

VERITAS ET SCIENTIA



# Revista de CIENCIAS JURIDICAS

Departamento de Ciencias Jurídicas  
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
Santiago, República Dominicana

ISSN 0379-8526

Comité de Redacción: Prof. Víctor José Castellanos E.  
Br. María I. Ega K.  
Br. Carlos M. Martínez  
Br. Michelle Wachsmann F.  
Br. Isí Y. Ortiz H.  
Br. Rosalina Trueba C.  
Br. Wendy K. Mena C.  
Br. Dayana De la Cruz C.

Tercera Epoca

## CONTENIDO

### Doctrina:

**La Justicia como  
Servicio Público  
y Soporte Efectivo  
de la Democracia  
y de la Política  
Social**

## DOCTRINA

### **La Justicia como Servicio Público y Soporte Efectivo de la Democracia y de la Política Social\***

Milton Ray Guevara

## INTRODUCCION

### a) El Papel del Derecho en el Cambio Social

Durante muchas décadas se consideró que el derecho era un "obstáculo para el cambio social" y un "instrumento de la clase dominante". En 1975 el distinguido jurista chileno Eduardo Nova Monreal en su obra "El Derecho como Obstáculo al Cambio Social" señalaba "no es extraño que los juristas, por su trasnochadas teorías, conceptos y formula-

\* Seminario "Políticas de Concertación para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza". 23-24 de noviembre, 1993, Santo Domingo, República Dominicana.

ciones sean mirados por la generalidad de los demás seres humanos como especímenes de una fauna en vías de extinción y, en todo caso, cada día menos decisiva en el curso de la vida social, en tanto juristas". Afortunadamente hoy es cada día más evidente el papel del Derecho, como señalaba el Profesor mexicano Héctor Fix-Zamundi "para lograr el perfeccionamiento de los ordenamientos normativos y evolución que no se advierte de manera tan ostensible como en la energía atómica, los trasplantes orgánicos y los progresos de la electrónica y de la informática, pero que se han traducido en un ascenso muy lento, doloroso y con avances y retrocesos, de la regulación externa de la conducta humana para una mejor convivencia social". La certeza de esos conceptos es evidente. El Derecho es lo que otorga permanencia y legitimidad a las transformaciones, reformas y cambios en la sociedad. El Derecho *per se* no se opone al cambio. Ciertamente que existe una dogmática jurídica, pero tal como se ha afirmado "tiene un sentido diferente de cómo lo es, por ejemplo, la teología". Esta última descansa sobre "verdaderos dogmas, verdades irrefutables, mientras que las normas de Derecho son simples prescripciones de cómo debe ser el comportamiento de los hombres que viven en sociedad". En efecto una ley, un reglamento o un decreto jamás serán la expresión de la realidad social concreta, sino una tentativa de aprehenderla no siempre exitosa. Esto significa que la normativa jurídica o regla de derecho "es mutable y cambiante y debe cambiar para lograr con eficacia los fines y objetivos que persigue". Esto no significa que se está barriendo en la dosis de estabilidad que requiere el derecho, sino que simplemente la misma no puede convertirse en un valladar inexpugnable para los procesos de cambios. La tensión dialéctica entre estabilidad y cambio del derecho debe ser administrada teniendo como base las exigencias del bien común y la protección de los derechos jurídicamente reconocidos de todos los ciudadanos. La modernización del Derecho es necesaria "para asegurar un orden jurídico de convivencia que permita lograr la expansión de la ca-

pacidad generadora de riqueza y de bienestar en nuestras naciones, en un marco redistributivo y de justicia social"(1). Ahora bien el imperio del Derecho se asegura fundamentalmente por el servicio público de administración judicial y su eficiencia y credibilidad son elementos vitales en todo proceso de derecho.

## b) La Administración de Justicia y el Desarrollo

El sistema jurisdiccional de un país constituye una pieza angular para su desarrollo. Como señaló el Dr. Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su ya célebre discurso del seminario sobre La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década del 90, celebrado en San José de Costa Rica, en febrero de este año "no basta con esfuerzos encaminados a la modernización del Derecho si su aplicación no se efectúa con la fuerza y la celeridad que la ciudadanía espera. En la medida en que la sociedad, las empresas, los trabajadores y consumidores, tengan la imagen de que se **administra justicia con independencia y eficacia**, se creará el clima de confianza pública y de estabilidad, de transparencia, de exclusión de la discrecionalidad, de respeto para los derechos de cada uno, y de que la igualdad de oportunidades es posible, factores que constituyen el marco indispensable para que se desarrolle la iniciativa individual, la competitividad y el crecimiento, en forma equitativa".

Desgraciadamente en muchos de nuestros países se habla y existe una crisis del Poder Judicial, que se evidencia en una escasez de recursos y en el mal funcionamiento de la administración de justicia. Esto tiene implicaciones negativas en el desarrollo, lo que ha generado una clara coincidencia sobre su importancia y ha segregado dos líneas de pensamiento que coinciden en lo esencial. Para unos no existirá desarrollo económico sin estabilidad política y no habrá estabilidad política sin democracia y ésta por su parte

necesita de una administración de justicia sana y eficiente. Para los otros la lucha por la justicia social debe llevarse a cabo dentro del marco de un Estado democrático; la democracia, como espacio de lucha política se convierte en un logro a preservar, en donde debe primar el respeto a los derechos humanos y para ello es necesario contar con una administración de justicia eficiente. En ese contexto generalizado en que se reconoce la importancia capital del Derecho y la justicia para la democracia y el desarrollo, en la República Dominicana debemos hacer un examen de la administración de justicia para convertirla en un instrumento al servicio de la prosperidad espiritual y material del pueblo dominicano.

## I.- JUSTICIA Y SERVICIO PÚBLICO

En muchos textos constitucionales modernos se ha consagrado lo que se llama la promesa de justicia o **el derecho a la justicia** que tienen los ciudadanos. En nuestro país el mismo existe de manera tácita e indirecta por lo que se ha propuesto la inclusión de un numeral 18 al artículo 8 de la actual Constitución sobre los derechos individuales y sociales en que se establezca de manera expresa "El derecho a una administración de justicia expedita, cumplida y en estricta conformidad con las leyes" (ver Anteproyecto de Reforma Constitucional Suprema Corte de Justicia e ILANUD, 1985, anexo No. 1). La manera en que el Estado facilita el ejercicio de ese derecho fundamental es a través del servicio público de administración judicial, que no es un servicio público cualquiera. En efecto, si bien nadie cuestiona la importancia de los servicios públicos en la actividad administrativa, en ellos se ha distinguido dos categorías como bien nos señala el Profesor Manuel Amiama: servicios públicos esenciales y no esenciales. Los primeros son "aquellos sin cuya existencia no podrían cumplirse los fines del Estado" y entre ellos figura el servicio de administración judicial. No es ocioso recordar aquí que son considerados como prin-

cipios fundamentales del servicio público la continuidad y la eficiencia, la adaptación a las variaciones del interés general y la igualdad de todos de acceder al servicio que se ofrece. El principio de la gratuidad o del costo mínimo ha ido perdiendo vigencia en los últimos tiempos, aunque se hacen esfuerzos por mantenerlo en el área educativa, de salud y en el aspecto judicial. Entre los elementos que inciden en el buen o mal funcionamiento de la justicia como servicio público merece especial mención el presupuesto y la planificación.

## 1. EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

La poca prioridad que se ha dado en nuestra historia al Poder Judicial por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo se refleja **en la limitada ayuda financiera recibida**. Por el nivel de apoyo, se podría decir que ha existido muy poco interés en contar con un Poder Judicial independiente, vigoroso y viable. En el aspecto formal, en materia presupuestaria el Poder Judicial se rige por las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial **No. 9710 del 20 de diciembre de 1969**. Aunque, siempre desde el punto de vista técnico, a partir del decreto No. 3347 del 29 de septiembre de 1985 la Suprema Corte de Justicia es la encargada de formular, ejecutar y controlar el presupuesto anual correspondiente a los Tribunales de la República, facultad que correspondía hasta ese momento a la Procuraduría General de la República. Sin embargo, a pesar de esta loable disposición, el manejo discrecional que hace el Poder Ejecutivo del Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos impide una real autonomía presupuestaria del Poder Judicial. Para comprobarlo bastaría con revisar el monto, la ejecución presupuestaria del Poder Judicial y el porcentaje del mismo con relación al presupuesto global de la nación en los años 91 y 92, para ello utilicemos los siguientes cuadros:

**PRESUPUESTO PROYECTADO, EJECUTADO Y PORCENTAJE  
DEL PRESUPUESTO NACIONAL  
(Millones \$RD)**

**No. 1**

1991

	PROYECTADO	EJECUTADO	% DEL PRESUPUESTO NAC.	
			Proyectado	Ejecutado
PODER JUDICIAL	46.2	36.2	0.71%	0.36%

**No. 2**

1992

	PROYECTADO	EJECUTADO	% DEL PRESUPUESTO NAC.	
			Proyectado	Ejecutado
PODER JUDICIAL	81.0	72.3	0.58%	0.43%

Como es fácil observar, uno de los grandes desequilibrios de nuestro sistema político consiste en la conformación y manejo del presupuesto. ***El Poder Judicial no recibe ni el 1 por ciento del presupuesto nacional***, lo cual contrasta con las asignaciones de los otros poderes del Estado y en particular del Poder Ejecutivo. La independencia financiera y presupuestaria del Poder Judicial garantiza la eficiencia del servicio público. Por esa razón algunos países de Sur y Centroamérica han adoptado legislaciones que ordenan consagrar un porcentaje de los fondos para el Poder Judicial. Costa Rica fue el primer país en hacerlo estableciendo un 4 por ciento, que ha sido aumentado. Argentina "adoptó la ley de autosuficiencia que se basa en la premisa de que los tribunales serán financiados por varios impuestos y un cierto porcentaje de otros fondos". En el Paraguay se fijó

un 6 por ciento del presupuesto total. En nuestro país se ha reclamado fijar el 5 por ciento del presupuesto para el Poder Judicial y también establecer un sistema flexible en que se garantice el respeto del presupuesto elaborado por el Poder Judicial y su manejo (ver Proyecto Suprema Corte de Justicia-ILANUD, anexo No. 1, y el proyecto de la FINJUS, Anexo No. 2).

### **I.1 La Planificación**

La planificación en la administración de justicia fortalece su independencia en la medida en que permite una evaluación del sistema y el reconocimiento de las necesidades de mejoría, lo cual genera el desarrollo de un clima de confianza. Planificar requiere una base de información estadísticas que permita la evaluación de la realidad del sistema judicial. En otras palabras el

meollo de la planificación para el Poder Judicial descansa en los informes estadísticos. Se ha dicho, y no siempre se comprende esto, que "la razón más importante para crear un buen sistema de estadísticas judiciales es la necesidad que tiene este Poder del Estado de responder al público por sus actividades". En nuestro país se creó un Centro de Estadísticas Judiciales que podría y debería funcionar mejor, con más apoyo y más divulgación, de manera que su información proporcione elementos objetivos para el discurso de la colectividad acerca de la condición del sistema judicial, se motive el debate sobre el tema y se facilite su estudio sereno incluso por fuentes externas al Poder Judicial.

## 2.- EL ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es esencial en una forma exitosa de gobierno democrático, independiente del carácter de servicio público que tiene la administración de justicia. La idea que tienen los ciudadanos de los procesos judiciales es de que son al decir del Profesor Dr. Froilán Tavares hijo "lentos, complicados y costosos". En efecto, el **formalismo** y la **rigidez procesal**, los costos, el tiempo de la decisión, la inadecuada preparación de los jueces o su venalidad y el cúmulo de trabajo son factores que atentan contra el derecho de todos los ciudadanos de acceder a la justicia. La percepción antes señalada unida a una realidad que la confirma hace que nuestro sistema judicial sea excluyente y que esto se refleje con más crudeza en la situación de los sectores de menores ingresos y en la mujer. El acceso a la justicia también puede incluir el uso de un lenguaje no-legalístico para explicar los procesos en los tribunales, la organización de reuniones públicas para escuchar las opiniones de la ciudadanía sobre el sistema y la creación de Centros o Juzgados de Justicia Vecinales.

### 2.1.1. Pobreza y Justicia

Al decir de muchos ciudadanos "para los pobres no hay justicia". Aunque ciertamente el acceder a este servicio público es un derecho de todos, no

hay dudas de que el incumplimiento de su misión social redunda en gran perjuicio para los sectores pobres, en una sociedad en la cual la pobreza crítica alcanza al 65 por ciento de sus integrantes. Resulta significativo que en una encuesta de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (ver supra página 21), realizada en la capital de la República en mayo de este año, el 5.1 por ciento de los entrevistados consideró que los ricos y empresarios era el sector de la vida nacional que más obstaculizaba la reforma del Poder Judicial. Ahora bien, es en la materia penal en que de manera flagrante se evidencia el desamparo de los pobres, especialmente si se toma en consideración desde la falta de ética de muchos profesionales del derecho hasta "la monetización" del régimen carcelario (hay que pagar para los traslados a tribunales, para que aparezcan las esposas o grilletos, etc.).

### 2.1.2. Ricos e Incertidumbre

Un sistema que voluntaria o involuntariamente aleja a los sectores de menores ingresos podría pensarse que atrae a los que tienen fortuna. Sin embargo, la realidad es otra. Nuestro actual sistema judicial también se aleja a quienes tienen recursos, porque el mismo no les merece confianza por su morosidad y por la incertidumbre que significa la existencia en el Poder Judicial de "magistrados que venden sentencias al mejor postor". Esto elimina la posibilidad de que impere el reino del derecho y se obtenga ganancia de causa cuando se tenga la razón jurídica y legal. Por ello estos sectores prefieren la **transacción**, el **arreglo** o el **arbitraje**, al **pleito judicial**, aún en perjuicio de sus derechos, para evitar el trastorno que supone **litigios que se eternizan**, embargos **irresponsables**, citaciones **falsas** y fallos que son el fruto de **componendas pecaminosas**. Todo esto ha conducido a importantes entidades y sectores empresariales a reclamar cada vez con más vigor la reforma del Poder Judicial.

## 2.2. Mujer y Justicia

La mujer sufre también como consecuencia de los males antes citados y existen altos niveles de discriminación práctica en su contra. Al 31 de enero de 1992, según datos de la FINJUS, la población carcelaria femenina general era de trescientas ochentiseis (386), en el pabellón de mujeres de la Cárcel Preventiva del Ensanche La Fé, habían cuarenta (40) cumpliendo condena y ciento noventa y ocho (198) preventivas. Con la apertura de la Cárcel Modelo de San Cristóbal unas doscientas cincuenta (250) reclusas fueron trasladadas a la segunda planta de la misma y alojadas en condiciones deplorables ya que todavía no se ha terminado la construcción de un pabellón para trescientos cincuenta (350) reclusas. En la justicia civil, sobre todo, en lo relativo a las pensiones alimenticias y a la guarda de los hijos, en caso de divorcio, se cometen grandes injusticias en su contra que poco a poco se van superando. Sin embargo, cuando se habla de la mujer y la justicia hay que enfocar su participación, cada vez mayor, en la administración de justicia. A manera de ejemplo, digamos que en el período 1986-1990 de los 344 jueces con que contaba la administración judicial el 66 por ciento eran hombres y el 34 por ciento mujeres, lo que representó un incremento porcentual de un 50 por ciento en la cantidad de jueces mujeres con relación al período 1982-1986. (Ver La Administración de Justicia Penal en la República Dominicana, ILANUD, 1988). En ese mismo período la máxima representación del Ministerio Público, es decir, la Procuraduría General de la República, fue desempeñada por distinguidas damas y se consolidó la presencia femenina mayoritaria en las facultades y escuelas de Derecho. Está cada vez más confirmado que la presencia de la mujer en la judicatura es generalmente sinónimo de honestidad y laboriosidad, aunque con los últimos tiempos hayamos tenido penosas y escandalosas excepciones, por lo que no se justifica que se le **discrimine** y se le **excluya** en la integración de la **Suprema Corte de Justicia**, tal como lo de-

nunciara de manera vigorosa la FINJUS al momento de escoger los jueces del más alto tribunal de la República para el período 1990-1994.

## 2.3. Asistencia Jurídica y Clínicas Jurídicas

Uno de los más grandes retos que tiene el Estado es el de incrementar la eficacia y la eficiencia del sistema judicial en la asistencia legal que se debe dispensar a los más pobres. Los pobres necesitan de un verdadero servicio de asistencia jurídica pública en el que participen organismos públicos y entidades de la sociedad civil. En nuestro país la asistencia jurídica oficial pública y gratuita en materia penal se limitó hasta hace pocos meses a los Abogados de Oficio, cuyo número en 1988 era de cincuenta y dos (52), repartidos de la siguiente manera: nueve (9) en Cortes de Apelación y cuarenta y uno (41) en Juzgados de Primera Instancia. Mal remunerados y compartiendo sus funciones con el ejercicio privado, cuentan con pocos medios y recursos para cumplir su misión, lo que les induce a demostrar "falta de interés y poca dedicación", obligando a sus defendidos a hacer grandes sacrificios para contratar a un abogado o a resignarse a su propia suerte. En este campo ha surgido recientemente un Proyecto ILANUD-Suprema Corte de Justicia para **la creación de la figura del Defensor público, que deberá sustituir poco a poco el Abogado de Oficio**, y que a tiempo completo asegurará la defensa penal de los desposeídos. Esta nueva institución debe ser complementada e integrada a las instituciones privadas que prestan servicios jurídicos gratuitos como son las universidades, a través de sus consultorios, clínicas jurídicas o centros de asistencia y orientación jurídicas y otras entidades de carácter privado, benéfico y sin fines de lucro. Esta impostergable integración del servicio público y privado debe ir acompañado de una ampliación de la esfera de su competencia al campo civil, por lo menos en el ámbito del Derecho de la Familia.

### 3. ANALISIS CRITICO DE LA REALIDAD DEL PODER JUDICIAL

La realidad del funcionamiento del Poder Judicial es crítica y su ineficiencia se está convirtiendo en crónica. Uno de los factores que más contribuye a ello es la desigualdad en que se encuentra con relación a los demás poderes del Estado, lo que hipoteca las iniciativas que pueda adoptar por sí mismo para enfrentar la crisis. La situación se refleja en los inconvenientes que confronta la administración de justicia en las diversas ramas, lo que repercute negativamente en las actividades productivas y en los derechos y bienes de las personas.

#### 3.1. Doble Dependencia del Poder Judicial

Ciertamente todos sabemos que formalmente los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son declarados independientes por el artículo 4 de la Constitución y situados en un plano de igualdad, sin embargo, la realidad es otra. Al margen de la tradicional preeminencia que ha tenido entre nosotros el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial en nuestro país se encuentra en una doble dependencia: del Poder Legislativo porque un órgano de éste, **el Senado, elige los jueces**, y del Poder Ejecutivo porque éste tiene el **control de la entrega de las partidas presupuestarias**. Esta situación se traduce en un progresivo deterioro del sistema judicial que actualmente es incapaz de garantizar una sana y óptima administración de justicia. La gravedad del problema reside en el hecho incontrovertible de que una sociedad no puede **funcionar adecuadamente**, sobre todo si es **democrática**, sino existe un Poder Judicial **árbitro y sancionador**. En efecto es al Poder Judicial a quien le corresponde dirimir las controversias entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, las que surgen entre los particulares entre sí y entre los particulares y el Estado, y es el Poder Judicial el responsable de sancionar a los que violen las reglas de comportamiento social establecidas por la autoridad pública: las leyes; sean estos simples ciudadanos o sean servidores públicos.

#### 3.2. La Falta de Eficiencia del Poder Judicial

La misión esencial del Poder Judicial es administrar justicia, no obstante en nuestro país se observan grandes deficiencias en su cumplimiento, las que de mantenerse podrían causar serios inconvenientes en el normal desenvolvimiento de la vida en sociedad.

##### 3.2.1 Justicia Penal

En nuestro país el **proceso penal es cada día más lento e ineficiente**. Para ilustrar ese señalamiento bastaría recordar, como lo afirma la FINJUS, que al treintuno de enero del pasado año 1992, en las veintiocho (28) cárceles existentes, se encontraban diez mil cuatrocientos noventa y uno (10,491) reclusos, de los cuales un once por ciento (11%), es decir, mil cien (1,100) estaban cumpliendo condena, y un ochentinueve por ciento (89%) eran presos **preventivos**, es decir, nueve mil trescientos noventa y uno (9,391). Esta situación alarmante y que hiere profundamente la dignidad humana contrasta con las recomendaciones del V Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en 1975, en el sentido de lograr "el empleo al máximo de los procedimientos jurídicos y administrativos existentes a fin de que el menor número posible de personas estuvieren detenidas en espera de juicio". Se plantea, además, limitar la prisión preventiva para aquellas personas cuyos delitos fuesen graves o cuya detención fuese indispensable por razones de seguridad nacional, de protección de la comunidad o para asegurar su comparecencia ante el tribunal. Si la justicia penal íntimamente ligada a la libertad individual, a la integridad física y al honor de las personas, así como a sus bienes no funciona bien, la paz social corre grave peligro, y como reza el viejo adagio **justicia tardía es justicia denegada**.

##### 3.2.2. Justicia Civil y Comercial

En el caso no menos importante de la justicia civil y comercial que toca aspectos tan vitales

como el derecho de la familia, los contratos civiles y las actividades comerciales individuales o de sociedades se observa una gran lentitud que tiene un dañino impacto en la vida económica y en los negocios. Con relación a esta delicada situación conviene señalar lo que afirmara en una ponencia en el año 1991 el Doctor Wellington Ramos Messina, en su condición de Director de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.:

*"Si examinamos las estadísticas judiciales, encontraremos una gran diferencia en cuanto a los expedientes que ingresan a los tribunales y los que son fallados. Hay que hacer resaltar, ante todo que sólo en la Primera Cámara de lo Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional ingresaron en el año 1989, cerca de 6,000 expedientes de los cuales fueron fallados solamente alrededor de 1,700, lo que equivale a un treintiocho por ciento (38%) del total ingresado, por lo que, a ese ritmo en tres años habría 11,100 expedientes durmiendo el sueño eterno mal amontonados a como quepan y donde quepan. En cambio en la Cámara de lo Civil de la Segunda Cámara Civil, entraron 893 expedientes. No tenemos el número de casos fallados".*

Los trastornos que ocasiona la situación ya señalada motivó a la FINJUS a someter a la consideración de las Cámaras Legislativas un Anteproyecto de Ley sobre la Agilización de los Procesos Civiles y Comerciales (ver Anexo No. 3) que se encuentra desafortunadamente engavetado. Todo esto afecta las transacciones y operaciones económicas cuyo dinamismo genera empleos y mejora las condiciones de vida de los ciudadanos.

### 3.2.3. Justicia Laboral

Con la promulgación del nuevo Código de Trabajo el 29 de mayo de 1992, se inició en nuestro país una nueva etapa en las relaciones laborales. En el mismo se consagra que la conciliación entre el empleador y el trabajador se puede producir en cualquier fase del proceso y se dispone la organización y el funcionamiento de los Tribunales

de Trabajo. Habida cuenta del poco tiempo transcurridos todavía es prematuro pronunciarse sobre su funcionamiento aunque la falta de instalaciones adecuadas y de recursos están hipotecando grandemente su eficacia y la rapidez en el conocimiento de los expedientes, a lo cual hay que añadir los lógicos inconvenientes de todo sistema que se estrena. La experiencia indica que la paz laboral y el clima para la inversión dependerán en gran medida de la celeridad y de la imparcialidad con que actúen los Juzgados y Cortes de Trabajo.

### 3.2.4. Justicia de Tierras y Registro de Títulos

Durante muchas décadas la denominada justicia de tierras constituyó una isla de eficiencia en un archipiélago de tardanzas. Actualmente no se podría decir lo mismo, ni el Tribunal de Tierras ni el Registro de Títulos son acreedores de la confianza de otrora. Esto significa una peligrosa situación para la propiedad inmobiliaria en la medida en que la desorganización y la obsolescencia han minado el Registro de Títulos y cualquier fenómeno natural o un hecho accidental o premeditado podría tener catastróficas consecuencias para probar la propiedad de un bien inmueble. La modernización de esta rama de la justicia en una época de computadoras y de microfilms resulta no sólo útil sino imprescindible para evitar grandes calamidades con relación al derecho de propiedad, su estabilidad y garantía y la **antigua majestad del Certificado de Título**. La emisión de Certificados de Títulos **falsos** y de certificaciones **de no gravamen incorrectas**, presagia un deterioro del derecho de propiedad incompatible con las exigencias de la dinámica de la economía moderna.

## 4.- PERCEPCION QUE TIENE LA CIUDADANIA DEL PODER JUDICIAL

La justicia en nuestro país tiene una mala imagen que se ilustra por la desconfianza que inspira en los más diversos sectores de la vida social. De todos los estamentos de la sociedad,

oficiales y privados, se hacen fuerte críticas a sus actuaciones, aunque poco se ha hecho para corregir los males denunciados. Desde diversos ángulos se le ha llamado "mercado donde se compran y venden sentencias", o se ha denunciado su lenidad para justificar el desconocimiento a las decisiones judiciales o su responsabilidad en el auge de la delincuencia. Aunque en el país no se ha realizado un estudio nacional sobre la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la justicia, existe un estudio realizado por la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) –ver anexo 4– sobre la opinión que le merece a los capitaleros la situación de la justicia dominicana. Es de destacar que en este trabajo realizado en el mes de mayo del presente año el nivel socioeconómico de las personas encuestadas fue de 9.2 alto, 16.0 medio y 84.8 bajo. Los resultados de este estudio revelan que el 65.7% de los entrevistados consideran que la justicia funciona mal o muy mal y el 24.8% considera que funciona regular y sólo el 7.6% bien o muy bien. Los factores más negativos que influyen en la justicia son: la **corrupción** 33.8%, incompetencia de los Jueces 22.9%, el narcotráfico 8.2%, bajo salario de los Jueces 7.8% y la política 5.5%. Los responsables del deterioro de la justicia dominicana son: el gobierno 43.2%, la Suprema Corte de Justicia 19.9%, los partidos políticos 6.5% y los abogados 6.4%. Los entrevistados consideran que el sector de la vida nacional que más obstaculiza la reforma del Poder Judicial es el gobierno 24.3%, los partidos políticos 9.4%, los delincuentes en droga 8.7% y la Suprema Corte de Justicia 8.4%. La idea de la reforma constitucional para lograr la independencia del Poder Judicial recibe el apoyo del 76.2% que está completamente de acuerdo. Entre las fallas que afectan la administración de justicia en el país los principales son: descargo por soborno 35.4%, ventas de sentencias 19.4%, desacatos a las órdenes de libertad 12.5% y lentitud de los juicios 12%. El deseo de reforma del Poder Judicial se evidencia en que

el 87.2% está totalmente de acuerdo o de acuerdo con la creación de la carrera judicial y un 95.2% se declaró totalmente de acuerdo o de acuerdo con la creación de un tribunal de garantías constitucionales en que se ventile las violaciones a la constitución y los derechos humanos.

Es muy probable que la percepción que tiene los pobladores de la capital, con ligeras variaciones, sea la que tenga el resto del país sobre la justicia. De todas maneras es evidente que en estos momentos nuestra administración de justicia no tiene prácticamente quien la defienda.

## 5.- ORIENTACION Y EDUCACION JURIDICA A LOS CIUDADANOS

En un país de cultura administrativa y política autoritarias el mensaje que utilizan los poderes públicos en sus relaciones con la ciudadanía es el que privilegia destacar los deberes y obligaciones del ciudadano con relación a la administración. Esta hace constante énfasis en sus derechos. Como consecuencia de ello amplios sectores de la población carecen de una orientación y educación sobre los asuntos judiciales. Esa carencia no es fortuita, por ejemplo, llama la atención el hecho de que nunca haya prosperado entre nosotros la existencia independiente de una **jurisdicción contencioso-administrativa** en la cual el Tribunal Superior Administrativo fijase criterios justos en las relaciones administración y ciudadanos. Desde los años 40 para acá se le ha conferido a la **Cámara de Cuentas** esas atribuciones que desbordan su competencia natural, con las lógicas limitaciones que eso supone. De ahí que la creencia generalizada de que contra la administración no se puede ni debe litigar porque en la práctica nunca se obtendrá ganancia de causa.

El **sometimiento de las actuaciones de la administración a la ley** es uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho por oposición al **Estado Policía**. El forjar las conciencias ciudadanas en el cumplimiento de los deberes y en

exigencia de los derechos es una necesidad imperiosa. De ahí que resulta esencial en todo proceso de reforma judicial realizar una campaña de difusión y educación en el derecho que cuente con los auspicios del propio Estado, con la participación activa de la sociedad civil y en particular de las organizaciones populares.

## II.- POR UNA MODERNIZACION DEL PODER JUDICIAL

En la sociedad dominicana se han promovido y producido en los últimos tiempos importantes reformas que abarcan aspectos tan importantes y disímiles como lo **electoral**, lo **tributarlo**, lo **arancelario** y lo **laboral**. Ese proceso de necesarias reformas está inconcluso y se estaría produciendo en una especie de vacío institucional si no se produce la reforma del Poder Judicial. Esta última constituye una sentida necesidad desde hace años, y que se ha acrecentado en la misma medida en que otros sectores se han reformado o modernizado. De ahí que no resulte sorprendente las adhesiones y el consenso que se está creando en torno a ella. Es de notar que de las reformas realizadas hasta ahora, sólo la electoral no se refiere directamente a cuestiones económicas, y la reforma judicial constituye un ingrediente importante para asegurar la eficacia de una política social que tenga por objetivo básico combatir la pobreza.

### 1.- REFORMA JUDICIAL Y POLITICA SOCIAL

A primera vista no siempre parece evidente la relación entre una política que persigue enfrentar la pobreza y la existencia de un Poder Judicial independiente. Sin embargo, es innegable que uno de los instrumentos básicos de toda política social es el gasto social. Este permite canalizar cuantiosos recursos hacia los sectores más necesitados de la población. En la medida en que esos recursos lleguen de la manera más fluida e íntegramente a sus destinatarios, en esa misma medida aumentan los resultados positivos de la

política social. La vertiente sancionadora del Poder Judicial que actúe de manera ejemplarizadora contra quienes incurran en peculado en el manejo de las instituciones y de los programas que canalizan el gasto social es un factor que maximizaría los beneficios y resultados de la política social.

#### 1.1. La Corrupción Administrativa

Los responsables de aplicar la política social son servidores públicos que deben responder cabalmente de la sana utilización de los recursos que se les asigna para cumplir su tarea. Desgraciadamente en nuestros países la corrupción administrativa es un flagelo estimulado por la falta de sanción adecuada. Aunque no conocemos estudios al respecto de seguro que si se contabilizaran los fondos asignados para servicios públicos y proyectos sociales que son desviados en provecho personal de funcionarios y particulares, obtendríamos cifras considerables. Al margen de ese planteamiento hipotético lo que si es evidente es que grandes escándalos de corrupción, tradicionalmente se verifican precisamente en áreas de la administración destinados a socorrer a personas de escasos recursos, o a ofrecer sus servicios a la misma, pensemos por ejemplo en el Instituto Agrario Dominicano, Instituto Dominicano de Seguros Sociales, Instituto de Estabilización de Precios, Instituto Postal Dominicano y en Promese. Esos recursos dilapidados y sustraídos constituyen un motivo adicional de aumento de la pobreza y lo lamentable es que esas acciones tienden a quedar impunes sin una justicia independiente o que sólo se castigue a aquellos que son desafortunados a quienes controlan la justicia.

### 2.- GLOBALIDAD DE LA REFORMA JUDICIAL

La reforma del Poder Judicial no se puede contemplar de manera aislada, sin el riesgo de fracasar en el logro de los fines perseguidos. La complejidad de los problemas planteados y su

interdependencia anuncian y determinan el carácter global de la reforma. Se lograría muy poco, por ejemplo, abordando la administración de justicia en sentido estricto si no se tocan cuestiones tan vitales como el ejercicio y la enseñanza del derecho, el sistema penitenciario y los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

### 2.1. Administración de Justicia

El **mal** funcionamiento de los **tribunales**, el **fracaso** del sistema de elección de los jueces por el **Senado**, la falta de **independencia financiera de la justicia**, la inexistencia de la **función pública judicial**, el **atraso** en los procesos, la situación de la indefensión de los pobres, las **deficiencias en la formación y capacitación de los magistrados y las dificultades** de acceso al sistema son los grandes retos a enfrentar exitosamente, en la administración judicial.

### 2.2. Ejercicio Profesional

El abogado es un auxiliar de la justicia que tiene por función la de representar en justicia a las partes involucradas en un procedimiento contencioso o gracioso. Independientemente de la competencia y la preparación profesional, el abogado como nos dicen los Doctores Manuel Ruiz Tejada, Manuel Bergés Chupani, Luis V. García de Peña y Luis Felipe Rosa (ver ponencia Ejercicio de la Profesión de Derecho y Ética Profesional, II Encuentro FINJUS, septiembre 1993), "el abogado debe guardar en el ejercicio de su profesión normas de conducta que garanticen su idoneidad y honestidad, apartándose de cualquier acto que pueda hacer nacer sospechas de su probidad, porque la función de la abogacía entraña relaciones no sólo particulares entre el abogado y su cliente, sino también entre aquél y la sociedad". El descrédito de la justicia también ha alcanzado a los abogados, muchos de los cuales realizan un ejercicio contrario al Código de Ética que rige la profesión. Este instrumento

"que tiene su origen en la Ley 91 de fecha 1983 que instituyó la colegiación obligatoria de los abogados, tiene por objeto establecer normas de conducta en relación con la actuación profesional y hasta con la vida privada del abogado para los cuales exige irreprochable dignidad y respeto del honor y la delicadeza que caracteriza a todo hombre de bien". Con la reciente **aparición y desarrollo del llamado "abogado-resuelve"** se ha llegado a preocupantes niveles de descomposición en el ejercicio profesional que motiva engaño a clientes, incumplimiento con personas de escasos recursos y prácticas desleales frente a otros colegas. Esto ha generalizado la incorrecta impresión de que ni sirve la **justicia** ni sirven los **abogados**, cuando lo correcto es señalar que hay mala administración de justicia y malas prácticas profesionales. En este último aspecto el Tribunal disciplinario del Colegio de Abogados de la República tiene una insoslayable misión que cumplir imponiendo sanciones ejemplarizadoras a los abogados que cometan faltas graves. La práctica demuestra que para lograrlo habrá que modificar el Tribunal Disciplinario del CARD en su escogencia y en su organización y funcionamiento. Además de ello se debe incorporar con carácter obligatorio en los planes de las carreras de derecho el estudio del Código de Ética del Profesional del Derecho.

### 2.3. Enseñanza del Derecho

La generalidad de la crisis del sector justicia se agrava en la medida en que la enseñanza del derecho atraviesa por una delicada situación. La formación de los futuros magistrados y jueces está prácticamente a la deriva en un momento en que la moda es **hacerse Licenciado o Doctor en Derecho**, no importa cómo o para qué. El tema mereció una reflexión particular como lo demuestra su incorporación en la Agenda del II Encuentro Pro-Mejoramiento de la Justicia antes citado. A este propósito conviene reproducir la opinión expresada en dicha ocasión por los distinguidos juristas y académicos Víctor

José Castellanos, Dora Eusebio, Olga Herrera Carbuccia y Américo Moreta Castillo en su ponencia "La Enseñanza del Derecho en las Universidades Dominicanas":

*"La expansión de la demanda de la Carrera del Derecho ha sacudido los niveles tradicionales y no responde a las exigencias de nuestra sociedad. Se ha configurado una situación muy particular: un aumento desmesurado de abogados y la causa fundamental es la ausencia de una política coherente sobre educación superior.*

*La universidad privada ha experimentado un rápido crecimiento. En la actualidad existen dieciocho (18) universidades que imparten la Carrera de Derecho en el país. En el Distrito Nacional hay catorce (14) de éstas.*

*En el año 1989 el total de estudiantes de Derecho era de 7,522, con una población estudiantil femenina de 3,500 y masculina de 4,022".* Desde entonces la presencia femenina ha seguido en significativo aumento.

Para los autores del referido trabajo "Las universidades se extienden por todas las regiones del país y funcionan con una mínima supervisión del CONES o de las propias unidades centrales de las escuelas de Derecho de las universidades, salvo raras excepciones. Hay universidades que poseen hasta seis (6) extensiones... Las extensiones generalmente no poseen los planes de estudios ni los programas de las asignaturas. Los profesores son diferentes generalmente a los que imparten en la escuela principal y en la práctica, un solo profesor da hasta siete (7) asignaturas de diferentes áreas, por contar con un exiguo número de docentes.

Asimismo, los locales no tienen aulas suficientes, tampoco poseen bibliotecas jurídicas que faciliten la labor de investigación del estudiante. Por esas razones, los alumnos de las extensiones por lo general no alcanzan el nivel académico de la sede central".

Además de esos factores no existe uniformidad entre los diferentes pensum ni criterios uniformes para determinar la duración de la carrera, por esa razón en la Resolución Final del II

Encuentro Pro-Mejoramiento de la Justicia se decidió recomendar al Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) la fijación de una duración mínima para la Carrera de Derecho y la instauración de un pensum mínimo unificado.

#### 2.4. El Sistema Penitenciario

En la problemática judicial existe una cuestión muy sensible que no puede desligarse de la administración de justicia, nos referimos a la situación carcelaria.

El objetivo de un sistema penitenciario no es simplemente castigar sino rehabilitar al delincuente para que regenerado regrese al seno de la sociedad. A pesar de que contamos con excelentes disposiciones sobre el régimen penitenciario contenidas en la Ley 224 del 26 de junio de 1984 la situación de las veintiocho (28) cárceles existentes en el país no puede ser más escalofriante y las condiciones de existencia de los reclusos más degradantes de la dignidad humana. La falta de aplicación de la Ley 224 ha motivado, por ejemplo, que la Cárcel Modelo de San Cristóbal, inaugurada recientemente, en lugar de constituir el primer jalón de la reforma carcelaria se está convirtiendo en un monumento a la incapacidad de los poderes públicos para evitarle a la sociedad la existencia de centros de hacinamientos humanos en que se otorgan post-grados en delincuencia y no certificados de regeneración.

#### 2.5. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

Con la finalidad de facilitar el acceso de los ciudadanos al servicio judicial y de crear instancias más expeditas para el tratamiento de controversias se ha sugerido que existan maneras de resolver conflictos diferentes a los procesos judiciales formales. En ese sentido se está haciendo énfasis en el desarrollo de la **mediación**, de la **conciliación**, del **arbitraje**, y en otras instituciones. En esa dirección se ha utilizado la des-

judicialización del tratamiento de la delincuencia (ejemplo la *retractación como reparación de la ofensa en los delitos contra el honor*, el matrimonio con la ofendida), *la instauración de la conciliación obligatoria en materia penal, familiar, civil y comercial*, la aceptación o *confesión de culpabilidad* como factor de reducción de pena o *plea bargaining*, la *conversión* de delitos en *contravenciones especiales*, y la elevación de *notaría* al rango de *jurisdicción voluntaria* (un divorcio por mutuo consentimiento no *necesitaría homologación del tribunal*), entre otras medidas. El desarrollo de estos mecanismos alternativos, en particular de la conciliación nos recuerda que "en el Nuevo Testamento, en Corintios, Pablo le aconseja a los fieles no recurrir a los tribunales, sino que eligieran gente de su propia comunidad para que resolvieran los conflictos".

### 3.- ALTERNATIVAS DE REFORMA

La crisis del Poder Judicial es global, la solución a los males que le aquejan tiene también que ser global. Las grandes orientaciones de la reforma deben dirigirse a enfrentar la enfermedad en todas sus vertientes. Las medidas sugeridas varían en cuanto a su esfera de aplicación y a los mecanismos u órganos de los cuales pueden provenir lo que implica que en algunos casos se pueden adoptar medidas paralelas cuya efectividad se multiplicaría. Pero hay algo que resulta indispensable señalar de antemano, si no se modifica la actual Constitución de la República para garantizar la independencia funcional y presupuestaria del Poder Judicial, la aplicación de las demás medidas sería simplemente una absurda tentativa de reforma condenada al fracaso.

Conviene precisar que la enunciación que realizamos no pretende abarcar exhaustivamente los posibles puntos de reforma, si pretende, en cambio como señalamos anteriormente, tener un carácter general.

### 3.1. Reforma Constitucional para la Administración de Justicia

La *ausencia* de un *sistema adecuado de selección de los jueces de los Tribunales de la República* y la *dependencia* del Poder Judicial en materia presupuestaria, con relación al Poder Ejecutivo es la clave de los principales problemas del Poder Judicial. Para zanjar la cuestión se propone reformar la Constitución para que se cree el Consejo Nacional de la Judicatura, éste tendría la facultad de someter ternas al Senado para la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, tomando en consideración los requisitos que establecen la Ley Substantiva y la Ley Orgánica del más alto tribunal de la República. Los demás jueces de cortes y tribunales serían escogidos por la Suprema Corte de Justicia, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Carrera Judicial, eliminándose así el amiguismo y el clientelismo como factores principales para su escogencia. De esa manera los partidos políticos con *representación congresional y senatorial no tendrían botín judicial que repartirse*. El Consejo Nacional de la Judicatura estaría integrado por siete (7) representantes de los tres poderes del Estado y se ha sugerido incorporar un representante del Colegio de Abogados de la República o de los abogados litigantes y otro de las *universidades*. El otro aspecto fundamental que tiene que ver con la Constitución se refiere a la autonomía presupuestaria del Poder Judicial. Para tales fines se establecería un mecanismo en que se atribuye a la Suprema Corte de Justicia la aprobación de la propuesta del capítulo del Poder Judicial en la Ley de Gastos Públicos, se asegura que la misma sea conocida por las Cámaras, tratando de evitar que se reduzca e igualmente se reconocen sus facultades en cuanto a la ejecución y administración presupuestaria. Para completar el dispositivo se sugiere establecer que el Poder Judicial recibirá por lo menos el cinco por ciento (5%) del monto del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de la nación. (En este punto ver Anteproyecto FINJUS, Anexo No. 2).

### 3.2. Ley de Carrera Judicial

Resulta *penoso* que en el país existan carrera militar y policial, carrera magisterial, carrera administrativa y no exista la carrera *judicial*. La temporalidad de la función, la falta de interés para ingresar, permanecer, ascender o salir del tren judicial, la falta de remuneración adecuada y de garantías sociales son elementos que conspiran contra la presencia en el aparato judicial de los mejores candidatos, escogidos atendiendo a criterios de competencia, experiencia, laboriosidad y probidad. La Ley de Carrera Judicial es el complemento inmediato del cambio de sistema para la elección de los jueces. Con la carrera judicial se acabará la intimidación a los jueces, el hacerse de dinero rápido para aprovechar el tiempo y se tendrá un control efectivo del rendimiento de los jueces. La existencia de un escalafón judicial y un sistema disciplinario adecuado completan el contenido de la Ley de Carrera Judicial. En nuestro país existe un Anteproyecto de Ley de Carrera Judicial preparado en 1985 por distinguidos juristas a solicitud de la Suprema Corte de Justicia.

### 3.3. La Escuela Nacional de la Magistratura

Para ser juez se necesitan determinadas condiciones que no necesariamente las posee todo aquel que tiene un título de profesional en derecho. En una guía para evaluar las cualidades de los candidatos a jueces, editada por la Oficina de Administración de Tribunales de Puerto Rico se señalan los siguientes criterios mínimos para su nombramiento: integridad, conocimiento y capacidad jurídica, experiencia profesional, temperamento judicial, diligencia, salud, responsabilidad financiera y ejecutorias previas en el servicio público. De estas cualidades a la que nosotros agregamos la probidad; el conocimiento y capacidad jurídica, el temperamento judicial y otras son suplidas al candidato mediante la capacitación teórica y práctica en una Escuela de Formación Judicial que se denominaría entre

nosotros Escuela Nacional de la Magistratura. Lógicamente ésta sólo se puede crear cuando exista carrera judicial, porque de lo contrario correría igual suerte frustratoria que las Escuelas de Diplomacia al carecerse de una Carrera Diplomática.

### 3.4. Ley de Organización Judicial

Nuestra Ley de Organización Judicial No. 821 data del 21 de noviembre de 1927, en estos 66 años de vigencia es mucho cuanto ha cambiado la situación que prevalecía en el momento de su promulgación. Si bien es cierto que ha sido un magnífico instrumento legislativo debe ser modificada y adecuada a las nuevas realidades de la sociedad dominicana.

### 3.5. Policía Judicial o Policía Técnica Judicial

La investigación de crímenes y delitos es determinante en la buena conducción del proceso penal. La buena o mala elaboración de un expediente puede determinar la buena o mala decisión judicial. Cómo condenar en ausencia de cuerpo del delito? Cómo avanzar en el proceso si dejan fuera del expediente testimonios esenciales o pruebas determinantes? A pesar de que está consagrada en el Código de Procedimiento Criminal entre nosotros la Policía Judicial no funciona como lo establece la ley. Sobre este particular hay dos tendencias, una que aboga porque se le dé estructura funcional a la Policía Judicial, lo que conllevaría la organización y puesta en funcionamiento de la Escuela de Capacitación y Adiestramiento para sus integrantes (Policía Nacional, Ministerio Público y Jueces) y otra que propugna por la creación de la Policía Técnica Judicial que sería un cuerpo altamente especializado para la investigación de crímenes y delitos. En este caso la Policía Nacional tendría sólo funciones preventivas o administrativas, es decir evitar la perturbación del orden público y no intervendría en la investigación criminal.

Independientemente de la que sea, urge adoptar una de estas dos soluciones.

### 3.6. La Jurisdicción de Instrucción

En nuestro país el Juez de instrucción ha dejado de ser **Juez investigador** para convertirse en **Magistrado de escritorio**. En la mayor parte de los casos se limita a transcribir y firmar la investigación de la Policía Nacional salvo que se trate de un caso de interés nacional. A pesar de esto actúa con suma **lentitud** y labora muy **pocas horas**. Su ineficacia es tal que será necesario renovar la jurisdicción de instrucción o suprimirla como desean algunos. La falta de una adecuada labor en esta importante fase del proceso penal tiene repercusiones muy dañinas para el juez que juzga el fondo, para los acusados, para sus víctimas y para la sociedad.

### 3.7. Agilización de los Procesos Civiles y Comerciales

En la práctica judicial cotidiana uno de los mayores obstáculos que se confrontan consiste en la lentitud de los procesos civiles y comerciales. Para paliar esta engorrosa situación la FINJUS elaboró un anteproyecto de ley tendente a lograr la agilización de los procesos civiles y comerciales. En el mismo se establece un mecanismo que enriquecido con otros aportes puede rendir beneficios muy positivos a la administración de justicia (ver Anexo No. 3).

### 3.8. Actualización de Códigos de Procedimientos Criminal, de Procedimiento Civil y del Código Penal

Al igual que el Código de Trabajo, que era el más joven de todos, otro de nuestros añejos códigos necesitan ser revisados y adecuados a las nuevas realidades económicas, sociales, culturales y a las nuevas formas de la delincuencia y de la criminalidad. De manera particular hay que reformar el Código Penal para enfrentar

nuevas modalidades de delincuencia, el Código de Procedimiento Criminal para adecuarlo a las modernas políticas criminológicas, la protección de los derechos humanos, la disminución de la prisión preventiva y el juicio justo y el Código de Procedimiento Civil para eliminar los incidentes procesales retardatorios del conocimiento del fondo de los procesos.

### 3.9. Asistencia Jurídica para los Sectores de Bajos Ingresos

En nuestro servicio público de administración judicial es impostergable, sobre todo, a la **luz del aumento** de la pobreza, integrar un sistema de asistencia jurídico para los sectores de bajos ingresos o pobres, en torno a los Defensores Públicos, y los centros, clínicas y consultorios jurídicos del Estado y de las universidades, con la colaboración de las Ong's.

### 3.10. Creación de la Institución del Juez Itinerante

En la reforma de la Constitución para la administración de justicia se debe incorporar la institución del Juez Itinerante. Estos magistrados se desplazarían por todo el territorio nacional, según las necesidades, para solucionar litigios penales, con lo cual se estaría enfrentando las injusticias de las largas prisiones preventivas y se estaría protegiendo la libertad individual.

### 3.11. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

Es necesaria la ampliación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos como la conciliación, el arbitraje, la desjudicialización del tratamiento de la delincuencia, la elevación de la notaría al rango de jurisdicción voluntaria, la incorporación del *plea bargaining*, la conversión de delitos en contravenciones especiales, etc., todo ello para facilitar la solución de los conflictos y el acceso a la justicia.

### **3.12. Integración de la Ciudadanía a la Administración de Justicia**

La necesaria integración de la ciudadanía en la administración de justicia se lograría convirtiendo a los Juzgados de Paz en **Juzgados Vecinales** en los que estarían representados los ciudadanos al igual que en los tribunales de menores, de tránsito y eventualmente de drogas.

### **3.13. Campañas de Orientación y Educación Jurídica**

Otra forma de vincular a la ciudadanía con la justicia es mediante la realización de programas y campañas oficiales y privadas de orientación y educación jurídica a los ciudadanos.

### **3.14. Problemática de la Prisión Preventiva y Ministerio Público**

Para enfrentar de manera drástica y efectiva en una primera fase la prisión preventiva se debe lograr que el Procurador General de la República, máximo representante del Ministerio Público aplique el artículo 9 que se refiere a la prisión arbitraria, de la Ley 1014 del 11 de octubre de 1935 que modifica los procedimientos correccional y criminal.

### **3.15. Enseñanza del Derecho**

Para frenar el daño incalculable que se le está haciendo a la administración de justicia por la vía de la pésima formación de muchos profesionales del Derecho, el CONES debe establecer con carácter obligatorio una duración mínima para la carrera de Derecho y la instauración para la misma de un pensum mínimo unificado.

### **3.16. Ejercicio Profesional y Reválida**

La posesión de un título universitario de licenciado o doctor en Derecho, no es garantía de

conocimientos que permita el ejercicio de la profesión de abogado. En tal virtud es deseable la instauración de un examen de reválida para los egresados de las Escuelas de Derecho como requisito previo para el otorgamiento del exequátur. Este examen sería administrado por la Suprema Corte de Justicia.

### **3.17. Modificación de la Ley 91 de 1983 que crea el Colegio de Abogados de la República**

A fin de garantizar sanciones ejemplarizadoras para los abogados que violen el Código de Ética del Profesional del Derecho, mediante la reorganización y reforzamiento del Tribunal Disciplinario y para garantizar la vejez de los abogados es necesario la modificación de la ley que crea el Colegio de Abogados de la República.

### **3.18. Oficina de Administración de Tribunales**

La complejidad de la actividad judicial requiere que el juez se ocupe de administrar justicia y no de las cuestiones administrativas o jurídicas de una corte, tribunal o juzgado. Por esta razón la reforma y modernización de nuestro Poder Judicial requerirá de Administradores de Tribunales que se encarguen de todas las tareas no jurisdiccionales. Para ello habría que crear una oficina de Administración de Tribunales, previa formación de técnicos en ese campo.

### **3.19. Puesta en Funcionamiento del Sistema Penitenciario**

En esta propuesta global de alternativas de reforma, conviene señalar que no puede esperar más la puesta en vigencia del régimen penitenciario contemplado en la Ley 224 del 26 de junio de 1984. La rapidez y diligencia con que se proceda en este campo podría evitar en el futuro que ocurran grandes tragedias en nuestras cárceles.

### 3.20. Creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales

Hemos dejado para último, dada su gran importancia la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales que reclama el 95.2% de los capitaleños y que es una vieja aspiración de muchos compatriotas y de los constitucionalistas dominicanos. Este sería un gran testimonio de la eficacia del derecho y de la justicia frente a la arbitrariedad y a la violación de los derechos de los dominicanos.

### 4.- LA INTEGRACION DE LA CIUDADANIA A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La vida social, la más importante de las fuentes del derecho al decir del Profesor Josserand, nos muestra que el ciudadano común se siente cada vez más alejado de la administración de justicia no sólo por la crisis que atraviesa ésta, sino también porque la organización judicial dominicana no le permite una adecuada participación en el quehacer judicial. Pasada la época en que la placidez de la vida y la pequeñez de las ciudades permitía a los ciudadanos visitar los tribunales para escuchar a los grandes maestros de la oratoria forense, la justicia de hoy es sinónimo de escándalos, de problemas y mientras más lejos se está en ella es mejor. Este razonamiento es contrario a la lógica del sistema jurídico de los Estados Unidos y de cierta manera de Francia, algo tan ligado al ser humano y a la colectividad no puede ni debe estar desligado de la ciudadanía. Más allá de la noción en materia penal, del ministerio público como representante de la sociedad, los ciudadanos deben de participar directamente en la administración de justicia porque esta actividad es tan vital que no debe dejarse a los abogados, jueces y a los especialistas. Existen varios campos en los que es deseable la inclusión de los ciudadanos, ya existe en uno de ellos: en materia laboral.

#### 4.1. Tribunales Laborales

Con el nuevo Código de Trabajo se han organizado y puesto en funcionamiento los Tribunales Laborales. En primer lugar se encuentra el Juzgado de Trabajo. Esta jurisdicción se compone de un juez designado por el Senado y dos vocales escogidos preferentemente de nóminas presentadas por los empleadores y los trabajadores. Mientras que las Cortes de Trabajo se componen de tres jueces y dos vocales designados en la forma antes señalada. En esta materia los vocales actuarán como conciliadores y aunque la decisión del caso corresponde al juez, éste puede consultar a los vocales acerca de hechos o materias de carácter técnico que sean del conocimiento de éstos. El poco tiempo transcurrido desde la promulgación del Código de Trabajo no permite todavía adelantar un juicio categórico sobre el papel de los vocales en los Tribunales de Trabajo, pero es indudable que si éstos reciben entrenamiento y capacitación sobre sus funciones están llamados a desempeñar un papel de primer orden en la solución de los conflictos laborales. La estructura de los Tribunales Laborales debería ser introducida en otras áreas como la del Tribunal de Menores y en los Juzgados de Paz.

#### 4.2. Juzgados de Paz o Juzgados Vecinales

En nuestra organización judicial existe el Juzgado de Paz, nombre que se le confirió en virtud de la reforma constitucional de 1947 a las Alcaldías Ordinarias, Constitucionales o Comunes que aparecen en el período colonial, con la proclamación de la República y después de la Restauración. Desde sus inicios se le concibió para conocer asuntos de menor cuantía, como tribunal de excepción sólo puede conocer de los asuntos que la ley le atribuye de manera expresa. Está constituido por un juez y un primer y segundo suplentes que los sustituyen en ese orden y en cada municipio habrá por lo menos un Juzgado de Paz, en los grandes municipios hay varios. Como nos dice el Profesor Froilán Tavares hijo,

"el Juzgado de Paz es un tribunal llamado a administrar justicia de un modo simple, rápido y económico". Sin embargo, en la medida en que se le ha atribuido de manera especial competencia para conocer de múltiples y delicados asuntos se ha desnaturalizado su papel. En consecuencia convendría convertir a los Juzgados de Paz en verdaderos Juzgados Vecinales en los cuales se resuelvan las cuestiones de menor orden que interesen a la comunidad, otorgando a otros tribunales los asuntos que desborden ese ámbito. Su composición debería ser de un juez y dos vocales provenientes de la jurisdicción del Juzgado Vecinal, quizás así se lograría lo que busca la actual y distorsionada estructura: la Paz.

#### 4.3. Tribunal de Menores

Cursa actualmente en las Cámaras Legislativas, fue aprobado ya en la Cámara de Diputados, un Proyecto de Ley para el Código del Menor. En esta importante y necesaria pieza legislativa se crea una jurisdicción especializada para conocer de los asuntos en los que intervienen menores de edad. Esta jurisdicción comprende un primer grado a cargo del Tribunal de Menores y un segundo grado que corresponde a la Corte de Apelación de Menores. En una materia tan importante para la sociedad sería conveniente y deseable, el Senado podría hacerlo, que el Tribunal de Menores esté constituido con el Juez del Menor y dos vocales de la comunidad. De la misma manera las Cortes de Apelación de Menores, además de los tres jueces deberían estar integradas por dos vocales que representen instituciones que trabajen con menores.

#### 4.4. Medidas Adicionales

La integración de la ciudadanía a la administración de justicia podría lograrse en un proceso gradual adoptando otras medidas. Si en el futuro se creara una jurisdicción especializada

en materia de drogas deberían incluirse representantes de la comunidad que servirán para fiscalizar la tarea del juez profesional. Pero además debe buscarse la forma de desburocratizar el Poder Judicial, se deben simplificar los procedimientos, y contemplar la posibilidad de introducir la oralidad en el proceso civil y comercial. Estas medidas al mismo tiempo que integrarían su acceso a la misma. En otras palabras, esto demostraría que el logro de la justicia es un compromiso de todos.

### III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con alguna frecuencia cuando se habla de la administración de justicia se plantean dos grandes caminos: la transformación o la reforma del Poder Judicial. Nosotros hemos preferido la reforma porque ella traerá en su seno la transformación de la justicia. A 149 años de la creación del Estado Dominicano la situación de la justicia no puede ser más caótica y crítica, la máxima expresión de ese malestar es el desconocimiento de las decisiones de los tribunales penales, que favorecen a personas inculpadas de diversos crímenes y delitos. La situación llega a su clímax cuando los favorecidos con libertad provisional bajo fianza, auto de no ha lugar o simple descargo están ligados o son narcotraficantes. Quizás las implicaciones internacionales recientes que ha tenido alguno de esos casos nos sirva de lección, ya que los desacatos no son la causa de la crisis del Poder Judicial, sino una de sus consecuencias. En ese contexto conviene recordar que la existencia de un Poder Judicial independiente es la garantía del principio de la igualdad de todos ante la ley y si la gran mayoría de los ciudadanos, como en efecto, viven en la pobreza, se hace necesario, como nos dice el Profesor Cappelletti, que se haga efectiva esa igualdad y que deje de ser meramente aparente y formal. Para lograr esta meta las alternativas de reforma que se proponen se refieren a la designación de los jueces; independencia presupuestaria y administrativa; fun-

ción judicial y estabilidad en el empleo; capacitación y formación; lentitud y atrasos en los procesos; adecuación legislativa; generalización de la prisión preventiva; asistencia a los sectores de menores recursos; acceso a la justicia; vinculación de la ciudadanía a la justicia; enseñanza del derecho; ejercicio profesional; modernización del sistema penitenciario; protección de la libertad individual; garantías constitucionales, y administración de tribunales. La reforma planteada tiene tres pisos, el primero y más importante está integrado por la Reforma Constitucional para la administración de justicia, la Ley de Carrera Judicial, la Escuela Nacional de la Magistratura y asistencia jurídica a las personas de menores ingresos, los dos restantes se pueden integrar de acuerdo a las exigencias y consecuencias de la aplicación de la primera etapa. En ésta no será difícil lograr un consenso, ya que en el sector profesional de los abogados existe, como lo demuestra la Resolución Final del II Encuentro Pro-Mejoramiento de la Justicia, FINJUS, septiembre 1993, y debido a la incorporación de esos temas en las plataformas y programas de gobierno de importantes fuerzas políticas del país, como son el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el Partido Revolucionario Independiente (PRI). La reforma del Poder Judicial constituye un punto nodal de la reforma del Estado. Un Poder Judicial independiente y eficaz es garantía de previsibilidad y ésta es una de las condiciones de la gobernabilidad, entendida al decir de Edmundo Jarquín C., como "la forma en que el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo". Sin un Poder Judicial árbitro y sancionador no puede haber Estado de Derecho, ya que la administración de justicia es uno de los cinco elementos que lo componen y que serían relevantes para una eficaz política de desarrollo, los otros cuatro son: a) Un conjunto de leyes conocidas con anticipación; b) que esas leyes estén en vigencia; c) Existencia de mecanismos

que aseguren el cumplimiento de las leyes y d) Procedimientos para modificar las leyes cuando ellas ya no sirven para su propósito. (Ver gobernabilidad y Desarrollo, Edmundo Jarquín C.). La relación entre justicia, democracia y desarrollo es indisoluble y el desarrollo es la clave para combatir la pobreza, por ello hoy se puede afirmar con sólida convicción: Sin Justicia no hay Democracia, sin Justicia no hay Desarrollo, sin Justicia no hay Paz.

#### IV.- BIBLIOGRAFIA SUMARIA

- 1.- El Derecho como obstáculo al cambio social. Nova Monreal, Eduardo, Chile, 1975.
- 2.- Elementos de Derechos Procesal Civil Dominicano. Tavares hijo, Froilán, Santo Domingo, 1964.
- 3.- La situación actual de la justicia dominicana y medidas para su mejoramiento. Ramos Messina, Wellington y Pérez Méndez, Artagnan. FINJUS-A.I.D., septiembre 1993, Santo Domingo.
- 4.- La Administración de Justicia Penal en República Dominicana. ILANUD, Santo Domingo, 1988.
- 5.- Institucionalidad y Justicia. Volumen I, Editores Ray Guevara, Milton y Cabral Flores, Lidia. FINJUS, 1993, Santo Domingo.
- 6.- Justicia, Desarrollo, B.I.D. y América Latina. Iglesias, Enrique. Palabras pronunciadas en el seminario "La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90", San José, Costa Rica, febrero 1993.
- 7.- La Enseñanza del Derecho en las Universidades Dominicanas. Castellanos, Víctor José; Eusebio, Dora; Herrera Carbuccia, Olga; y Moreta Castillo, Américo. FINJUS-A.I.D., Santo Domingo, septiembre 1993.
- 8.- Ejercicio de la Profesión de Derecho y Etica Profesional. Ruiz Tejada, Manuel R.; Bergés Chupani, Manuel D.; Rosa, Luis Felipe; García de Peña, Luis V. FINJUS-A.I.D., Santo Domingo, septiembre 1993.
- 9.- La Importancia de la Justicia para la Democracia y el Desarrollo. Ray Guevara, Milton L. Conferencia Cámara Americana de Comercio, San Francisco de Macorís, octubre 1993.
- 10.- Reforma Constitucional de la Justicia. Giraldo Angel, Jaime. Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1992.

11.- **Gobernabilidad y Desarrollo.** Jarquín C., Edmundo. Documento PNUD, 1992.

12.- **Reformas procesales en América Latina.** Maier, Julio; Torello, Luis, y otros. CPU, Chile, 1993.

13.- **Proposiciones para la Reforma Judicial.** Valenzuela S., Eugenio, y otros. CEP, Chile, 1991.

3.- **Anteproyecto de Ley para la Agilización de los Procesos Civiles y Comerciales.** FINJUS, 1992.

4.- **Resumen Ejecutivo Encuesta sobre la percepción de la Justicia en el Distrito Nacional.** FINJUS, mayo 1993.

5.- **La situación actual de la justicia dominicana y medidas para su mejoramiento.** Doctores Wellington Ramos Messina y Artagnan Pérez Méndez. II Encuentro Pro-Mejoramiento de la Justicia. FINJUS, septiembre 1993.

6.- **Resolución Final II Encuentro Pro-Mejoramiento de la Justicia.** FINJUS, septiembre 1993.

7.- **La importancia de la Justicia para la Democracia y el Desarrollo.** Dr. Milton L. Ray Guevara. Cámara Americana de Comercio, San Francisco de Macorís, octubre 1993.

**V.- ANEXOS**

1.- **Anteproyecto de Reforma Constitucional para la Administración de Justicia.** Suprema Corte de Justicia-ILANUD, julio 1986.

2.- **Anteproyecto de Reforma Constitucional para el Reforzamiento Institucional y la Independencia del Poder Judicial.** FINJUS, 1993.



Si resulta imposible entregarla, favor de devolverla a:  
**Revista de Ciencias Jurídicas**  
**Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra**  
**Santiago, República Dominicana**

**Colección Revistas Ciencias Jurídicas  
PUCMM**

Obra donada a la biblioteca virtual de la Escuela Nacional de la Judicatura por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Esta colección contiene doctrina, legislación y jurisprudencia de los volúmenes históricos de la revista desde el año 1977 a 2015, constituyendo un aporte a la cultura jurídica y el estudio del Derecho.

