguo procedimiento», establecido por la Ley de Carrera Judicial de 1998, se mantiene vigente. Esta ley establece las bases para el procedimiento de selección. Esencialmente, es la Suprema Corte de Justicia la que está encargada del proceso de selección: la Suprema Corte en sí; su Presidente; la Dirección General de la Carrera Judicial (DGCJ); y la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), siendo de notar que los dos últimos órganos están adscritos a la Suprema Corte de Justicia (artículo 5, Ley 327-98, «Ley de Carrera Judicial»). La Dirección General de la Carrera Judicial, cuyo director es nombrado por la Suprema Corte, es el órgano ejecutor del proceso de selección, y los seleccionados tienen que aprobar el curso de formación proporcionado por la Escuela Nacional de la Judicatura antes de poder ser nombrados jueces de paz.

La Ley de Carrera Judicial está disponible

tanto en la página Web de la Suprema Corte de Justicia²²⁵, como en la página Web de la Escuela Nacional de la Judicatura²²⁶. Siendo la Suprema Corte de Justicia el principal responsable de la carrera judicial, su página tiene la mayor información disponible sobre el ingreso a la carrera. Tiene una descripción general sobre los objetivos y elementos del Programa de Formación de Aspirantes en la página Web²²⁷. Además, dispone del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado en el año 2000²²⁸, y bajo el rubro «Contactos» de la página, hay un enlace llamado «¿Quiere ser Juez?», donde se indica cuáles son las **bases de concurso para ingresar a la carrera judicial del proceso de 2005**, y la forma en que se tiene que postular²²⁹. La página inicial de la Suprema Corte de Justicia contiene un enlace a «Concursos». Sin embargo, éste no funciona²³⁰.

En este documento se establece que las bases del concurso de oposición están disponibles libre y gratuitamente en la División de Reclutamiento y Selección

224. Véase http://www.suprema.gov.do/novedades/2010/noticias/Sin_presupuesto_adicional.html.

225. Véase <http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/wlleyesc.htm>.

226. Véase http://enj.org/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=149.

227. Véase <http://www.suprema.gov.do/poderjudicial/EJ-contenido.htm#7>.

228. Véase <http://www.suprema.gov.do/novedades/reglamentos/suprema/suprema.htm>.

229. Véase <http://www.suprema.gov.do/pdf/quiereserjuez/BasesConcursoJdepProcesoll.pdf>.

230. Visitado el 20 de octubre de 2010.

de Personal de la DGCJ de la Suprema Corte de Justicia y en las Oficinas de los Encargados Administrativos de las Cortes de Apelación de los diferentes Departamentos Judiciales, y que además son difundidos a través de la página Web de la Suprema Corte²³¹. Se supone que el documento disponible en la página Web de la Suprema Corte, entonces, todavía es el documento vigente sobre las bases de concurso, aunque su fecha es de 2005.

Este documento además establece los **criterios básicos** necesarios para poder concursar e ingresar a la carrera judicial. Algunos criterios son muy claros: ser dominicano de nacimiento u origen, o por naturalización con más de diez años de haberla obtenido; estar en el ejercicio de los derechos civiles y políticos; ser licenciado o doctor en Derecho; tener por lo menos dos años de haber obtenido el exequátur; y no haber sido condenado a pena aflictiva o infamante.

Los requisitos que requieren más explicación también son detallados en el documento mencionado arriba, como son el de someterse y aprobar el concurso de oposición -debiendo demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes y

evaluación de expedientes personales, en la forma que se determine en la correspondiente convocatoria pública-, probar los méritos que aduzcan y acrediten, los cuales se valorarán en la forma en que se establezca en la correspondiente escala de méritos y superar la oposición -en la cual los aspirantes expondrán ante la Comisión de Calificación, de manera escrita y oral, los temas extraídos al azar del programa establecido a estos fines-; poseer aptitud moral y psíquica comprobadas por la DGCJ; y aprobar los programas de capacitación teórica y práctica que dicte la Escuela Nacional de la Judicatura.

Como se señaló antes, la **Dirección General de la Carrera Judicial es el órgano ejecutor del proceso selectivo**. En la página Web de la Suprema Corte se menciona la Dirección como una dependencia de la Corte²³², pero **no se dispone de mayor información sobre su funcionamiento**. El enlace a una lista de empleados de la Dirección General de la Carrera Judicial no está funcionando.

El documento en la página Web de la Suprema Corte sobre las bases del concurso para ingresar a la carrera, sí especifica que la DGCJ, dentro de los 10 días después del vencimiento del plazo para las postulaciones, elabora una lista provisional de los aspirantes que han remitido la documentación requerida. Esta

231. <http://www.suprema.gov.do/scj/dependencias/dircarrerajud/dirgencarjud.html>.

232. Bases del concurso de oposición para ingresar a los cursos de formación de aspirantes a juez de paz, Proceso 2005, artículo 2.1, disponible en: <http://www.suprema.gov.do/pdf/quiereserjuez/BasesConcursoJdepProcesoll.pdf>.

lista es publicada en el mural de información de la División de Reclutamiento y Selección de Personal de la DGCJ en la Suprema Corte de Justicia, en los murales de las Cortes de Apelación de los diferentes Departamentos Judiciales, por la vía electrónica, en la página Web de la Suprema Corte de Justicia y por lo menos en un periódico de circulación nacional. Después del día de la publicación de esta lista, los candidatos tienen 3 días laborales para enmendar eventuales errores²³³.

El documento con las bases del concurso de oposición también explica **cuáles tipos de exámenes** necesitan ser aprobados por los candidatos, y establece, por ejemplo, que las pruebas psicométricas serán efectuadas de manera anónima. Anexo a este documento, se encuentran los formularios de postulación. Además, está disponible el **formulario de escala de méritos** para el concurso de oposición, que indica cómo se valorará la experiencia académica y práctica de cada candidato, y un anexo con las materias por estudiar -más la literatura correspondiente- para el examen. También se incluye una lista que especifica cuántas plazas vacantes hay y en cuáles departamentos judiciales existen estas vacantes. Siendo un documento del 2005 que está disponible en la página de la Suprema Corte bajo el enlace «¿Quiere ser Juez?», esta es una lista del año 2005. Sin embargo, aunque no se lo pudo

comprobar en esta investigación, parece probable que la página inicial de la Suprema Corte contendrá un enlace al documento con las bases del concurso de oposición actual en el momento en que haya concurso. De todas maneras, una **actualización del documento al interior de la página Web de la Suprema Corte es recomendable**.

Los **criterios oficiales para el escalafón judicial** -que determinan si uno puede ser considerado para un ascenso- se encuentran en la Resolución 1960-2008 que emana de la Suprema Corte de Justicia. Esta documento se encuentra bajo el enlace «Resoluciones» de la sección «Consultas»²³⁴.

La página Web de la Suprema Corte de Justicia también dedica atención a la **Escuela Nacional de la Judicatura**²³⁵. Hay información disponible sobre la misión y visión de la Escuela, sobre su Consejo Directivo, además de información para aspirantes a sus cursos de formación -para ingresar a la carrera judicial o a la Defensoría Pública- e información sobre sus cursos de formación continua. La Escuela Nacional también tiene su propia página Web donde dispone de información sobre su funcionamiento y -principalmente- sobre

233. Bases del concurso, op. cit., artículo 4.

234. Véase http://www.suprema.gov.do/novedades/resoluciones/2008/Resolucion_1960-2008.pdf.

235. Véase <http://www.suprema.gov.do/poderjudicial/enjc.htm>.

los cursos de formación continua que ofrece para jueces²³⁶.

Podemos concluir que hay bastante información básica disponible sobre el ingreso a la carrera judicial, cuáles son los órganos encargados y por cuáles normas se conduce su comportamiento. Sin embargo, es importante señalar que **los estándares de transparencia que sí existen, no**

son aplicables cuando se nombra un juez provisional en el caso de la existencia de vacantes de jueces que no se puede llenar con jueces de carrera. En estos casos, se suele nombrar a abogados litigantes para ejercer el trabajo de juez de manera temporal. Aunque temporal puede significar que no sea un nombramiento permanente, y los jueces provisionales pueden estar en sus puestos por años.

V.7 La evaluación del desempeño de los jueces

Los resultados de las evaluaciones de desempeño de los jueces están disponibles en la página Web de la Suprema. En la sección «Informaciones sobre el Poder Judicial», bajo el enlace «Jueces», uno puede acceder a **información variada sobre los jueces** en la República Dominicana. Entre otros, los resultados de la evaluación de desempeño dividido por distrito judicial, a partir del año 2002. En ese listado, se puede ver el nombre del juez, el tribunal donde trabaja y la función que tiene allí, y el puntaje final de la evaluación de desempeño. No se explica cómo se lleva a cabo la evaluación, ni cuáles son los criterios aplicables. No se especifica cuál es la escala, pero se supone que el máximo sería 100.

Para saber más sobre cómo se lleva a cabo la evaluación de los jueces y cuáles son los criterios que se usa, uno tiene que buscar en la página Web de la Suprema Corte. En la sección «Consultas», bajo el enlace «Resoluciones», se encuentra el **Reglamento de Aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño de Jueces²³⁷**, además de la Resolución 3739-2009, que modifica las puntuaciones máximas y el peso de cada factor de la evaluación, dependiendo de la jurisdicción, el cargo y el tipo de tribunal en que uno trabaja. Un anexo al Reglamento, el Instructivo del Proceso de Evaluación del Desempeño de los Jueces, además detalla cuáles aspectos se toman en cuenta en la evaluación. Son tanto temas relacionados con asuntos jurisdiccionales como los temas administrativos que -sobre todo, los Presidentes de las Cámaras o Juzgados- los jueces tienen que manejar en su trabajo.

236. Véase <http://www.enj.org/>.

237. Véase <http://www.suprema.gov.do/novedades/reglamentos/suprema/Reglamento%20de%20Evaluacion.pdf>.

V.8 El régimen disciplinario

El proceso disciplinario interno del Poder Judicial es un asunto delicado que amerita un cuidado particular de parte de las autoridades. Como señala Binder²³⁸, porque «la judicatura (...) se encuentra por definición en medio de intereses en conflicto, se debe tener especial cuidado de que [sus] herramientas disciplinarias no sean distorsionadas para presionar a los jueces». Por esa razón, se le tiene que **exigir una «especial transparencia»** que dé cuenta, por un lado, «del nivel de adhesión a los valores, actitudes y conductas que se han establecido como valiosas», y, por otro lado, «de la precisión, necesidad y corrección del uso de las herramientas disciplinarias»²³⁹.

Una primera observación sobre la situación en la República Dominicana es que **no hay un enlace en la página Web de la Suprema Corte que contenga información clara sobre el sistema disciplinario interno**. Es más, no se menciona el sistema disciplinario interno de manera expresa en la página Web como tema sobre lo cual se provee información. Uno sólo puede encontrar alguna información si sabe qué está buscando. Bajo la sección «Consultas», se puede acceder a las normas secundarias aplicables al Poder Judicial. Allí uno puede leer en «**Ley de Carrera Judicial**», que ésta establece el régimen

disciplinario del Poder Judicial (artículos 57-69).

En esta ley se establece que mediante el poder disciplinario, que reside en la Suprema Corte de Justicia, las Cortes de Apelación y los tribunales (artículo 59), se controla la observancia de «la Constitución, las leyes, reglamentos, instrucciones y demás normas vigentes» (artículo 59). Varias de estas otras normas aplicables se encuentran en la Resolución 2006-2009, que establece el Sistema de Integridad Institucional²⁴⁰. Entre otras cosas, la Resolución establece el **Código de Comportamiento Ético** y un sistema de prohibiciones para jueces y otros funcionarios judiciales. Además de que las infracciones al Código son punibles mediante el sistema disciplinario (y mediante la vía penal, si hubiera un delito), se creó un **Comité** para el Comportamiento Ético, que vigila por su cumplimiento. Está conformado por un juez de la Suprema Corte de Justicia; un juez de una Corte de Apelación; el Director General de la Carrera Judicial (quien funge como secretario permanente); el Director de Asuntos de la Carrera Judicial;

238. Binder, Alberto M., op. cit., p. 12.

239. *Ibid.*

240. Véase http://www.suprema.gov.do/novedades/resoluciones/2009/Resolucion_2006_2009.pdf

y el Director o Subdirector de la Escuela Nacional de la Judicatura, y responde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia²⁴¹. **No hay mayor información disponible sobre su funcionamiento.**

El artículo 60 de la Ley de la Carrera Judicial establece en general que los jueces del Poder Judicial (no otros funcionarios judiciales), incurrir en una falta administrativa cuando dejan de cumplir sus deberes y las normas de trabajo establecidas, si ejercen incorrectamente o en forma desviada sus derechos y prerrogativas, si desconocen las órdenes legítimas de sus superiores jerárquicos o incurrir en cualesquiera de las causas de sanción disciplinaria previstas en la presente ley y sus reglamentos o en la violación de otras disposiciones sobre la materia, emanadas de autoridades competentes (artículo 60, Ley 327-98).

A continuación, se describe **cuáles actuaciones constituyen faltas** que dan lugar a una amonestación oral, una amonestación escrita o una suspensión de hasta 30 días, y las faltas graves que dan lugar a destitución (artículos 63-66, Ley 327-98). Sin embargo, estas descripciones de actuaciones son

bastante generales y permiten **un amplio margen de interpretación**. Un ejemplo de una de estas descripciones amplias se encuentra en el artículo 66.7 de esta Ley, que describe una falta grave que da lugar a destitución:

«Incurrir en vías de hecho, injuria, difamación, insubordinación o conducta inmoral en el trabajo, o en algún acto lesivo al buen nombre a los intereses del Poder Judicial».

Otro ejemplo lo constituye el artículo 66.10, que de igual manera puede tener la destitución como consecuencia:

«Realizar actividades incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño en el cargo y lealtad debidos a la administración de justicia y a la colectividad».

La falta de especificidad en describir la actuación sancionable es problemática. En el Reglamento de la Ley de Carrera Judicial²⁴² se precisa cuáles conductas constituyen «los otros hechos u omisiones» que pueden constituir faltas disciplinarias sancionables por amonestación oral o escrita según la Ley de Carrera Judicial (artículos 64.4 y 65.11), pero no se detalla más cuáles conductas pueden constituir la «conducta inmoral en el trabajo» a que se refiere el artículo

241. *Ibid.*

242. Véase http://www.suprema.gov.do/novedades/reglamentos/suprema/reglamento_carrera_judicial_.pdf.

66.7 de esa Ley, o cuáles actividades podrían ser «incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño en el cargo y lealtad debidos a la administración de justicia y a la colectividad», como dice el artículo 66.10, descrito arriba.

La falta de precisión, entre otras cosas, en un sistema disciplinario, puede dar lugar a una arbitrariedad en la aplicación de sanciones disciplinarias que daña tanto la estabilidad laboral dentro de la institución como su proyección de independencia hacia fuera. Diferentes entrevistados enfatizaron la falta de claridad en los criterios y las sanciones aplicables, e indicaron que esto constituye una **incertidumbre significativa** para los operadores de justicia.

De igual manera, **no hay información clara disponible sobre el o los procedimientos que se siguen para sancionar a un funcionario judicial**. Nuevamente, la página Web de la Suprema Corte de Justicia no provee información expresa sobre estos procedimientos; uno tiene que saber que el Reglamento de la Ley de Carrera Judicial provee información al respecto. El artículo 170 del Reglamento establece cuáles serán los pasos a seguir en el procedimiento disciplinario: habrá una primera fase escrita, de investigación, que podrá ser ejecutada por la Inspectoría Judicial. Se puede iniciar este

procedimiento de oficio, por apoderamiento del Ministerio Público o por denuncia. El órgano sancionador competente decide luego sobre si la denuncia será archivada, o si las investigaciones de la Inspectoría Judicial serán ampliadas. También se puede abrir el expediente disciplinario. La resolución dictada al respecto es comunicada al juez afectado, y se establece que éste tiene «derecho a conocer en todo momento el estado de la tramitación de la denuncia». Si se decide abrir el expediente disciplinario, se fija una audiencia y se supone que el resto del procedimiento disciplinario sea «oral debidamente documentado por escrito». Se tiene que tomar la declaración del juez sujeto al procedimiento, y de los testigos de interés. Se establece que el procedimiento no puede durar más que 90 días.

La sentencia disciplinaria puede ser apelada en un plazo de 10 días. La apelación será considerada por la Comisión Disciplinaria de la Suprema Corte de Justicia, compuesta por tres integrantes de este órgano. Esta fase parece ser mayoritariamente escrita, aunque se «oír a testigos». La apelación será decidida dentro de un plazo de 30 días.

No se establece nada de manera expresa sobre el respeto a las reglas del debido proceso. Aunque sí se refiere a que el juez tenga

derecho a conocer el estado de la tramitación de expedientes, no se sabe si éste tiene acceso a las pruebas en su contra, o a los expedientes de la investigación. También se establece que el juez será «oído en declaración», quizás uno de los requisitos más básicos de cualquier investigación, pero no se habla del derecho del juez imputado a tener una defensa.

Además, llama la atención que la Suprema Corte de Justicia no solamente ejerce el control disciplinario sobre los empleados del Poder Judicial -jueces y funcionarios administrativos-, sino también sobre abogados y notarios. Este dato se puede deducir de la publicación de varias sentencias disciplinarias aplicadas a abogados y notarios. **No está claro de cuál instrumento emana la facultad para juzgar a abogados y notarios, quienes se**

supondría que están sujetos al control disciplinario del Colegio de Abogados.

Sí está disponible información sobre los resultados de los procesos disciplinarios en la página Web de la Suprema Corte. En la sección «Información sobre el Poder Judicial», bajo el enlace «Jueces», están disponibles listados con los nombres de los jueces que fueron sometidos a procesos disciplinarios, del año 1998 al 2009. Hay otro listado con los jueces destituidos, que especifica el nombre del juez, la fecha de la destitución, la dependencia donde trabajaba, y la razón de la destitución. En casi todos los casos, esta explicación se limita al señalamiento de que una persona había cometido «faltas graves en el ejercicio de sus funciones»²⁴³.

V.9 La política de comunicación del Poder Judicial

Como ya se indicó, para que exista una verdadera comunicación sobre todo lo que concierne al Poder Judicial, la simple provisión de información no es suficiente. Para lograr que los destinatarios de los mensajes entiendan y puedan usar la información que les es proporcionada,

es necesario que haya una buena política de comunicación desde el Poder Judicial. Esta política debería explicar en términos claros y contundentes la información al público destinatario. El Poder Judicial usa YouTube y Twitter para sus comunicaciones, como es de ver por los enlaces en la página inicial de la Suprema Corte.

243. Véase http://www.suprema.gov.do/pdf/Jueces_destituidos/jueces_destituidos_99-2008.pdf

Diversos entrevistados manifestaron que hay una persona encargada de comunicaciones en el Poder Judicial. Esta persona pertenece al personal del despacho del Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Tomando en cuenta, como los entrevistados indicaron, que el **Presidente de la Suprema Corte de Justicia es el único funcionario que da declaraciones públicas ante los medios** de comunicación, se genera la impresión de que este funcionario comunicacional está para apoyar al Presidente en sus contactos con la prensa. Sin embargo, la realidad debería ser distinta, y lo ideal sería de contar con una oficina de prensa para el uso de todo el Poder Judicial.

El propósito del acceso a la información pública y la transparencia es, como advierte Binder²⁴⁴, generar un diálogo con los diversos interlocutores, entre quienes

V.10 Reflexiones finales

En resumidas cuentas, se puede constatar que la página Web de la Suprema Corte de Justicia contiene una riqueza de información, sobre todo acerca de la gestión administrativa. Sin embargo, la información no siempre es fácil de ubicar. Es recomendable que las secciones sean más claras, y que se actualice los enlaces bajo la sección «Consultas» con la información que sí está disponible bajo

se encuentran la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los integrantes del propio Poder Judicial. Una política de comunicación del Poder Judicial serviría para traducir toda la información disponible en datos fácilmente entendibles y digeribles por los destinatarios del mensaje. Solamente de esta manera, la Judicatura se puede asegurar de que la información que se esfuerza tanto en divulgar, llegue de la manera más clara y fácil a su público.

El presupuesto disponible para las publicaciones que emanan de la Suprema Corte de Justicia, dando a conocer su plan estratégico, por ejemplo, parece ser relativamente amplio. El uso de por lo menos parte de estos recursos para una oficina de comunicaciones para el Poder Judicial haría que su mensaje llegue a un público más amplio del actual.

«Novedades» en la página inicial. Sí hay que anotar que en varios sitios en la página Web se encuentra el número de teléfono y el correo electrónico del Centro de Documentación e Información Judicial Dominicano (CENDIJD), al cual se puede hacer consultas en el caso de que uno no logre ubicar cierta información requerida.

244. Binder, Alberto M., op. cit.

Luego, es altamente recomendable que el Poder Judicial cuente con una página Web. En este momento, la página es de la Suprema Corte de Justicia y parece funcionar más que nada como un vehículo para esta instancia. Además, llama la atención el espacio y energía (e indudablemente, el presupuesto) otorgado a «actividades extracurriculares», como la mantención de un coro y una rondalla del Poder Judicial, además de equipos deportivos. Diversos entrevistados, además, indicaron que se gasta mucho dinero en publicaciones que emanan del Poder Judicial, como la visión estratégica, cuando no es necesario imprimir ese tipo de documentos, menos en versiones lujosas, y en el estado de escasez de

presupuesto que se siente en todos los niveles del Poder Judicial dominicano.

Es esencial para la estabilidad del Poder Judicial que se institucionalice más los procesos, y que se los haga menos dependientes de las personas que los administran. Sólo si se hace este salto, al que dan apertura las reformas constitucionales de 2010, que crean nuevas entidades dentro del Poder Judicial para desconcentrar los poderes de la Suprema Corte de Justicia y su Presidente, se puede consolidar y desarrollar más el Poder Judicial dominicano, de una manera que posibilite la continuidad de esos avances.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VI.1 Aspectos generales

1) Históricamente, el sistema político de la República Dominicana ha procurado (y a menudo conseguido) suprimir o limitar la independencia del Poder Judicial, subordinándola a los designios del Gobierno o del Parlamento, cuando no al de los poderes fácticos. Ni siquiera las transiciones democráticas de 1961 y de 1978 lograron cambiar tal tradicional estado de cosas, sino que mantuvieron el sometimiento y la postración de la judicatura, por razones políticas de corto alcance. El modelo de gobierno hiperpresidencialista y la impronta autoritaria de la cultura política del país se proyectan aún sobre el presente, afectando al sistema de justicia, lo mismo que a todo el aparato del Estado.

2) La reforma judicial de la década de los noventa, impulsada a partir del «Pacto por la Democracia» y las consiguientes enmiendas constitucionales del año 1994, dio inicio a un nuevo período en la historia del Poder Judicial dominicano. Desde entonces, una serie de cambios decisivos ha tenido lugar, por lo que parece fuera de discusión que han sido establecidas las bases institucionales de un Poder Judicial remozado y moderno, consciente del rol que debe cumplir para el fortalecimiento del Estado

constitucional y democrático de Derecho y la viabilidad del proceso de desarrollo del país.

3) Todavía queda un largo camino por recorrer hasta alcanzar una justicia confiable y segura, que ofrezca un servicio público eficiente a la ciudadanía, capaz de garantizar el control del poder y la efectividad de los derechos fundamentales de todas las personas, sin distinción. Pese a los significativos logros conseguidos hasta hoy -los cuales, por cierto, deben ser adecuadamente reconocidos-, diversos indicadores advierten que no caben actitudes triunfalistas o de autocomplacencia. Por el contrario, los datos de la realidad muestran que es indispensable poner en movimiento las fuerzas que permitan un nuevo avance sustantivo, ante un estado de cosas que es aún insatisfactorio. Una segunda etapa de cambios -una «segunda ola de reformas»- es, pues, imperativa y ha sido ya anunciada por las autoridades.

4) Para que tal empeño pueda materializarse y dar frutos estables se requiere una amplia confluencia de fuerzas nacionales. Y es que, en la República Dominicana -como,

probablemente, en todo país-, la fuerte dependencia del sistema de justicia respecto del sistema político general se muestra como un factor determinante, sea para posibilitar el cambio, sea para impedirlo o erigirle obstáculos. La evolución histórica de las instituciones políticas dominicanas permite vislumbrar la necesidad de comprometer a todas las fuerzas políticas y ciudadanas del país como condición sine qua non para una auténtica y perdurable reforma judicial.

5) No basta un enfoque tecnocrático o especializado -si bien éste es, asimismo, imprescindible-, sino que se necesita, además, un compromiso político que incluya a todos los actores relevantes (también a las organizaciones de la sociedad civil, cuyo rol coadyuvante es crucial), con una vasta proyección sobre la cultura política y cívica del país. Desde luego, la atención ha de estar centrada en la dimensión de los hechos y de las realidades institucionales, debiendo evitarse el permanecer sólo en la dimensión de los enunciados legales y los compromisos discursivos que carecen de correlato o expresión en la esfera fáctica.

6) La nueva fase de cambios -la «segunda ola de reformas»- debe estar orientada a consolidar lo ya logrado y a abordar aspectos de relieve hasta hoy

desatendidos, tales como la redefinición de las viejas estructuras organizativas, la democratización del gobierno y administración de la judicatura, la ampliación del acceso a la justicia, entre otros. La independencia y la transparencia del Poder Judicial son elementos esenciales a tener en cuenta en el programa a desarrollar.

7) Los cambios constitucionales puestos en vigor en enero de 2010 en materia de sistema de justicia -algunos de ellos de gran envergadura, tales como la creación del Consejo del Poder Judicial, la disminución de ciertos poderes de la Suprema Corte de Justicia o la creación de un Tribunal Constitucional separado de la judicatura ordinaria- aparecen como una oportunidad privilegiada para la consolidación y profundización de las reformas iniciadas en el sector hace tres lustros y que, por diversas razones, han perdido vitalidad, se han visto truncadas o impedidas o cuyo despliegue o realización requiere un esfuerzo redoblado el día de hoy.

8) Diversos factores concurren a configurar un contexto político e institucional favorable al diseño e implementación de una «segunda ola de reformas» en el sistema de justicia de la República Dominicana. Además de la prosperidad económica relativa y la

estabilidad política del país, se cuenta con autoridades electas en el marco de un Estado constitucional y democrático de Derecho y con un grupo de organizaciones de la sociedad civil,

variado y pluralista, que desde hace años participa en el sector con iniciativas y propuestas, convirtiéndose en aliado estratégico de diversas acciones de cambio y mejora de la justicia.

VI.2 La reforma judicial en la República Dominicana

9) Para forjar la transición democrática de 1978, las principales fuerzas políticas acordaron conceder ilegítimamente al Partido Reformista del saliente Joaquín Balaguer el control del Senado y, con él, el control de los nombramientos de los integrantes de la Junta Central Electoral y de todos los jueces del Poder Judicial, incluyendo los de la Corte Suprema de Justicia. Así, pues, en la misma transición democrática intentada por los dominicanos a fines de la década de los setenta, figuró, como un elemento esencial de viabilidad del proceso, el mantenimiento de una indebida sujeción política de la judicatura (y del órgano electoral), lo que, por lo tanto, y de modo paradójico, marcaba sus propios límites.

10) El «Pacto por la Democracia», celebrado en agosto de 1994, incluyó una serie de medidas de reformas del Poder Judicial, el grueso de las cuales apuntaba hacia el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial, en particular por lo que se refiere a su dimensión externa, esto es, la estipulada frente a los poderes políticos

o los poderes fácticos. Por ello, la creación de un nuevo sistema de nombramiento de los jueces, la introducción del Consejo Nacional de la Magistratura, la proclamación de la inamovilidad y de la autonomía administrativa y presupuestaria, el reconocimiento de la carrera judicial y el otorgamiento a la Corte Suprema de nuevas potestades de nominación y administración.

11) una mirada panorámica revela que la reforma judicial dominicana de los noventa concentró sus esfuerzos en tres áreas estimadas primordiales: la sustitución de los jueces, la elaboración de nueva legislación y las mejoras de infraestructura y equipamiento. Tales medidas revisten indudable importancia y son ciertamente necesarias, pero ellas solas no bastan, en particular, luego de un tiempo de iniciado el proceso.

12) Si los tres problemas centrales de la reforma del sistema de justicia en América Latina son los de independencia, acceso y eficiencia, es claro que en la

República Dominicana se requiere la adopción de nuevas políticas públicas judiciales en cada uno de esos ámbitos. Quizá donde más se ha avanzado es en el terreno de la independencia judicial, pero también aquí es mucho lo que aún falta hacer. Junto al mejoramiento de la independencia, el acceso de la población, especialmente de los más vulnerables o desaventajados, y la elevación sustantiva de la eficiencia y calidad del servicio público de justicia -o, más precisamente, como parte de tal esfuerzo-, parece perentorio abordar la problemática que representan las viejas estructuras de organización y de gobierno y administración de la judicatura, lo mismo que las inercias y resistencias al cambio procedentes de la cultura legal y judicial vigente y las dificultades de allí derivadas para llevar a la práctica institucional los cambios normativos de mayor impacto. Es en estas esferas donde, es plausible suponer, se decidirá el éxito y la viabilidad de una segunda generación de reformas en el aparato jurisdiccional dominicano.

13) La Constitución de 2010 introduce diversas regulaciones de primera importancia en materia de sistema de justicia. En términos generales, merecen ser destacadas las normas encaminadas a definir mejor y permitir efectivizar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los jueces, las cláusulas que aportan

precisiones acerca de la carrera judicial, incluyendo reglas ponderadas sobre la composición de la Corte Suprema, y las que procuran una más clara separación de la actividad jurisdiccional y la esfera de la política, al explicitar determinadas prohibiciones que pesan sobre los jueces para el desempeño de cargos electivos y la militancia partidaria.

14) De igual manera, la Carta Fundamental de 2010 contribuye a la reducción de los poderes de la Corte Suprema. Primero, consagra una definición («órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales») que permite una posterior diferenciación entre funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno y administración. Segundo, crea el Consejo del Poder Judicial, con una integración plural y representación de los diversos niveles de la judicatura, el cual es definido como el «órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial», con funciones de intermediación para el nombramiento, la determinación de jerarquía y el ascenso de los jueces. Tercero, crea el Tribunal Constitucional, al que encomienda el control concentrado de constitucionalidad, de suerte que esta delicada potestad, de tanta gravitación para las relaciones y el balance de los poderes públicos (y aun privados), dejará de estar en el ámbito de la jurisdicción

ordinaria y en particular de la Corte Suprema.

15) Por desgracia, pese al propósito del legislador constituyente, las adaptaciones institucionales por él previstas experimentan ya un retraso, habiendo surgido diversas dificultades para su inmediata implementación. Así, por ejemplo, la Ley que crea y regula el funcionamiento del Consejo del Poder Judicial ha sido objeto de observación por el Poder Ejecutivo, por lo que ha sido devuelta al Congreso, que enfrenta ahora

el reto de reunir la mayoría calificada de dos tercios de miembros presentes de cada Cámara, prevista en la misma Constitución para superar el veto presidencial (artículo 102). El fantasma de las dilaciones en el cumplimiento de los pactos políticos y los mandatos constitucionales, que forma parte de la tradición imperante en el sistema político dominicano, reaparece en este contexto y se cierne como una amenaza sobre la anhelada y urgente segunda etapa de reformas en el Poder Judicial.

VI.3 La independencia del poder judicial

VI.3.1 El sistema de selección y nombramiento de los jueces

16) El mecanismo para la selección y el nombramiento de los integrantes de la judicatura es, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, un elemento esencial para determinar la existencia de un Poder Judicial independiente.

17) Por lo que se refiere a los mecanismos específicos de nominación de los jueces, los estándares internacionales de derechos humanos admiten distintos sistemas, con tal de que no lesionen la independencia judicial y excluyan los nombramientos «por motivos indebidos», conforme prescriben los Principios Básicos de las Naciones

Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura (Principio 10). Tal indeterminación se debe a que ningún sistema de selección y nombramiento de jueces puede garantizar, sin fisuras, la independencia del Poder Judicial y de sus integrantes. Por lo tanto, no existe un único modelo óptimo, así como tampoco puede descartarse a priori ninguno (nombramiento por los poderes políticos, por los propios jueces o por un Consejo de la Judicatura, por ejemplo).

18) La Constitución de 1994 marcó un punto de inflexión, inaugurando una nueva época, al introducir el Consejo Nacional de la Magistratura para la

nominación de los magistrados de la Corte Suprema y al otorgar a ésta la potestad de designación de los demás jueces. Conforme a estas pautas fueron llevados a cabo los nombramientos que renovaron la justicia dominicana a partir del año 1997. La actual Carta Fundamental de 2010 mantiene el nuevo modelo, con algunas precisiones de relevancia, las mismas que han de ser seguidas en los procesos de selección judicial que se avecinan.

19) El constituyente de 2010 ha optado por sujetar al principio de carrera judicial a la misma Corte Suprema de Justicia - algo que no había ocurrido hasta hoy, ni siquiera bajo la Constitución de 1994-, estipulando que 75% de sus integrantes habrán de proceder del propio aparato jurisdiccional mediante ascensos que deberán ser otorgados sobre la base del mérito y la capacidad. Esta encomiable disposición tiende a afianzar una magistratura profesional y cohesionada, despolitizando los criterios para las designaciones de la gran mayoría de los miembros del tribunal de cúpula.

No obstante, preocupa a la vez la existencia de una disposición constitucional que exige de concurso público de méritos a los magistrados supremos «de libre elección» (artículo 150, párrafo II). Por ello, parece

aconsejable una interpretación restrictiva de la misma que conduzca, tanto al legislador democrático como a los órganos de aplicación del ordenamiento jurídico, a garantizar que las designaciones de la cuarta parte de los magistrados del máximo tribunal del país no ocurran por «motivos indebidos» y que se trate de «personas íntegras e idóneas», que cuentan con «la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas», según el mandato de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura (Principio 10).

20) Como fruto de la inclusión del Procurador General de la República como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jefe de Estado, quien designa a aquél, ve incrementadas sus posibilidades de controlar las decisiones de la entidad, lo que puede convertirse en una amenaza sobre la independencia del tribunal de cúpula de la jurisdicción ordinaria, a cuyos integrantes el Consejo debe nominar.

21) Dada la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura con un predominio de integrantes políticos -la misma Constitución ha previsto una cierta distribución de partidos con representación en el Parlamento, según reglas de mayorías y minorías

congresales-, resulta necesario que la legislación de desarrollo y las pautas de aplicación normativa aseguren debidamente la idoneidad y la transparencia de las designaciones a realizar.

22) La Constitución de 2010 ha querido, tres lustros después de suscrito el «Pacto por la Democracia» y aprobada la Norma Fundamental de 1994, que dieron origen a la reforma judicial de la década de los noventa, facilitar una revisión y renovación de la Corte Suprema. A ello apuntan la fijación del retiro obligatorio de los magistrados a los 75 años de edad, así como, en particular, la estipulación de que quienes no deban ahora dejar el puesto por edad habrán de ser evaluados en su desempeño por el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual deberá determinar si los confirma en sus cargos o los separa. Si además se considera que la Constitución ha introducido la evaluación del desempeño de los magistrados supremos cada siete años, queda de manifiesto el designio del constituyente de 2010 de establecer límites temporales y evaluaciones periódicas a las funciones de los jueces de la Corte Suprema. En consecuencia, la «segunda ola» de la reforma judicial dominicana incluirá también, por mandato expreso constitucional, una sustitución parcial de la nómina de

magistrados del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria.

23) Si bien el Texto Fundamental de 2010 mantiene una porción importante de las funciones de dirección y administración de la Corte Suprema, al mismo tiempo procura establecer límites y contrapesos a su ejercicio, lo que puede coadyuvar a una mejor garantía de nombramientos idóneos y a cautelar la independencia interna de los jueces. De allí la creación del Consejo del Poder Judicial, definido como el «órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial» (artículo 156.1, Const.), al que se encomienda la función de intermediar los nombramientos judiciales a través de la presentación de candidatos.

24) La integración del Consejo del Poder Judicial está llamada también a tener un impacto trascendente en el mejoramiento del quehacer de dirección y administración institucional. Y es que el hecho de que se otorgue representación en tan relevante organismo a jueces de las distintas instancias de la judicatura, quienes además serán electos por sus pares, constituye un factor de democratización que debe contribuir a dotar de mayor legitimidad a sus actuaciones, tanto como a su dinamización y eficiencia.

25) La Constitución de 2010 previó una etapa de adaptación más bien breve, fijando en seis meses el período en el cual el Consejo del Poder Judicial debía quedar establecido y en funciones. El plazo se ha visto, infortunadamente, vencido, al haber el Gobierno observado la ley aprobada por el Congreso de la República, sin que hasta el momento se haya cumplido el mandato constitucional. Algo que hay que lamentar, ya que alimenta el escepticismo de los críticos y hace surgir las sombras del pasado dominicano, cuyo devenir político e institucional ha estado signado tantas veces por las dilaciones y el incumplimiento de las promesas constitucionales.

26) Más allá de los beneficios nominales y de las considerables expectativas generadas por los cambios normativos en el sistema de selección judicial que la Constitución de 2010 introduce en el ordenamiento jurídico dominicano, tales cambios aguardan aún la prueba de los hechos y de su implementación práctica. Ha de ser en el terreno de la realidad, no en el de los enunciados legales, en el que se decidirá la bondad de las nuevas instituciones o de las reformas acordadas, en relación a aquellas que ya vienen funcionando desde la etapa anterior.

27) Para la elección de la nueva matrícula

de la Corte Suprema de Justicia por el Consejo Nacional de la Magistratura, durante el año 1997, resultaron fundamentales los siguientes factores: la puesta en vigor de la Ley 169-97, «Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura»; la voluntad política y el liderazgo mostrado por el Presidente de la República Leonel Fernández, en su condición de Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura; un clima político y un entorno institucional en los que prevalecieron la colaboración y la concurrencia de esfuerzos; el rol destacadísimo de la sociedad civil organizada, que promovió candidaturas e interpuso tachas contra postulantes de dudosa trayectoria o con vínculos políticos, y que realizó una profusa actividad de seguimiento y vigilancia ciudadana; la transparencia del proceso, signado por el debate público, la divulgación de los antecedentes y méritos de los candidatos y las «vistas públicas» o audiencias, las cuales incluso fueron televisadas, asegurándose así una amplia difusión nacional. Todo ello permitió contener los embates de las presiones políticas que, pese a todo, fueron ejercidas sobre el proceso.

28) Si donde mejor se aprecia la independencia de un tribunal es en sus decisiones jurisdiccionales, es de destacar que la Corte Suprema nominada en el

año 1997 expidió varios fallos en los que se mostró firme en la defensa de los fueros judiciales y en el control del poder. A manera de ejemplo, merece especial mención la sentencia dictada por la Corte Suprema en relación a la demanda, interpuesta por un conjunto de instituciones de la sociedad civil, contra las medidas legislativas que sujetaban el principio constitucional de inamovilidad de los jueces a una designación por un plazo máximo de cuatro años. Otras decisiones jurisdiccionales confirmaron la actuación de una Corte Suprema independiente: el fallo que declaró la inconstitucionalidad del Decreto N° 295-94, dictado por el Poder Ejecutivo, por invadir las competencias del Congreso previstas en el artículo 46 de la Carta Magna e imponer el cobro de una contribución o impuesto de salida del país por vía aérea, equivalente a 10 dólares de los Estados Unidos de América; la sentencia, emitida el 19 de mayo de 1999, que declaró nulo el referido decreto, desautorizando al Gobierno por excederse en el ejercicio de sus facultades constitucionales; la sentencia expedida el 24 de febrero de 1999, en la que determinó que el recurso de amparo, contemplado en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es parte del Derecho positivo dominicano, indicando la autoridad jurisdiccional competente para

tramitarlo y el procedimiento a seguir.

29) Es de lamentar que, en materia de decisiones jurisdiccionales, la Corte Suprema haya mostrado, en fecha reciente, un significativo cambio de criterio respecto de la cuestión de la titularidad para demandar en los procesos de acción directa de inconstitucionalidad, cuestión respecto de la cual su jurisprudencia progresista le mereció numerosos elogios. En efecto, en el proceso conocido como «Caso Sunland», el máximo tribunal, variando una línea jurisprudencial fuertemente consolidada, ha introducido una seria restricción a la posibilidad, hasta hace poco ampliamente reconocida por ella misma, de que los particulares puedan accionar en sede de justicia constitucional para efectivizar los controles previstos en la Carta Fundamental sobre los poderes políticos. La decisión es una clara involución en la defensa jurisdiccional de la Constitución y de los controles jurídicos y democráticos sobre los titulares de los poderes públicos, por lo que, con justa razón, ha sido objeto de fuertes críticas.

30) A poco de su nominación, la Corte Suprema hubo de abocarse al nombramiento de los restantes jueces del Poder Judicial, en cumplimiento del nuevo sistema contemplado por la Constitución de 1994. Dado que aún no

se contaba con la Ley de Carrera Judicial, la Corte Suprema adaptó el procedimiento seguido para su propia designación, lo que permitió remozar en corto tiempo el elenco de la judicatura de la República Dominicana, agobiada hasta ese momento por la presencia de la politización, el clientelismo y las prácticas de corrupción. Dicho procedimiento permitió asimismo poner un dique de resistencia a las arremetidas y presiones políticas indebidas, esta vez desembozadas, a las que se vio expuesto el máximo tribunal.

31) Superadas con éxito las difíciles coyunturas de selección judicial de los años 1997 y 1998, en gran medida debido a las circunstancias excepcionales de la época, los elementos de improvisación, descuido y falta de institucionalización, que afectaron a los referidos procesos de nombramiento, terminaron por dejar una onerosa carga. Y es que, al cabo de pocos años, tan pronto como en el 2001, se llevó a cabo un proceso de designación de tres magistrados de la Corte Suprema en el que se desconoció todo lo avanzado con las experiencias de los años 1997 y 1998. El entonces Presidente de la República Hipólito Mejía debía llenar las plazas dejadas vacantes por la renuncia o muerte de tres integrantes del máximo tribunal, habiendo optado por hacerlo con prescindencia del mecanismo

transparente, participativo y democrático puesto en práctica por su predecesor Leonel Fernández.

El lamentable episodio -sin duda, un retroceso en términos de los estándares exigidos por el Estado constitucional y democrático de Derecho- puso de manifiesto que las prácticas autoritarias y clientelistas, que amenazan la independencia de la judicatura a través de mecanismos de selección inapropiados, sólo quedarán realmente relegadas al pasado si es que las reglas idóneas se institucionalizan en la normativa y encarnan en las prácticas de las entidades llamadas a ejercer las potestades de nominación. Desde luego, el involucramiento de los poderes públicos y en general del sistema político en su conjunto, lo mismo que la participación activa de la sociedad civil organizada, se erigen en importantes barreras de contención a los designios políticos de captura y subordinación de la judicatura, nunca del todo vencidos, sino apenas agazapados a la espera de una nueva oportunidad.

VI.3.2 La carrera judicial y el régimen disciplinario

32) Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura contienen diversas disposiciones relativas a la carrera y el régimen disciplinario del Poder Judicial. Los estándares internacionales, si bien no exigen necesariamente la existencia de la carrera judicial en cada ordenamiento jurídico nacional, admiten como apropiado tal modelo, en el que los jueces ingresan, permanecen, ascienden y son controlados y separados de la judicatura sobre la base de los principios de mérito y capacidad personales. De otro lado, es admisible (no imperativa) la limitación temporal del nombramiento de los jueces (Principios 11 y 12), lo que sin embargo no debe afectar nunca la característica esencial de la inamovilidad (Principio 12). Igualmente, el sistema de ascensos es una posibilidad aceptable a la luz de los estándares internacionales, y, en caso de existir, deberá fundamentarse en elementos «objetivos», tales como la capacidad profesional, la integridad y la experiencia (Principio 13).

33) Pero es en materia disciplinaria donde los Principios Básicos de las Naciones Unidas desarrollan una serie de regulaciones más precisas, lo que sin duda se debe a la trascendencia de garantizar que los mecanismos de control

de la conducta y desempeño de los jueces no lesionen su independencia e imparcialidad. En consecuencia, los estándares internacionales reconocen los principios del debido proceso en materia disciplinaria judicial, incluyendo la imparcialidad del órgano sancionador (Principio 17) y el derecho a una revisión por un tribunal independiente de las sanciones disciplinarias impuestas (Principio 20).

34) La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado, mediante su jurisprudencia, determinados aspectos del estándar internacional que resultan relevantes para el caso dominicano, los cuales tienen relación con la cuestión de la provisionalidad de los nombramientos judiciales, la garantía de no ser sancionado por discrepancias de interpretación jurídica con los tribunales de alzada y la necesidad de que los órganos de control disciplinario sean independientes.

35) La Constitución de 2010 ratifica el modelo de la carrera judicial, que había sido introducido en la Carta Fundamental de 1994, y amplía las regulaciones de su predecesora, con varias normas orientadas a producir cambios significativos. Así, la Suprema Corte de

Justicia se ve comprendida en la carrera judicial de manera expresa y una porción mayoritaria de su nómina provendrá de la propia institución, conforme al principio de ascenso sobre la base de méritos y capacidad. Se trata, sin duda, de una innovación muy importante.

36) El cambio institucional más relevante en materia de estatuto de los jueces es, quizá, la creación del Consejo del Poder Judicial, el mismo que está llamado a disminuir, siquiera en parte, la excesiva concentración de potestades de gobierno y administración en el tribunal y cúpula de la República Dominicana.

A no dudar, llevar a la práctica esta innovación requerirá grandes dosis de voluntad política, concurrencia de esfuerzos institucionales, incluyendo aportes de la sociedad civil organizada, y, en general, el más amplio involucramiento del sistema político y la ciudadanía de la República Dominicana, a fin de poder vencer las poderosas resistencias e inercias que, todo hace suponer, se le opondrán. De hecho, ya es de lamentar el retraso en el cumplimiento de los plazos estipulados por la Constitución para la conformación de la entidad, debido a la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Ley Orgánica del Consejo aprobada por el Congreso.

Es de esperar que el propio Poder Judicial dominicano sepa valorar la trascendencia de esta modificación en el cuadro general de organización y dirección de la judicatura, con vistas a la anunciada «segunda ola» de la reforma judicial. Y es que el Consejo del Poder Judicial, junto con desconcentrar potestades ahora atribuidas en exceso a la Corte Suprema, puede contribuir vigorosamente a renovar el impulso reformista que ha decaído en los últimos años. De allí que sea deseable que la situación de interinidad, prevista en la Tercera Disposición Transitoria de la Constitución de 2010 para un lapso temporal menor, no se prolongue, agravando la inconstitucionalidad ya producida.

37) Una vez entre en funciones el Consejo del Poder Judicial, la ahora muy poderosa Dirección de Carrera Judicial verá severamente recortadas sus atribuciones o deberá subordinarse a la nueva entidad, de composición amplia y democrática, y que otorga representación a los distintos niveles de la organización jurisdiccional. Ello parece adecuado por la misma razón que lo es la disminución de las potestades de gobierno y administración concentradas en la actualidad en manos de la Suprema Corte o de su Presidente, esto es, porque, en el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho, resulta preferible la distribución y

limitación del poder y el establecimiento de garantías que tiendan a evitar la comisión de arbitrariedades, máxime teniendo en cuenta la tradición caudillista y clientelar que aparece como una constante histórica en el devenir político del país.

38) Es conveniente reducir las facultades de la Corte Suprema en materia de estatuto de los jueces, ya que ellas son también desmedidas. De un lado, dificultan el cabal cumplimiento de sus funciones primordiales de orden jurisdiccional, y de otro lado, se ciernen peligrosamente sobre la independencia interna de los jueces, por lo que en la misma República Dominicana se han elevado voces críticas señalando este peligro y recomendando transferir las funciones de gobierno y gestión, incluidas las relativas a la administración de la carrera y al control disciplinario, del máximo tribunal a un órgano especializado como el Consejo del Poder Judicial.

39) En materia de régimen disciplinario, debe ser reconocido el esfuerzo del legislador democrático de la República Dominicana por mejorar la tipificación de las infracciones más graves, las mismas que ameritan la imposición de las sanciones de mayor severidad, además de por recoger una serie de

comportamientos reprobables vinculados con actos de corrupción, fraude y conflicto de intereses. No obstante, debe advertirse a la vez que existen algunos tipos sancionatorios de carácter abierto que pueden dar lugar a decisiones arbitrarias de los órganos de control.

40) Una medida que puede contribuir a fortalecer la posición de los jueces frente a la cúpula del Poder Judicial y frente a sus órganos de gobierno y administración, incluidos en primer lugar aquellos encargados del control disciplinario, es el asociacionismo. Por desgracia, en la República Dominicana no existen asociaciones de jueces de ningún tipo, que puedan coadyuvar a la defensa de la independencia e integridad de la judicatura. La «segunda ola de la reforma judicial» podría dedicar parte de sus esfuerzos a favorecer o promover la formación de tales asociaciones, las mismas que suelen cooperar a la defensa y fortalecimiento de los valores de independencia, imparcialidad y honestidad de los jueces, máxime cuando varios entrevistados en el marco de la presente investigación reportaron la existencia de determinadas presiones, normalmente veladas y a veces explícitas, para evitar la formación de organizaciones de jueces en el país.

VI.3.3 La independencia económica de la judicatura

41) Uno de los elementos esenciales del concepto de independencia judicial, en particular en cuanto atañe a su dimensión institucional, es la independencia económica o presupuestaria. La norma fundamental es la contenida en los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, los mismos que, de modo escueto, estatuyen lo siguiente: «Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones» (Principio 7).

42) La Constitución de la República Dominicana de 2010, si bien de manera en extremo lacónica, garantiza la independencia económica de la judicatura. En efecto, la vigente Carta Fundamental estipula que «el Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria» (artículo 149, párrafo I, in fine), con lo que reitera el mandato introducido en el ordenamiento constitucional del país mediante las enmiendas de mediados de los noventa (artículo 63, Constitución de 1994). Así, pues, es claro que el legislador constituyente dominicano ha querido, tanto en la Carta Magna de 1994 como en la de 2010, consagrar una garantía de máximo rango jurídico que haga viable

la independencia de la corporación judicial como un todo. La razón estriba en que, sin manejo presupuestario autónomo, no cabe hablar de verdadera independencia de la entidad.

43) El conjunto de regulaciones formado por las cláusulas de la Constitución y de la legislación infra-constitucional de desarrollo configuran en la actualidad un cuadro de garantías normativas que aseguran de manera adecuada el principio de independencia económica del Poder Judicial. Cabe anotar, sin embargo, que la estipulación constitucional de tales garantías hubiera aportado mayores seguridades de obligatoriedad y permanencia de las regulaciones, dada la característica de mayor rigidez de que está dotado el texto constitucional.

44) Un acercamiento a la realidad presupuestaria del Poder Judicial de la República Dominicana muestra que, si bien ha habido una mejora sensible a lo largo de las dos últimas décadas, los recursos asignados siguen siendo insuficientes y, peor aún, se encuentran por debajo de los niveles fijados como mandatorios por la legislación.

45) La precariedad económica del Poder

Judicial aún se mantiene. No a los niveles anteriores a la reforma judicial iniciada en los noventa o a los existentes durante los primeros años del proceso de cambio, que dieron lugar a tantas críticas, pero sí se constata retraso con relación a un estándar razonable de 2.66% de los ingresos estatales, hasta ahora inalcanzado. También debe tenerse en cuenta que la ley de autonomía presupuestaria de la judicatura (Ley 194-04) está siendo incumplida de manera

flagrante, lo que resulta del todo inaceptable en el marco de un Estado constitucional y democrático de Derecho, como el que oficialmente existe en la República Dominicana. La larga tradición de incumplir las leyes sin consecuencias, que proviene de las décadas de autoritarismo y falta de democracia en el país, penetra hasta el presente y continúa afectando la vida institucional dominicana, gravitando negativamente en el ámbito del sistema de justicia.

VI.3.4 Las remuneraciones judiciales

46) Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura aportan el estándar internacional, al prescribir, si bien de modo escueto, que «la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas» (Principio 11).

47) La Constitución de la República Dominicana de 2010 no contiene ninguna regulación sobre las remuneraciones de los miembros del Poder Judicial. Su antecesora, la Carta de 1994, estipulaba que «corresponde a la Corte Suprema fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces y del personal

administrativo del Poder Judicial» (artículo 67.9), pero esta cláusula no ha sido mantenida en el actual Texto Fundamental. Se echa de menos, en este terreno, la existencia de una cláusula constitucional de intangibilidad remunerativa, a la manera de las contenidas en otros ordenamientos constitucionales, tales como, por ejemplo, los de Estados Unidos de América (artículo III, primera sección), México (artículo 94, párrafo noveno) o Argentina (artículo 110), en cuya virtud queda prohibida cualquier disminución de los salarios de los jueces.

48) La reforma judicial impulsada en la República Dominicana durante la década de los noventa supuso una mejora significativa en las remuneraciones de

los integrantes de la judicatura. La situación salarial en el Poder Judicial fue tradicionalmente de gran precariedad, señal del relegamiento y la postración en que se halló la institución por décadas. Fue recién con la depuración de la planilla judicial llevada a cabo a partir de 1997 y con la consiguiente adopción de un conjunto de medidas dirigidas a producir un cambio cualitativo en el sistema de justicia dominicano, que los salarios fueron mejorados.

49) Puede decirse que los salarios judiciales en la República Dominicana

son en general idóneos, y aun que son elevados a nivel de las Cortes de Apelación y de la Corte Suprema de Justicia, siendo de notar, empero, que las diferencias entre los distintos grados jurisdiccionales son abultadas, en particular, si se compara lo que perciben los Jueces de Paz y los Jueces de Primera Instancia con lo que ganan los del máximo tribunal. Estas distancias remunerativas deberán ser objeto de revisión conforme a criterios técnicos y teniendo en cuenta las posibilidades del erario nacional.

VI.4 La transparencia del Poder Judicial

50) El concepto de transparencia del Poder Judicial alude a la apertura de la institución, en lo que se refiere al cumplimiento de sus funciones, hacia la ciudadanía y los otros poderes del Estado, así como hacia sus propios integrantes. Existen al menos dos dimensiones en las que el Poder Judicial ha de ser transparente: de un lado, la del ejercicio de su potestad fundamental, la de resolver conflictos conforme a Derecho, y, de otro lado, la del desempeño de sus tareas administrativas. La idea esencial es que, en cada una de estas esferas, debe ser posible el escrutinio público y la rendición de cuentas. De allí que la transparencia constituya un elemento

esencial del sistema democrático de gobierno. En definitiva, la justicia del Estado constitucional y democrático de Derecho ha de distinguirse por introducir y respetar un conjunto de estándares de transparencia.

51) La página Web de la Suprema Corte de Justicia contiene una riqueza de información, sobre todo acerca de la gestión administrativa. Sin embargo, la información no siempre es fácil de ubicar. Es recomendable que las secciones sean más claras, y que se actualice los enlaces bajo la sección «Consultas» con la información que está disponible bajo «Novedades» en la página inicial. Hay

que anotar que en varios sitios en la página Web se encuentra el número de teléfono y el correo electrónico del Centro de Documentación e Información Judicial Dominicano (CENDIJD), al cual se puede hacer consultas en el caso de que uno no logre ubicar cierta información requerida.

52) Es altamente recomendable que el Poder Judicial cuente con una página Web. En este momento, la página es de la Suprema Corte de Justicia y parece funcionar más que nada como un vehículo para esta instancia. Además, llama la atención el espacio y energía (e indudablemente, el presupuesto) otorgado a «hobbies», como la mantención de un coro y una rondalla del Poder Judicial, además de equipos deportivos. Diversos entrevistados indicaron que se gasta mucho dinero en

publicaciones que emanan del Poder Judicial, como la visión estratégica, cuando no es necesario imprimir ese tipo de documentos, menos en versiones lujosas, y en el estado de escasez de presupuesto que se siente en todos los niveles del Poder Judicial dominicano.

53) Es esencial para la estabilidad del Poder Judicial que se institucionalice más los procesos, y que se los haga menos dependientes de las personas que los administran. Sólo si se hace este salto, al que dan apertura las reformas constitucionales de 2010, que crean nuevas entidades dentro del Poder Judicial para desconcentrar los poderes de la Suprema Corte de Justicia y su Presidente, se puede consolidar y desarrollar más el Poder Judicial dominicano, de una manera que posibilite la continuidad de esos avances.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Rosa. «Grupos de la sociedad civil protestan frente al Congreso», en Hoy, Santo Domingo, 26 de enero de 2010.

Banco Mundial, República Dominicana. Revisión estadística del sector justicia (Reporte N° 23203-DR), Washington DC, BM, 31 de diciembre de 2001.

Benito, Ana Belén. Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010 en la República Dominicana, España, Universidad de Salamanca, 2010.

- República Dominicana. Elecciones congresuales (1978-2010): evolución de los principales indicadores, España, Universidad de Salamanca, 2010.

Betances, Emilio. «La cultura política autoritaria en la República Dominicana», en El Cotidiano, vol. 24, núm. 152, México DF, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, noviembre-diciembre de 2008, pp. 87-97.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas, 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009 (disponible en www.cejamericas.org).

- «República Dominicana». Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Santiago de Chile, CEJA, 2009.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Índice de accesibilidad a la información judicial en internet, Santiago de Chile, CEJA, cuarta versión, 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 54 (español), de 30 de diciembre de 2009.

- Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2008 (OEA/Ser.L/V/II.131/Doc. 36, 2 de marzo de 2008).

- Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II., doc. 34 (español), de 28 de junio de 2007.
- Haití: ¿justicia frustrada o Estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2006 (OEA/Ser/L/V/II.131/Doc. 6 rev. 1, 26 de octubre de 2005).
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su actuación en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.15, doc. 6 Rev. (español), de 28 de octubre de 1966.
- Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.13, doc. 14 Rev. (español), de 15 de octubre de 1965.

Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 32, «El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia», documento de la ONU CCPR/C/GC/32, de 23 de agosto de 2007.

Duarte, Isis y Espinal, Rosario. «Reformas políticas en América Latina: República Dominicana», en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinadores), Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México, UNAM - IDEA Internacional, 2008, pp. 865-903.

Espinal, Flavio Darío. «Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana», en Zovatto, Daniel (coordinador), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, México, IJ-UNAM - International IDEA, 2008, pp.803-851.

- «Los frenos y contrapesos en una democracia constitucional» (conferencia dictada en la Cámara de Diputados, el 13 de noviembre de 2008), Santo Domingo, FINJUS, 2008.

Espinal, Rosario. «El proceso democrático en República Dominicana: avances, retrocesos y riesgos», en Salazar, Robinson et al. (editores), Democracias en riesgo en América Latina, México, Insumisos Latinoamericanos, 2003, pp. 623-645.

- Espinal, Rosario. «Reforma constitucional: mis comentarios finales», en Hoy, Santo Domingo, 2 de febrero de 2010.
- «Democracia y Constitución», en Hoy, Santo Domingo, 26 de enero de 2010.

Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil, Madrid, Trotta, segunda edición, 2001.

Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF). Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá, Washington DC, DPLF, 2009.

Gascón Abellán, Marina y Alfonso García, Figueroa. La argumentación en el Derecho, Lima, Palestra, segunda edición, 2005, pp. 273-302.

Gómez, Luis. «Reitera críticas a la nueva Constitución» (entrevista), en Hoy, Santo Domingo, 24 de enero de 2010.

Hammergren, Linn. «La lucha contra la corrupción judicial; una perspectiva comparada de América Latina», en Transparency International, Informe global de la corrupción 2007. Corrupción en sistemas judiciales, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007.

- Do Judicial Councils further judicial reform? Lessons from Latin America, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- «Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más», en Fuentes, Alfredo (editor), Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa, Washington DC, OEA, s.f. (disponible en www.oas.org).

Hernández Marín, Valeriano. Independencia del juez y desorganización judicial, Madrid, Civitas, 1991.

Jinesta, Ernesto. «Relaciones entre jurisdicción ordinaria y justicia Constitucional», en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, México, 2007, pp. 227-242.

Jorge Prats, Eduardo. «La Constitución de 2010», en Hoy, Santo Domingo, 28 de enero de 2010.

Jorge Prats, Eduardo. Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana, Washington DC, DPLF, julio de 2000, p. 1 (disponible en www.dplf.org).

Landa Arroyo, César. Tribunal Constitucional y Estado democrático, Lima, Palestra, segunda edición, 2003.

López Guerra, Luis. El Poder Judicial en el Estado constitucional, Lima, Palestra, 2001.

Lozano, Wilfredo. «República Dominicana, el fin de los caudillos», en Nueva sociedad, núm. 134, Santo Domingo, noviembre-diciembre de 1994, pp. 11-19.

Mejía-Ricart, Tirso. «Más sobre la Constitución de 2010», en Hoy, Santo Domingo, 20 de febrero de 2010.

- «Conclusiones de la reforma constitucional», en Hoy, Santo Domingo, 30 de enero de 2010.

Meléndez, Florentín (compilador). Los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes en Centro América y República Dominicana, México DC, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

Moloeznik, Gerardo. «Política presupuestaria e independencia judicial a la luz del Derecho Internacional» (documento de trabajo), Washington, D.C., DPLF, s.f.

Montero Aroca, Juan. Independencia y responsabilidad del juez, Madrid, Civitas, 1990.

Obando Prestol, Roberto. «Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma», en AA.VV., Control y evaluación del desempeño gubernamental, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001, pp. 53-87.

Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(ODH-PNUD) de República Dominicana, Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2010, volúmenes I y III.

- Informe sobre desarrollo humano: República Dominicana 2008. Desarrollo humano, una cuestión de poder, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2008.
- Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2005.

Pásara, Luis. Tres claves de la justicia en el Perú, Lima, PUCP, 2010.

- «Lecciones ¿aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador). En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004, pp. 515-570.

Programa Estado de la Nación (PEN). Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible, San José de Costa Rica, PEN, 2008.

Poder Judicial de República Dominicana. Plan estratégico 2009-2013, Santo Domingo, PJ, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, New York, PNUD, 2010.

Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) (Dante Caputo, dir.), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Lima, PNUD, abril de 2004.

Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Leandro Despouy. documento de la ONU E/CN.4/2004/60, de 31 de diciembre de 2003.

Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Param Coomaswamy. Informe sobre la misión cumplida en México, documento de la ONU E/CN.4/2002/72/Add.1, de 24 de enero de 2002.

- Informe sobre la misión cumplida en Guatemala, documento de la ONU E/CN.4/2002/72/Add.2, de 21 de diciembre de 2001.
- Informe sobre la misión cumplida en Guatemala, documento de la ONU E/CN.4/2000/61/Add.1, de 6 de enero de 2000.

Rivera-Cira, Tirza. El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana, Santo Domingo, FINJUS, 2000.

Rodríguez Gómez, Cristóbal. «La Sunland como signo», en Clave Digital (diciembre de 2008).

Siles Vallejos, Abraham. «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá», en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 27-77.

Suárez Dubernay, Julio. Forjando una conciencia judicial, Santo Domingo, Poder Judicial, 2005.

Subero Isa, Jorge. Los frutos de una reforma (rendición de cuentas, cuarto aniversario), Santo Domingo, Poder Judicial, 4 de agosto de 2001.

Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, «Reporte de servidores judiciales correspondiente al mes de noviembre de 2010», Santo Domingo, SCJ, diciembre de 2010 (disponible en www.suprema.gov.do).

- Informe de rendición de cuentas 2009 del Poder Judicial, Santo Domingo, SCJ, marzo de 2010.

- 1997-2007: resultados de 10 años de gestión judicial, Santo Domingo, SCJ, 2007.
- Huellas de la reforma judicial: período 1997-2001, Santo Domingo, SCJ, 2001.

Trechsel, Stefan. *Human Rights in Criminal Proceedings*, New York, Oxford University Press, 2005.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Jurisprudencia 1984-1987*, Madrid, Cortes Generales, s.f.