

RESUMEN EJECUTIVO

**ESTUDIO SECTORIAL SOBRE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
EN REPUBLICA DOMINICANA**

**CENTRO PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA**

**Mayo, 1988
Santo Domingo, República Dominicana**

I Antecedentes:

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), tiene un proyecto regional diseñado para mejorar la administración de justicia en seis países (Costa Rica, Panamá, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Guatemala).

Debido a la falta de información empíricamente confiable sobre el sector justicia en Centroamérica y el Caribe, el proyecto incluyó la realización de estudios sectoriales en los países participantes. Se escogió a la Universidad Internacional de Florida (FIU) para realizar dichos estudios y se firmó un acuerdo cooperativo entre esta institución y el ILANUD.

ILANUD, previa a la realización de los estudios sectoriales en cada país, promovió la formación de comisiones nacionales para impulsar el mejoramiento de la administración de justicia, que reunieran en su seno a las diferentes instituciones nacionales del sector justicia. Ello con el objeto de facilitar la realización de los estudios sectoriales, su posterior discusión y el establecimiento de medidas concretas para mejorar el sector.

En República Dominicana, la Comisión se formó en 1985. Se denominó "Comisión Nacional de Reforma Judicial" y se encuentra integrada por representantes de la Suprema Corte de Justicia, la Procuraduría General de la República, del Poder Ejecutivo, del Senado, de la Cámara de Diputados, del Colegio de Abogados, de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.

II. Metodología

Los objetivos de los estudios sectoriales son varios:

- 1) Proporcionar suficiente información preliminar para el adecuado planeamiento y evaluación del proyecto de ILANUD, sobre el mejoramiento de la administración de justicia.
- 2) Asesorar a los países participantes en el planeamiento de su sector justicia.
- 3) Suministrar la información básica para el desarrollo de proyectos de asistencia bilateral entre los países participantes y agencias internacionales financiadoras.

En vista de que nunca se habían realizado estudios sectoriales sobre la administración de justicia, FIU al ser encargada de la labor tuvo que desarrollar una metodología apropiada para los mismos. Para ello se contrataron los servicios del profesor Joseph Thome, un costarricense que enseña derecho en la Universidad de Wisconsin, con experiencia en proyectos

relacionados con el Derecho en Latinoamérica, para que, en conjunto con el Profesor José María Rico, criminólogo de la Universidad de Montreal y experto de las Naciones Unidas, desarrollaran una metodología apropiada. La metodología propuesta fue discutida posteriormente con destacados juristas de los países participantes en el proyecto. Una vez ajustada, se inició el primer estudio piloto en Panamá, en julio de 1985. Posteriormente se completaron estudios sectoriales en Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. El estudio en República Dominicana se inició en octubre de 1987.

Para la dirección del estudio, en República Dominicana, se seleccionó al Lic. José Alburquerque Carbuccia, distinguido profesor y abogado. El Lic. Alburquerque coordinó las tareas de un equipo interdisciplinario de cinco profesionales (cuatro abogados: Víctor José Castellanos Estrella, Máximo Bergés Dreyfus, Adriano López Pereyra y César Ramón Pina Toribio; y un historiador: Fernando Pérez Memén). Asimismo el equipo nacional recibió el apoyo de un equipo asesor regional integrado por cuatro abogados y un estadístico.

El desarrollo del estudio siguió las siguientes etapas:

- 1) Integración y capacitación del equipo investigador.
- 2) Recopilación del material bibliográfico nacional existente sobre administración de justicia.
- 3) Recopilación de información empírica de diversas fuentes y adaptación de la misma para los fines del estudio.
- 4) Realización de encuestas de opinión. Para completar los datos empíricos, se condujeron varias encuestas para determinar las percepciones dominicanas y las experiencias con el sistema de justicia. Las encuestas realizadas, con muestras significativas, fueron las siguientes: a) jueces de todos los niveles (143); b) abogados (369); c) representantes del Ministerio Público (80). Las encuestas las realizó una compañía particular (OMSA), contratada mediante un proceso de licitación. Sin embargo, la fase de procesamiento de las mismas la realizó directamente FIU.
- 5) Redacción del informe final sobre la administración de justicia. Actualmente ya se tiene un primer borrador del informe escrito por el equipo de estudio dominicano, en coordinación con el equipo regional de FIU.
- 6) Revisión y discusión del estudio por las autoridades nacionales. Con el objeto de revisar y corregir posibles errores, el estudio será entregado a las autoridades nacionales representativas del sector justicia. Posteriormente se realizará un taller al que asistirán estos funcionarios, programado para el 17 y 18 de junio del presente año. Esta reunión, auspiciada por la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Nacional de Reforma

Judicial e ILANUD, es el vehículo para el análisis del informe final y la producción de recomendaciones para la acción. Estas recomendaciones pueden incluir cambios en la legislación o creación de nuevas normas, innovaciones curriculares o de capacitación, reorganización administrativa de oficinas existentes, adquisición de equipo y otras facilidades y nuevos sistemas de administración e información.

III. Contenido del informe

El informe final consta de cinco partes, más una extensa recopilación bibliográfica sobre el tema.

Una primera parte del informe explica el marco teórico y conceptual en que se desarrolló la investigación, es decir, trata sobre la administración de justicia como objeto de estudio, indicándose que se analiza únicamente el sistema penal. En esta sección se hace énfasis en el enfoque sistemático de la investigación, lo cual explica que luego se enfoquen independientemente, pero no en forma aislada, los diversos componentes y actores del sistema: los productores de normas, el Ministerio Público, la defensa, y los tribunales

La segunda parte consiste en una ubicación histórico-política del sistema de administración de justicia en República Dominicana, con el propósito de añadir un contexto a la perspectiva sincrónica, que en lo sucesivo tendrá el análisis, para facilitar la comprensión del presente como eslabón de todo un pasado. Para esta sección se contó con la colaboración del historiador Fernando Pérez Memén, de reconocida trayectoria en este campo.

La tercera parte entra a describir los actores del sistema. Inicialmente se analizan los productores de normas (éstas son la base del sistema de justicia), es decir, el Poder Legislativo y el Ejecutivo en tanto son fuentes de producción normativa. Posteriormente se examina el Ministerio Público, la defensa, y los tribunales, así como las diferentes instancias que conforman el sistema de administración de justicia. El Ministerio Público es analizado dentro de su posición de órgano acusador, tratando de definir el papel que en verdad desempeña; en el tema de la defensa se analiza el sistema existente de abogados de oficio. La sección sobre los tribunales analiza su organización, estructura, personal, recursos, actividades, etc. y resulta uno de los puntos medulares del estudio.

Una quinta y última parte se dedica a mostrar en forma resumida las conclusiones a que se llega en este estudio, y se intenta problematizar al máximo para que las personas correspondientes se aboquen a sugerir recomendaciones para solucionar los diversos problemas encontrados. Estas conclusiones se estructuraron según cinco criterios de funcionamiento de un sistema de justicia: normativa, acceso, independencia, eficiencia

y justicia. No necesariamente se seguirá ese mismo orden para desarrollar las conclusiones en este resumen, aunque el contenido será el mismo.

Finalmente, se incluye una bibliografía recopilada específicamente sobre el tema de administración de justicia penal en República Dominicana, tomada de las diversas bibliotecas jurídicas del país, para referencia de futuros investigadores.

A continuación se resumen algunos de los puntos de mayor relevancia en el estudio, en especial los temas abordados en la tercera, cuarta y quinta parte del mismo.

A. Los productores de normas

En esta sección se describe brevemente la estructura del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo y sus funciones como órganos productores de normas jurídicas, reguladoras del sector justicia. Esta sección es principalmente de referencia.

B. El Ministerio Público

En la sección del Ministerio Público se describe la normativa jurídica que lo regula, su estructura, poderes, controles y responsabilidades, así como las características de su personal, su presupuesto, servicios, equipos y actividades que realiza. Dentro de las observaciones que se pueden hacer con respecto a lo analizado, las más sobresalientes son las siguientes:

El Ministerio Público carece de una normativa clara y precisa que reglamente su actividad. Se encuentra supeditado al Poder Ejecutivo, bajo la dirección del Procurador General de la República.

Al examinar las características del Personal del Ministerio Público se encontró lo siguiente: sus representantes están distribuidos así: un Procurador General de la República, nueve Procuradores Generales de Cortes de Apelación, treinta y un Procuradores Fiscales, y ciento cincuenta y cuatro Fiscalizadores, lo que da un total de ciento noventa y cinco titulares, a los que hay que agregar los abogados ayudantes. Hay seis abogados ayudantes de los Procuradores Fiscales de las Cortes de Apelación y cuarenta y cuatro de los Procuradores Fiscales.

La mayoría de los fiscales son hombres (70%). Del total, el 23% trabaja en el Distrito Nacional, el 7,5% en la provincia de Santiago y otro 7,5% en la de Barahona.

En febrero de 1988, los salarios de estos funcionarios oscilaban entre los 300 a los 800 pesos dominicanos. Sin embargo, cabe indicar que por el Decreto No.257-88 del 2 de abril

de 1988, los salarios de estos funcionarios inferiores a 1.500 pesos dominicanos fueron aumentados en un 10%. Con respecto a este punto, el 46,3% de los representantes del Ministerio Público consideró inadecuada su remuneración, el 37,5% la estima poco adecuada y sólo un 15% la juzga adecuada.

Según las encuestas, la forma de seleccionar a los representantes del Ministerio Público es generalmente considerada como inadecuada (60% de los representantes del Ministerio Público, 53,1% de los jueces y 63,3% de los abogados). La principal razón para considerarla inadecuada fue la influencia política, con la consiguiente merma en la independencia de sus funciones.

Con respecto a la formación profesional, el Procurador General de la República y los Procuradores de las Cortes de Apelación, así como los Procuradores Fiscales son todos graduados en Derecho. De los fiscalizadores, el 44,5% no son abogados.

El 45% de los representantes del Ministerio Público entrevistados y que son abogados, son egresados de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, el 24,6% de la Universidad Central del Este y el 14% de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. El 65% considera que su formación profesional fue buena, pero con excepción de cursos cortos y conferencias ocasionales patrocinados por ILANUD, no existen cursos de capacitación.

El Ministerio Público tiene asignado un exiguo personal de apoyo, a tal grado que los procesos se retrasan por falta de agilización de los trabajos, además de la falta de material gastable para el desempeño efectivo de la función. El 58,8% de los representantes del Ministerio Público entrevistados declararon que el personal de su oficina era insuficiente.

Un muestreo de casos entrados y salidos en 56 tribunales durante los meses de setiembre a noviembre de 1987 indicó un gran volumen de trabajo en las fiscalías (3.307 casos) y un excesivo número de casos pendientes.

Las encuestas indicaron la existencia de corrupción en esta institución. El 54,3% de los jueces y el 62,8% de los abogados opinan incluso que hay mucha corrupción entre los representantes del Ministerio Público.

Las mismas encuestas señalaron que la mayoría de los representantes del Ministerio Público y los jueces están satisfechos con la labor desempeñada por los primeros (61,3% y 43,4% respectivamente). Los abogados tienen una opinión diferente, el 45% se declaró poco satisfecho y el 33,6% insatisfecho.

C. La Defensa

La Constitución de República Dominicana establece que todas las personas acusadas de un delito deben tener un abogado que los represente durante el proceso penal y si el inculcado no nombra un defensor privado, el abogado defensor deberá ser suministrado y nombrado por el tribunal. Bajo este sistema, un acusado puede estar representado por un defensor privado o por un abogado de oficio nombrado por el tribunal.

En República Dominicana no existe un cuerpo de defensores públicos que labore tiempo completo. La defensa pública está a cargo de abogados privados nombrados por los tribunales para servir a las personas que no designen su propio defensor. Los abogados de oficio, como se les llama, una vez seleccionados, son remunerados por el Estado y están bajo la dependencia del presidente de la corte o tribunal donde ejerzan sus funciones. En febrero de 1988, el sueldo mensual de un abogado de oficio era de 300 pesos dominicanos, sin distinguir si pertenecen a una Corte de Apelación o a un Juzgado de Primera Instancia. Sin embargo, este salario fue aumentado a 400 pesos dominicanos, por el Decreto No.257-88 del 2 de abril de 1988.

En el país se cuenta con unos 52 abogados de oficio distribuidos en las Cortes de Apelación y en los Juzgados de Primera Instancia. En donde estos tribunales están divididos en cámaras, como en el caso de Santo Domingo y otras ciudades importantes, existe un abogado en cada una de ellas. Hay por lo tanto 9 abogados de oficio en las Cortes de Apelación y 41 en los Tribunales de Primera Instancia con sus cámaras. Según las encuestas, solo el 8,1% de los abogados entrevistados en el país había sido abogado de oficio en los último tres años.

Aunque en principio, según la legislación existente, es el juez presidente del tribunal el que designa al abogado de oficio, (existe la obligación, para el ejercicio de la profesión, que todos los abogados se inscriban en el cuadro de un Juzgado de Primera Instancia), en realidad son designados por el Poder Ejecutivo mediante resoluciones administrativas.

Con respecto a su selección y nombramiento, la mayoría de los abogados consideran que el sistema es inadecuado (55,8%). Sin embargo, la mayoría de los jueces (58,7%) y de los representantes del Ministerio Público (60%) lo consideraron adecuado.

La edad promedio de los abogados de oficio es de 32 años y la mayoría de ellos son hombres (90,8%). El promedio de tiempo dedicado a la labor como abogado de oficio se sitúa sobre los cuatro años de ejercicio profesional.

Las encuestas revelaron que tanto los abogados (48,8%) como

los jueces (44,8%) y los representantes del Ministerio Público (51,3%) se encuentran insatisfechos con la labor de los abogados de oficio, e incluso el 13,3% de los representantes del Ministerio Público y el 20,9% de los abogados se declararon totalmente insatisfechos.

Los casos defendidos por los abogados de oficio varían proporcionalmente según las regiones y tribunales donde desempeñan su labor. Sin embargo, se puede establecer un promedio de 4 a 6 casos semanales en los tribunales de Santo Domingo. En las provincias esta cantidad es muy variable. Los abogados de oficio defienden principalmente a personas acusadas de robos calificados o agravados, estupro y homicidio.

Los abogados de oficio no cuentan con espacio físico ni facilidades para llevar a cabo su función. Tampoco tienen asignado personal de secretaría. Frecuentemente, el abogado de oficio se enterar del caso unos pocos días antes de que se conozca la causa y hasta el mismo día de la misma.

Los defectos señalados en el sistema apuntan a la conveniencia de crear un cuerpo de defensores públicos o de oficio (así piensa el 81,3% de los abogados entrevistados), que podría ser una institución autónoma (33,3%) o dependiente de la Suprema Corte (29,7%) o de una facultad de derecho (20,3%).

En República Dominicana existen algunas otras instituciones que prestan servicios jurídicos gratuitos: las universidades, que tienen organizadas y reglamentadas en sus planes curriculares las "prácticas jurídicas", mediante las cuales se realiza una labor de defensa gratuita, autorizada por el juez. Estas prácticas jurídicas se dan en el campo penal principalmente por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y la Universidad Central del Este. Otras instituciones de carácter privado y que prestan servicios gratuitos son: 1) El Centro de Asesoría e Investigaciones Legales, patrocinado por la Conferencia Episcopal (CEDAIL); 2) el Centro de Servicios Legales para la Mujer (CENSEL); 3) el Cuerpo de Planificación y Acción Ecuménica (CEAPE); 4) la Comisión de Trabajo Ecuménico Dominicano (COTEDO); y 5) CONANI, institución defensora de la niñez.

Dentro de la sección de defensa, se han anotado algunos datos generales sobre los abogados en República Dominicana, en vista de que cualquiera de ellos puede ser nombrado abogado de oficio, además de que, a la vez, cualquier abogado puede tomar la defensa de un acusado ante el sistema.

Las encuestas realizadas permitieron obtener información sobre las características personales y de formación de los abogados. De lo anterior cabe mencionar lo siguiente: en el país, a diciembre de 1987, existían 4.196 abogados inscritos en el Colegio de Abogados, concentrados en su mayoría en la Ciudad

de Santo Domingo (2.802 o sea un 66,5%). Es un grupo profesional bastante joven, con una edad promedio de 37 años. En este grupo predominan los hombres (72%).

Según las encuestas, la mayor cantidad de abogados señalaron haber realizado sus estudios en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (56,1%), siguiéndole la Universidad Central del Este (11,9%), la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (9,2%) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (8,9%). La formación recibida en estos centros fue considerada como buena (59,6%) e incluso excelente (32%).

Según las encuestas, el 26,1% se dedica al derecho penal, pero los casos más frecuentes que conocen son en materia civil (34,2%). En materia penal, son en los juzgados de primera instancia en los que desarrollan principalmente su labor (68,1%).

El 51,3% de los representantes del Ministerio Público y el 45,5% de los jueces se mostraron satisfechos con la labor desempeñada por los abogados. Sin embargo, la tercera parte de los representantes del Ministerio Público y de los abogados y un juez de cada cuatro se declararon insatisfechos, así como el 30% de los mismos abogados.

El 69,4% de los abogados tienen una opinión positiva de su profesión y un 29,8% negativa.

D. Los tribunales

Esta sección se inicia con una descripción de la organización judicial en República Dominicana. Luego pasa a analizar la normativa jurídica, estructura, funciones y responsabilidades del Poder Judicial, así como a describir las características de su personal, presupuesto, equipos y servicios.

En el país, el número de administradores de justicia asciende a 344, de los cuales 9 son magistrados de la Suprema Corte, 50 son jueces en las Cortes de Apelación, 8 en el Tribunal Superior de Tierras, 62 en los Juzgados de Primera Instancia, 36 en los de Instrucción, 23 en los Tribunales de Jurisdicción Original, 8 en los Tribunales Especiales de Tránsito, 2 en el Juzgado de Paz de Trabajo y 146 en los Juzgados de Paz. Estos administradores cuentan con 1.944 empleados subalternos y de apoyo.

Según las encuestas, el 54,5% de los jueces estimó este personal subalterno y de apoyo insuficiente para realizar todo el trabajo que se presenta, sobre todo en lo que se refiere a personal auxiliar y secretarías.

La Constitución otorga al Senado, como atribución exclusiva, el nombramiento de todos los jueces del país. Esta atribución ha sido ampliamente debatida. La gran mayoría de los actores del

sistema judicial consideraron inadecuada la forma de seleccionar a los jueces. Así opinaron el 91,9% de los abogados, el 67,5% de los representantes del Ministerio Público y el 62,9% de los mismos jueces. Las principales razones invodadas para estimar inadecuada la forma de selección de los jueces fueron: la influencia política (56,6% de los abogados y el 42,6% de los representantes del Ministerio Público) y la arbitrariedad (23% de los jueces).

El nombramiento del personal subalterno y de apoyo está a cargo del Poder Ejecutivo. Ello también fue altamente criticado por los actores del sistema, en porcentajes similares al sistema de nombramiento y selección de los jueces. La principal razón aducida por los entrevistados fue la influencia política que prevalece sobre la capacidad, experiencia y honestidad del solicitantes.

A febrero de 1988, los sueldos de los administradores de justicia oscilaban entre los 800 a 3.000 pesos dominicanos, y el del personal subalterno y de apoyo de 300 a 380 pesos dominicanos. Sin embargo, por el Decreto No.257-88 del 2 de abril de 1988, los sueldos de estos funcionarios inferiores a 1.500 pesos dominicanos se aumentaron en un 10%. Las encuestas revelaron que un 88,2% de los jueces consideraron su salario como poco adecuado o inadecuado.

La legislación vigente no permite a los jueces ejercer otra profesión aparte de la docencia. Las encuestas revelaron que el 72,7% de los jueces no desempeña ningún otro trabajo remunerado, a no ser la docencia permitida por ley; un 7,7% de ellos son ganaderos, 5,1% aceptó ser agricultor, otro 5,1% ser comerciante y otro 5,1% ser notario.

Al personal de apoyo le está prohibido ejercer la abogacía así como cualquier otra profesión que lo distraiga del cumplimiento de sus deberes oficiales.

En la actualidad, de los 344 jueces, la mayoría son hombres (66%) y la edad promedio de los mismos es de 37 años. Existe un 83% de los jueces que son abogados y sólo un 17% que no lo son. En cuanto al personal de apoyo, el 48% del mismo son hombres y el 52% mujeres.

Las encuestas revelaron que el 50,4% de los jueces se formaron en la UASD, el 17,7% en la UCE y el 13,3% en la PUCMM. La formación recibida se considera buena (62,8% e incluso excelente (34,5%). Sin embargo, la mayoría (85,3%) reconoce la necesidad de capacitación, sobre todo en materia civil (14,7%) y penal (15,2%).

No existe ningún tipo de formación o perfeccionamiento organizado para los administradores de justicia y el personal subalterno y de apoyo. En los últimos años sólo se han

realizados cursos esporádicos de adiestramiento para jueces, personal subalterno y alguaciles, auspiciados por ILANUD.

Aunque no existe en el país carrera judicial, en estos momentos se encuentra ante las Cámaras legislativas un proyecto de ley tendiente a modificar la Constitución Política para crearla. La mayoría de los entrevistados consideró esta acción como la más prioritaria entre las que el Gobierno debe emprender para mejorar la administración de justicia.

Según la opinión de los entrevistados, las tres deficiencias más graves de los jueces son la falta de capacitación y experiencia (19,2% de los representantes del Ministerio Público, 17,3% de los jueces y el 27,7% de los abogados), la negligencia (11,7%, 5,6% y 10,3% respectivamente y la corrupción (61,3% de los representantes del Ministerio Público, 56,6% de los jueces y el 91,1% de los abogados). Asimismo, la mayoría de los jueces (59,3%) y de los abogados (69,3%) y el 42,9% de los representantes del Ministerio Público consideraron que hay mucha corrupción en el personal subalterno y de apoyo del Poder Judicial.

Uno de los parámetros para medir la independencia judicial es la autonomía financiera. En República Dominicana éste es un serio punto de análisis. El Poder Judicial debe someter su presupuesto al Poder Ejecutivo, por medio de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), la cual, sin tomar en cuenta los compromisos y planes de la institución judicial, lo corrige, y generalmente lo disminuye a su antojo. Luego el presupuesto es sometido al Congreso Nacional para su aprobación. Una vez aprobado, la cifra otorgada al Poder Judicial sólo constituye el límite máximo de recursos de que puede disponer, ya que los fondos que efectivamente se reciban dependen de las disponibilidades reales de los ingresos nacionales.

En los últimos años, los recursos otorgados han sido insuficientes para cubrir las necesidades básicas del Poder Judicial. Cabe anotar que sólo entre un 0,41% a un 0,58% del presupuesto ejecutado por el Gobierno se ha dedicado al Poder Judicial. Además, la mayor parte del presupuesto ejecutado ha sido asignado al pago de salarios (un 87% en 1984 y un 96% en 1982), quedando muy poco para la compra y suministro de materiales y equipo.

En lo que respecta a materiales y equipo, el 70% de los mismos se encuentra en precarias condiciones y las posibilidades de mejora son escasas por lo limitado de las asignaciones presupuestarias para estos efectos.

No existen datos estadísticos que permitan analizar la actividad judicial. Estudios realizados sobre la actividad judicial, sin embargo, indican que la actividad de la Suprema Corte de Justicia se ha triplicado y que los casos por

violaciones a la ley de Tránsito Terrestre constituyen el 41% de los casos conocidos por la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, la muestra obtenida en 56 oficinas judiciales de septiembre a noviembre de 1987, permitió determinar que existe un alto porcentaje de casos pendientes cada año.

La mayoría de los actores del sistema está bastante satisfechos con la labor realizada por los tribunales de justicia. El mayor grado de satisfacción se da con respecto a la Suprema Corte de Justicia (80% de los fiscales, 87,4% de los jueces y 55,8% de los abogados), seguida por las Cortes de Apelación (66,3 de los fiscales, 72 % de los jueces y 39% de los abogados) y los Juzgados de Paz (60 de los representantes del Ministerio Público, 49% de los jueces y 28,2% de los abogados).

E. El proceso penal

En esta sección se describe el proceso penal dominicano.

En República Dominicana, el proceso penal se basa en una serie de principios constitucionales que buscan garantizar un proceso penal justo y la defensa en juicio del inculcado, así como proteger al individuo de detenciones arbitrarias y de la imposición de cierto tipo de penas. Aunque estas garantías aparecen en la letra de la Constitución, no siempre son respetadas en la práctica.

El Código Penal clasifica las infracciones según la gravedad de las mismas, para lo cual tiene en cuenta la naturaleza de la pena previstas en la ley para cada una de ellas. Distingue tres categorías de penas: las criminales, las correccionales y las de simple policía y para cada una de ellas existe un tipo de proceso. El más sencillo es para las infracciones consideradas contravenciones o de simple policía, y el más complejo para los criminales.

Los tres tipos de proceso guardan algunas características comunes, como son la oralidad, la publicidad y la contradicción.

En materia criminal, es decir la relativa a la mayoría de los delitos más serios, el proceso es promovido por el Ministerio Público y en este caso se divide en dos fases: la etapa de instrucción, durante la cual el tribunal determina la causa probable de que se ha cometido un delito y que éste ha sido cometido por el acusado, y la etapa de juicio, durante la cual la culpa o inocencia del acusado es declarada, con la imposición de la consiguiente pena, mediante la sentencia. Posteriormente, está el proceso de apelación o segunda instancia. La primera fase de proceso se cumple ante el Juez de Instrucción, es secreta, escrita y no contradictoria y por ende es propia del sistema inquisitorial. La segunda parte, la del juicio se cumple ante el Juzgado de Primera Instancia, tiene las características del sistema acusatorio: es oral, pública y contradictoria.

En forma muy simplificada el proceso en materia criminal es el siguiente:

El Ministerio Público inicia el proceso apoderando al Juez de Instrucción mediante el "requerimiento introductivo" o acto que indica la relación de ciertos hechos que tienen la apariencia de constituir una infracción criminal. El Juez de Instrucción, luego de recibir esta solicitud, decide si abre o no la sumaria.

La ley no permite la asistencia de un abogado defensor en la fase de instrucción, pudiendo el juez inclusive autorizar, aunque por breves períodos, la incomunicación del procesado. Como el legislador no fija límite alguno al Juez de Instrucción en cuanto a la incomunicación, ésta puede extenderse varios meses con la circunstancia de que durante ese período el inculcado no cuenta con la asistencia de un defensor de oficio o privado. Esta fase ha sido ampliamente criticada por considerársele que afecta el derecho de defensa.

Durante la instrucción, el juez puede ordenar la prisión provisional del inculcado. La prisión preventiva es una de las cuestiones más espinosas del proceso penal, ya que puede ser ordenada con motivo de cualquier infracción que acarree pena privativa de libertad. Esta puede ser ordenada por el Procurador Fiscal en materia correccional y por el Juez de Instrucción en materia criminal. Esta privación de libertad puede cesar entre otras por acción de un recurso de Hábeas Corpus, por la prestación de la fianza autorizada por el Tribunal, por decisión propia del procurador fiscal (en casos de su competencia), por suspensión del mandamiento de prisión por el juez de instrucción o por la absolución del inculcado.

Según las encuestas, la mayoría de los actores del sistema (el 53,8% de los fiscales y el 49,7% de los jueces) estiman que el juez no debería tener más facultades para acordar la excarcelación del inculcado que las previstas por la legislación vigente; sin embargo, una proporción considerable de dichos actores (el 41,3% y el 46,9% respectivamente) piensan que debería tenerlas. Por otra parte, la mayoría de los jueces entrevistados (el 52,2%) dice haber acordado la prisión provisional, y el 13% haber puesto en libertad al inculcado en algunas de las formas previstas por la ley; sorprende, sin embargo, el alto porcentaje de jueces (el 34,8%) que no responden o no saben responder a esta pregunta. Estos datos son preocupantes, ya que plantean uno de los principales problemas con que se enfrenta la justicia penal en todos los países latinoamericanos: el del gran porcentaje (más del 83%) de procesados en espera de ser juzgados y el de la violación concomitante del principio de presunción de inocencia.

Una vez cumplidas las diligencias por el Juez de Instrucción, éste debe enviar el expediente al Procurado Fiscal, el cual luego de estudiarlo puede solicitar al juez un auto de "no ha lugar" o una "providencia calificativa".

Recibido el expediente del Procurado Fiscal, el Juez de Instrucción cierra la instrucción con el auto de "no ha lugar" cuando no existan cargos suficientes contra el inculpado, o con la "providencia calificativa" en caso de que existan suficientes indicios para enjuiciar al inculpado. Si este es el caso, el expediente es enviado al Juzgado de Primera Instancia para que allí prosiga la fase de juicio.

La duración de esta etapa sumarial es de 60 días, prorrogables a solicitud del propio Juez de Instrucción, por el Procurador General de la Corte de Apelación, por tantos períodos iguales como lo estime necesario para finalizar la investigación.

La fase de juicio se abre con la redacción del acta de acusación a cargo del Procurador Fiscal, en la que expresa la naturaleza del crimen, los elementos que lo rodearon y la designación del acusado. Dentro de los tres días siguientes al depósito del expediente, el Juez Presidente debe proceder al interrogatorio del acusado y a la determinación del defensor del mismo. Luego fija la fecha para la audiencia y envía el expediente al Procurador Fiscal para que éste cite al acusado y a los testigos.

Durante el juicio, el acusado debe ser informado de los cargos que se le adjudican. Durante este período se examina a los testigos y se oyen los alegatos de las partes. Concluida la audiencia, el juez se retira a ponderar los hechos. Luego reabre la audiencia, llama al acusado y pronuncia su veredicto o sentencia.

La sentencia así dictada es susceptible de apelación.

Si la sentencia es apelada ante la Corte de Apelación se reproducen los mismos procedimientos seguidos ante el tribunal de primer grado.

Para todas las materias de naturaleza penal, la ley establece el recurso de Casación, a cargo de la Suprema Corte de Justicia y cuyo propósito es determinar si al juzgar el asunto la ley fue bien o mal aplicada. Se trata de un recurso extraordinario que no pondera los hechos sino que realiza una revisión del derecho, por lo cual no constituye un tercer grado de jurisdicción.

La muestra de oficinas judiciales, de septiembre a noviembre de 1987 indicó con limitaciones, lo siguiente:

a) El Ministerio Público no aplica el principio de la oportunidad en el ejercicio de la acción pública, con lo que el sistema dominicano se asemeja a los de la mayoría de los países de la familia jurídica inspirada en el derecho romano y no a los de la familia del "common law", en los que el fiscal puede

ejercer esta facultad discrecional. Un indicio de esto es el hecho de que muy pocos (8%) de los casos entrados fueron desestimados.

b) Un alto porcentaje de las decisiones de los tribunales del país son condenatorias (90,4% en Juzgados de Primera Instancia, 71% providencias calificadas en los Juzgados de Instrucción, 48,6% de las Cortes de Apelación confirmaron la pena impuesta por los tribunales inferiores). Ello puede significar que la investigación judicial y la instrucción se cumplieron debidamente o bien que la justicia penal dominicana es fundamentalmente represiva.

c) En la Fiscalías y Juzgados de Paz la mayoría de las decisiones fueron tomadas en un plazo de uno a quince días (98,8% y 95% respectivamente). En los Juzgados de Instrucción el 63,2% de las decisiones se tomó en un plazo de dos meses a un año y sólo el 36,8% fueron tomadas en un plazo inferior al plazo legal de dos meses. En los Juzgados de Primera Instancia el 52,7% de las decisiones se tomó en menos de quince días, 58% entre uno y dos meses, el 44% entre dos y tres meses, pero un 8% se llevó entre dos y tres años y otro 8% tres años y más. No obstante, la mayoría de los actores del sistema, según las encuestas, opinaron que los plazos procesales se cumplen generalmente (68,8% de los representantes del Ministerio Público, 65% de los jueces y 48,5% de los abogados). Aunque más de la cuarta parte de las dos primeras categorías y casi la mitad de los abogados estimó que no se cumplen, siendo las principales razones de incumplimiento: la negligencia, la corrupción y el exceso de trabajo. Asimismo, la gran mayoría de los actores del sistema (82,5% de los representantes del Ministerio Público, 77,6% de los jueces y 95% de los abogados) piensa que la justicia es lenta.

A estos datos empíricos conviene añadir otras consideraciones.

a) En materia criminal, el plazo legal de 48 horas para que la Policía presente a la persona sospechosa de haber cometido un delito ante la autoridad judicial competente casi nunca se cumple, según la opinión de los penalistas entrevistados. El incumplimiento de este plazo pareciera deberse, entre otros factores, a la existencia de una burocracia excesiva y al hecho de que a veces la Policía se abroga indebidamente la función del Juez de Instrucción.

b) El período de instrucción, en la gran mayoría de los casos, excede ampliamente el plazo legal de dos meses. Las principales razones para justificar esta situación parecieran ser el exceso de trabajo, el reducido número de Jueces de Instrucción y la poca efectividad de la Policía.

c) Una de las principales y más dramáticas consecuencias del incumplimiento de los plazos procesales, sobre todo los

relacionados con la instrucción del caso, es el excesivo número de reclusos preventivos en espera de juicio (más del 83 % de la población penitenciaria del país), muchos de los cuales ni siquiera saben de qué están acusados.

F. Evaluación del sector justicia: conclusiones.

El sistema de administración de justicia en República Dominicana se evaluó en esta sección, no en el orden temático en que se han expuesto los contenidos del informe, sino de acuerdo con los criterios de adaptación normativa, accesibilidad al sistema, independencia judicial, justedad y eficiencia en la aplicación de la justicia penal. De esta forma, los diferentes componentes del sistema fueron analizados según presentaban observaciones o problemas conforme a los parámetros señalados.

1. Normativa:

En una sociedad de derecho, el sistema de administración de justicia debe basarse en códigos y leyes que regulen su funcionamiento. El Código Penal y el Código de Procedimiento Criminal dominicanos tienen su origen en los códigos franceses de la Restauración y datan de 1884. Quizás por ello, la mayoría de los actores del sistema (el 61,3% de los representantes del Ministerio Público, el 53,1% de los jueces y el 63,7% de los abogados) consideraron que las leyes no se adaptan a la realidad. Sin embargo, aunque parezca contradictorio, la mayoría de los fiscales (60%) y de los jueces (56%) estimó que el Código de Procedimiento Criminal era adecuado. Ello puede deberse a la natural reticencia que implica el familizarse y conocer una nueva normativa.

La legislación dominicana reposa sobre la ficción jurídica de que la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento. Sin embargo, este principio no parece tomar en cuenta que el 25% de la población del país es analfabeta. Aún para la mayoría de los actores del sistema, las leyes y procedimientos no son claros. Así lo consideraron el 62,5% de los representantes del Ministerio Público, el 66,4% de los jueces y el 79,7% de los abogados.

2. Accesibilidad:

Se entiende por accesibilidad la posibilidad de llegar efectivamente al sistema de justicia para solucionar los conflictos que puedan enfrentar los ciudadanos entre sí o a éstos con el Estado.

Una primera condición para la accesibilidad al sistema es que la población conozca y esté informada de las leyes y de las instituciones del sector justicia. Al respecto, aproximadamente el 85% de los actores del sistema considera que los ciudadanos

desconocen sus derechos. La mayoría, aunque en menor porcentaje, (65%) estima que los inculpados desconocen sus derechos al enfrentarse con la justicia penal, e incluso, una cuarta parte de los jueces y una tercera parte de los abogados opina que estos no están enterados de los cargos presentados contra ellos.

El acceso al sistema también está condicionado por el factor económico. En República Dominicana aunque el sistema dispone que la justicia penal es gratuita y prevé la figura de la defensa de oficio, esta no funciona adecuadamente. Quizás por ello, más del 80% de los abogados consideraron necesario crear un cuerpo permanente y estable de defensores de oficio o públicos.

Por otra parte, la mayoría de los actores del sistema (el 57% de los representantes del Ministerio Público y de los jueces y el 44,4% de los abogados) estiman que los honorarios de los abogados son normales. Si esta percepción correspondiese a la realidad, el costo económico no sería un problema para acudir al sistema de administración de justicia.

Otro indicador que es preciso tomar en cuenta para evaluar la accesibilidad al sistema es el grado de entendimiento que la población tenga del mismo. Sin embargo, la opinión de la mayoría de los representantes del Ministerio Público, jueces y abogados entrevistados es que la justicia es tan complicada que la mayoría de los ciudadanos no entiende en nada su funcionamiento.

La existencia de corrupción en el personal judicial, asimismo, afecta el acceso al sistema y la aplicación de una justicia imparcial. Según las encuestas, la mayoría de los entrevistados opinó que existe corrupción en el sistema (61,3% de los representantes del Ministerio Público, 91,1% de los abogados y 56,6% de los propios jueces).

3. Independencia:

Una verdadera justicia ha de ser independiente, tanto en el plano externo (independencia económica, independencia del Poder Judicial para nombrar y destituir a su personal, independencia funcional en el sentido de que las decisiones judiciales no son motivadas por presiones externas) y en el plano interno (autonomía de que deben gozar las instancias judiciales inferiores con respecto a las de rango superior, sin perjuicio del orden jerárquico establecido por las normas vigentes).

Con relación a la independencia externa, el Poder Judicial dominicano no goza de autonomía completa, ya que en numerosos aspectos depende de los otros dos poderes del Estado. El Poder Legislativo es el que nombra a los jueces y aprueba el presupuesto del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo nombra al personal subalterno y reduce a su antojo y ejecuta el presupuesto judicial. El presupuesto del Poder Judicial es tan escaso, que

éste debe solicitar en septiembre de cada año recursos adicionales para concluir con las obligaciones del año. Además, este presupuesto es bastante inferior al de otros países centroamericanos (6% del presupuesto general en Costa Rica, 2% en Guatemala, como ejemplos) y en cifras reales está disminuyendo cada año.

La autonomía del Poder Judicial es, asimismo, cuestionada si las decisiones judiciales son objeto de presiones. Según las encuestas, el 69% de los abogados considera que los fallos judiciales están interferidos por presiones. Sin embargo, la mayoría de los representantes del Ministerio Público (61,3%) y de los jueces (70,6%) considera lo contrario.

Como ya se ha indicado anteriormente, existe gran insatisfacción con el método de selección, nombramiento y destitución del personal judicial. Los propios actores del sistema consideraron que las influencias políticas y las relaciones de amistad priman sobre criterios profesionales. La inestabilidad del personal judicial y la ausencia de una carrera judicial no contribuyen a que la justicia sea imparcial y profesional.

La independencia judicial es un tema, que según las encuestas, preocupa a los actores del sistema. Estos consideran que una de las acciones más importantes del Gobierno debería consistir en asegurarla.

4. Justedad:

La aplicación de este principio puede evaluarse por medio de un cierto número de parámetros, siendo los más significativos la igualdad de acceso al sistema, la imparcialidad de los jueces, la equidad de las decisiones y sentencias y el respeto a las garantías procesales fundamentales.

Respecto a la igualdad de acceso al sistema, las encuestas revelaron opiniones contradictorias entre los fiscales y jueces por un lado y los abogados por el otro. La mayoría de los entrevistados de las primeras categorías consideraron que todos los ciudadanos tiene igual acceso al sistema (51,3% y 52,4% respectivamente). Por el contrario, el 77,8% de los abogados opinó que existen desigualdades en este plano.

Según las encuestas, existe la opinión generalizada de que la justicia favorece más a los ricos que a los pobres. Así piensa el 63,8 % de los representantes del Ministerio Público, el 50,3% de los jueces y el 83,2% de los abogados. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados (78,8% de los representantes del Ministerio Público, 77,6% de los jueces y 58,5% de los abogados) estuvo en desacuerdo con la opinión de que todo está decidido de antemano en los tribunales.

La opinión general asimismo indicó que las decisiones de los tribunales, en general, parecen ser justas. En una escala de 1 a 10, la mitad de los jueces y representantes del Ministerio Público les dieron notas de 8 a 10. Los abogados fueron más críticos, la mayoría (53,4%) les dio notas de 5 a 7.

Sobre el mismo tema, la opinión de la mayoría de los actores es que los jueces aplican, en general, las leyes correctamente, en especial los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los jueces de las Cortes de Apelación.

Finalmente cabe apuntar, que la mayoría de los entrevistados (60% de los representantes del Ministerio Público, 49% de los jueces y 66% de los abogados) consideró que el ciudadano que tiene que enfrentarse penalmente con la justicia penal queda marcado ante la sociedad, incluso si al final del proceso es absuelto.

5. Eficiencia:

Con respecto al sistema de justicia, es muy difícil aplicar criterios de costo-beneficio para establecer la eficiencia del mismo, ya que éste es un sistema complejo, con objetivos y metas de interés público y con nociones de difícil evaluación cuantitativa como son la justicia, la equidad, la inocencia, etc. Pese a esta dificultad, se pueden emplear ciertos parámetros para medir la eficiencia del sistema.

Uno de estos parámetros es el cumplimiento de los plazos legales, que permitan una justicia pronta. La mayoría los representantes del Ministerio Público (82,5%), de los jueces (77,6%) y de los abogados (95,1%) opinaron que la justicia dominicana es lenta. Entre las causas que la producen están la multitud de excepciones previstas por las leyes procesales, así como la insuficiencia del personal de apoyo y la carencia de espacio físico, equipo y materiales adecuados para el trabajo de los jueces. Aunque no existen datos estadísticos sobre la cantidad de trabajo de los jueces, la práctica indica una gran acumulación de casos, especialmente en los centros de mayor población (Santo Domingo y Santiago)

Otros indicadores para medir la eficiencia son los métodos de selección y el grado de capacitación profesional del personal judicial. A este respecto, ya se han indicado las serias críticas que los propios actores del sistema hacen sobre los métodos de selección. En el mismo sentido, se observa la carencia de programas de capacitación para los jueces y el personal de apoyo y subalterno del Poder Judicial.

Finalmente, la eficiencia del sistema puede medirse por el grado de satisfacción que se siente respecto a la labor realizada por cada uno de los actores del sistema. Los actores del sistema se encuentran, en general, satisfechos con la labor del personal

del Poder Judicial. EL mayor grado de satisfacción se da con relación a la Suprema Corte de Justicia, seguida por las Cortes de Apelación y los Juzgados de Paz.

En cuanto al restante personal del sistema, existe un alto grado de insatisfacción con respecto a la labor de la Policía Nacional cuando ésta actúa como Policía Judicial. También debe mencionarse el alto grado de insatisfacción existente con relación a la labor de los Abogados de Oficio.

La eficiencia del sistema queda igualmente en entredicho cuando éste no dispone de los equipos y servicios indispensables para su buen funcionamiento. Existen graves deficiencias en locales, equipos de oficina, bibliotecas y material bibliográfico

En general, puede afirmarse que la poca eficiencia del sistema de justicia se debe, en gran parte, a la ausencia de políticas y mecanismos de planificación y evaluación. Para ello se requiere, como condición previa, un sistema estadístico de compilación de datos, inexistente hasta una época bastante reciente, ya que su implantación cuenta menos de un año.

Como conclusión general de este estudio, que pone en evidencia múltiples carencias, deficiencias y problemas, puede afirmarse que el sistema dominicano funciona únicamente en forma "regular" (68,8% de los representantes del Ministerio Público, 67,8% de los jueces y 34,7% de los abogados). Estos últimos son los más críticos, ya que el 28% de ellos considera que el sistema funciona mal y el 35,8% muy mal). Corresponde a los responsables de la administración de justicias, a los interesados en el tema y al conjunto de ciudadanos dominicanos buscar los métodos e instrumentos necesarios para su adecuado funcionamiento.