

ESTUDIO DE PERCEPCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

Félix Tena de Sosa
tenafel@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

La configuración institucional del poder judicial dominicano ha experimentado cambios trascendentales en los últimos 15 años. Dos etapas pueden advertirse. La primera, de 1997 a 2010, centrada en el fortalecimiento de la independencia externa de la judicatura, el establecimiento de un sistema de carrera y la adecuación del servicio judicial a las necesidades institucionales básicas. La segunda, que surge a partir del 2010, tiene ante sí el reto de fortalecer el acceso y la calidad de la justicia desde una perspectiva centrada en el funcionamiento efectivo de la jurisdicción.

El objetivo de la presente investigación fue obtener una línea basal que dé cuenta de la percepción de actores relevantes (internos y externos) acerca del funcionamiento del Poder Judicial. Se pretende que los resultados que serán plasmados en el presente informe sirvan de insumo para que las autoridades del Consejo Superior del Poder Judicial formule algunas políticas institucionales para mejorar la calidad del servicio judicial en el país.

Los temas específicos abordados en esta investigación cualitativa fueron:

- Acceso y eficiencia del sistema de justicia
- Seguridad jurídica
- Respuesta a la violencia de género
- Efectividad en la respuesta a la criminalidad organizada
- Relación de la sociedad con el poder judicial.

Durante la realización de esta investigación fueron entrevistados once jueces(zas) y abogados(as). También se realizaron también dos grupos focales: el primero con abogados(as) y el segundo con jueces(zas). Los participantes en las entrevistas y grupos focales fueron propuestos por el investigador y validados por la Dirección de Políticas Públicas del Poder Judicial.

El presente documento contiene una síntesis de los principales hallazgos de la investigación, ordenados en función de los ejes temáticos previamente identificados. Después serán sintetizadas las conclusiones más relevantes de

la investigación y al final se presentan las principales recomendaciones planteadas por los participantes.

II. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS CUALITATIVOS.

1. Percepción del acceso y la eficiencia del Sistema de Justicia.

Los resultados de la investigación muestran que la mayoría de los(as) participantes coinciden en señalar que existen limitaciones de acceso y eficiencia en el sistema de justicia. Se reconoce que la justicia dominicana ha avanzado bastante en los últimos quince años, pero todavía hay que hacer mayores esfuerzos por acercar la justicia a la ciudadanía común. Es necesario remover algunos obstáculos legales y prácticas operativas que dificultan el acceso y la eficiencia del servicio judicial. Se señala también que la ausencia de una respuesta judicial pronta y la falta de motivación adecuada de las decisiones afectan considerablemente la eficiencia del sistema de justicia.

Algunos(as) participantes señalan que el acceso de la ciudadanía al Poder Judicial debe ser visualizado en conjunción al desarrollo educacional e institucional del país, pues real y efectivamente la alta tasa de analfabetismo y el subdesarrollo institucional afectan la calidad de la información que posee la ciudadanía acerca de los mecanismos de acceso a la jurisdicción en sus diferentes órdenes. El(la) ciudadano(a) común no sabe a dónde debe dirigirse para conseguir información. Se considera que los murales, las pantallas y las señalizaciones en los Palacios de Justicia son insuficientes como mecanismos de información, porque están diseñadas para el que sabe y no para el que no sabe nada acerca del Poder Judicial.

Existe la percepción de que las oficinas de atención al(a la) usuario(a) sólo ofrecen información técnica, que no es comprensible para el(la) ciudadano(a) común. Si una persona pregunta algo recibe una respuesta confusa, despersonalizada e insuficiente. Se sugiere que los centros de atención brinden un servicio sensible al público, porque la gente que va a hacer preguntas, lo hace porque tiene un problema y, en su mayoría, carecen de medios económicos para requerir la asesoría particular de un profesional del derecho. Los sistemas de información deben siempre tener presente que su

misión es garantizar el acceso a la justicia de los(as) usuarios(as), esto es, las personas que tienen un problema y acuden a la administración de justicia en búsqueda de una solución.

La página web del Poder Judicial es calificada por algunos(as) participantes como una buena herramienta de información, sin embargo la mayoría de los(as) habitantes del país no tiene acceso a internet. Pero tampoco es lo suficientemente accesible para el(la) ciudadano(a) común, pues se encuentra diseñada para profesionales calificados(as) y no para ciudadanos(as) desinformados(as) que buscan conocer los mecanismos de acceso al Poder Judicial. De ahí que sería importante que el Poder Judicial cree un entorno más amigable en la página web, para que una mayor parte de la ciudadanía pueda utilizarla como una herramienta de información efectiva para acceder al sistema de justicia.

Se percibe que la información básica con que cuenta la mayor parte de la ciudadanía acerca del acceso a la justicia parece estar fuertemente condicionada por el debate de opinión pública, que por lo general es coyuntural y contaminado por intereses particulares, pues sólo se abordan “casos notorios” por razones políticas, por la calidad de las personas envueltas, o por la naturaleza preponderantemente trágica del suceso que es judicializado. Aunque se trata de información de baja calidad y con grandes déficits de objetividad, parece que los medios de comunicación ofrecen información en un idioma comprensible para la ciudadanía común, y de forma más rápida que cuando se acude a algún órgano del sistema de justicia.

Los(as) participantes sugieren que el Poder Judicial debe abordar una campaña de difusión masiva para informar a la ciudadanía los mecanismos de acceso a la justicia en las diferentes materias. Además, hay que hacer esfuerzos adicionales de acercar la justicia a la ciudadanía como serían la elaboración de folletos populares y actividades con organizaciones comunitarias. El Poder Judicial, sin caer en populismo, debe acercarse al(a) ciudadano(a) común. Los(as) jueces(zas) deben acercarse a la comunidad para empoderarla acerca de los mecanismos de que dispone el Poder Judicial para garantizar la tutela efectiva de los derechos de las personas.

Otra de las grandes limitaciones al acceso al sistema de justicia es el costo: la justicia es demasiado cara. El principio constitucional de la gratuidad de la justicia es denegado frontalmente en la práctica por el costo del servicio. El acceso a la justicia es un privilegio para las personas de clase medio para arriba. Los(as) pobres, que son las grandes masas populares, no ven posibilidad de éxitos en sus esfuerzos porque se leshaga justicia, pues carecen de recursos para pagar la asistencia de un abogado, que es, casi por regla general, un requisito indispensable para poder acceder a la jurisdicción. Sin mencionar los gastos que conlleva el sustentar un litigio (en notificaciones y otros costos). ¡En materia civil se exige incluso el pago de impuestos para poder retirar una sentencia indemnizatoria! Es por esto que se sugiere extender el servicio de defensa pública al resto de los ámbitos judiciales para garantizar la representación judicial de las personas carezcan de recursos para costearse una defensa privada.

Los(as) participantes coinciden en señalar que una de las principales limitaciones a la eficiencia de la justicia es el incumplimiento de los plazos. El primer factor de retraso en la aplicación oportuna de justicia es la gestión defectuosa de los procesos y las malas prácticas de los(as) operadores(as) del sistema de justicia. El tiempo nunca será suficiente si los(as) jueces(zas) permiten las instrucciones innecesarias y excesivas o que los(as) abogados(as) intervinientes boicoteen el conocimiento del proceso. De ahí que la gestión judicial debe ser fortalecida en las distintas materias para que los(as) jueces(zas) puedan actuar con debida diligencia en los asuntos que son sometidos a su conocimiento. Esto es particularmente importante para evitar los reenvíos innecesarios y el cúmulo de procesos que termina afectando la eficiencia del servicio judicial. Se sugiere que este aspecto sea tomando en cuenta en las evaluaciones de rendimiento de los(as) jueces(zas).

Se menciona también que existe un diseño legal defectuoso en algunos procedimientos judiciales. Es por esto que hay que realizar ciertas modificaciones legales para asegurar que los(as) jueces(zas) sólo sean convocados a conocer el asunto cuando el proceso este debidamente en forma, evitando intervenir antes de que las partes completen todo el andamiaje preparatorio que puede armarse administrativamente en la secretaría del tribunal. Debería establecerse en todas las materias que solo podrán enrolarse para audiencias los procesos cuando el(la) demandante

haya depositado todos los documentos en que sustenta su pretensión. Una reforma bien estructurada, seguida de una aplicación rigurosa por los(as) jueces(zas), evitaría que el procedimiento siga funcionando como un obstáculo para la justicia oportuna que promete la Constitución.

Se señala además que muchos(as) jueces(zas) están saturados(as) de expedientes contradictorios y administrativos, es decir, tienen una carga de trabajo resulta superior a la posibilidades de solución oportuna, pero a esto debe añadirse que tampoco suelen disponer del personal apoyo suficiente para realizar su trabajo. Otros tribunales, sin embargo, tienen una carga de trabajo muchísimo menor que la del promedio nacional. Esto significa que no hay un uso racional del personal de que dispone el Poder Judicial. Algunos(as) participantes sugieren realizar una evaluación de la producción de los tribunales en los distintos departamentos y distritos judiciales, para asegurar una distribución equitativa de los recursos humanos, según la carga de trabajo y las necesidades institucionales de las distintas comunidades.

La calidad la motivación constituye también otro elemento que debe ponderarse para determinar la efectividad de la administración de justicia. Algunos(as) participantes expresan que es mucho lo que se ha avanzado en la última década con la capacitación a los(as) jueces(zas) en materia de motivación de sentencia y argumentación jurídica. Pero la mayoría de los entrevistados subraya que se requiere un mayor esfuerzo de análisis probatorio, de manera que las decisiones logren concatenar mejor la prueba que les sirven de fundamento. Se señala también que existe una carencia notoria de derecho sustantivo en el análisis que realizan los(as) jueces(zas) en sus decisiones, por tanto, es necesario que la jurisprudencia preste mayor atención al desarrollo de los principios generales del derecho para que conceptualmente se enriquezcan las decisiones judiciales.

Se percibe que como regla general las decisiones recogen las referencias a los hechos de la causa, a la relación de la actividad procesal, a las intervenciones de las partes, pero en su mayoría obvian realizar una subsunción adecuada para resolver el caso concreto sometido a su consideración. La carga de trabajo apremiante de muchos tribunales hace que los(as) jueces(zas) opten por motivaciones rutinarias o argumentos de cajón. Se indica además que en ciertos casos los(as) jueces(as) suelen citar criterios doctrinales para abultar

la motivación o como un ejercicio de erudición que muchas veces no tiene ningún impacto en el razonamiento que sirve de sustento para tomar la decisión.

Los(as) participantes sugieren que debe seguirse enfatizando en la capacitación para garantizar que el lenguaje de las decisiones sea claro y que el contexto de justificación de la sentencia, esto es, lo que lleva al(a la) juez(a) a tomar la decisión, quede mejor establecido en la motivación. Las decisiones deben comunicar a la sociedad las razones en que la se basan, y esto debe hacerse en un lenguaje que, sin dejar de ser respetuoso de la técnica jurídica, también sea comprensible por el(la) ciudadano(a) común. La eficiencia del acceso a la justicia no es siquiera pensable si la ciudadanía no logra comprender la aplicación del derecho. La razón jurídica del caso concreto no debe quedar oculta en una sinfin de argumentos descontextualizados, los jueces deben hacerla explícita y entendible, para que la decisión puede ser efectivamente un instrumento de deliberación pública.

2. Percepción de la Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica exige la independencia de los(as) jueces(zas) para aplicar el derecho, la igualdad de trato de los(las) justiciables y que éstos(as) puedan hacer predicciones más o menos firmes de cómo los tribunales resolverán sus disputas. De estos tres elementos el tercero constituye el elemento principal de la seguridad jurídica en sentido estricto, pero difícilmente pueda garantizarse aquel sin la existencia de jueces(zas) independientes que apliquen el derecho a los(as) justiciables sin hacer distinciones no previstas en la ley. De ahí que en el curso de la presente investigación se abordaron conjuntamente estos elementos para que los(as) participantes valorasen la calidad de la seguridad jurídica en el país.

La percepción casi generalizada es que ha habido avances significativos en la afirmación del Poder Judicial como un poder independiente, pues se ha ganado mucho en independencia externa, al restringir la intervención política directa a la designación y evaluación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Puede notarse que existe un cuerpo de jueces(zas) que se ha mantenido más o menos estable por un tiempo, sin que los cambios de

gobiernos hayan afectado las instancias inferiores e intermedias de la estructura judicial. La toma de decisión acerca de los movimientos internos (designación, traslados y ascensos) es una cuestión que pertenece exclusivamente al Poder Judicial. La función jurisdiccional parece ejercerse sin presiones directas de otros poderes del Estado.

Algunos entrevistados advierten que en la actualidad existen otras formas de ataques institucionales a la independencia del(de la) juzgador(a) que son mucho más significativas y generales, aunque difusas, que las interferencias directas en la función jurisdiccional. La primera limitación que se plantea es la sujeción económica del Poder Judicial a los designios de los otros poderes, pues las asignaciones presupuestarias establecidas en la ley en resguardo de su autonomía no le son provisionadas. Si otros poderes públicos tienen agarrado el “sartén por el mango” para decidir a discreción los recursos que serán entregados al Poder Judicial, la independencia puede estar en riesgo desde que deba hacerse el juego a los(as) políticos(as) para conseguir los recursos suficientes que requiere la judicatura.

Se señala que también constituye una afectación a la independencia que el Consejo Nacional de la Magistratura no pondere con transparencia los méritos de la carrera para seleccionar a los jueces de la Suprema Corte que pertenezcan a la cuota judicial, y que el proceso de evaluación de desempeño de los magistrados supremos sea utilizado para destituir jueces por razones ajenas a las previstas en la Constitución y las leyes. Tanto la designación como la permanencia de un juez de carrera en la Suprema Corte de Justicia no pueden depender de su relación con organizaciones políticas, sino de su mérito, capacidad y laboriosidad, pues de lo contrario se lacera la independencia del Poder Judicial.

Otro elemento crítico que según los(as) entrevistados(as) puede afectar la independencia del Poder Judicial es el adecuado funcionamiento del autogobierno judicial. El Consejo del Poder Judicial tiene el reto de decidir los movimientos internos (designación, ascensos y traslados), el ejercicio de la evaluación de desempeño y el control disciplinario con mayores niveles de transparencia y una mejor motivación. Se percibe que la valoración del trabajo jurisdiccional a lo interno del Poder Judicial, la forma como se realizan los ascensos y traslados, y los mensajes que se mandan en los juicios

disciplinarios constituyen elementos que condicionan la independencia interna del Poder Judicial. Se advirtió que implicaría un gran riesgo para la independencia judicial que el Consejo pueda ser influenciado por presiones externas (politización) o internas (corporativización) a la hora de tomar sus decisiones.

La presión de los medios de comunicación de masas es señalada también como un riesgo permanente a la independencia judicial. Pero algunos(as) participantes advierten que la presión mediática ocurre en cualquier sociedad democrática. Lo que debe asegurarse es los(as) jueces(zas) que tengan claro que una cosa es lo que digan los medios y otra distinta el ejercicio de la profesión de juez. Los(as) jueces(zas) deben tomar decisiones en función de las pruebas, no por lo que les estén vociferando desde los medios de comunicación. Las decisiones judiciales no tienen por qué ser populares, pero si deben ser apegadas al derecho. Aquí se resalta la importancia de que los(as) jueces(zas) no puedan ser trasladados(as), sancionados(as) o destituidos(as) por el sólo hecho de que las decisiones que tomen sean impopulares.

En lo que respecta al trato a los justiciables, distintos(as) participantes reconocen que la administración de justicia dominicana ha avanzado en disminuir formas directas de prevaricación o corrupción. La justicia ya no es un *mercado de sentencias* abierto a la oferta y la demanda. Pero se advierte que todavía subsiste una fuerte vulnerabilidad hacia influencia discreta de distintas fuentes de poder, pues el sistema de justicia, como cualquier otro ámbito de la vida social, no es ajeno a la incidencia de factores políticos, económicos, sociales o religiosos, especialmente cuando se apela a la *sensibilización* de la opinión pública. Se advierte que mientras la sociedad dominicana continúe estructurada de una manera tan desigual y la institucionalidad pública en general sea tan vulnerable, costará mucho evitar que estos factores externos no tengan alguna incidencia en el sistema de justicia.

La percepción de algunos(as) participantes es que en la práctica de la administración de justicia existen tantos criterios de trato desigual, que se añora un sistema que pueda imponerse por sí mismo de acuerdo a sus normas, sin tomar en cuenta razones políticas, económicas, religiosas,

extracción social, prestigio o notoriedad pública, color de piel, referencia sexual, apariencia, etcétera. Pues no se hace honor a esas alegorías tan trascendentes de la mitología griega de una justicia con una venda en los ojos, una balanza en una mano y en la otra una espada para traspasar a quien sea sin atender a consideraciones ajenas a la justicia. Desde que la justicia se quita la venda para ver a quienes pesara y en función esto decide a quien traspasara con la espada, puede concluirse no existe igualdad de trato ni seguridad jurídica.

Algunos(as) participantes entienden que la seguridad jurídica en sentido estricto debe medirse en función de la *predictibilidad del derecho*, esto es, la legítima expectativa de los(as) justiciables de esperar de los tribunales iguales resultados ante igualdad de condiciones. Para que haya predictibilidad jurídica necesariamente debe haber cierta coherencia entre las decisiones judiciales tanto a nivel horizontal (entre tribunales de igual rango) como vertical (respecto de los tribunales superiores). Puede afirmarse así que no existe seguridad jurídica cuando situaciones fácticas similares son resueltas por los tribunales con criterios jurídicos opuestos.

Existe la percepción de que inseguridad jurídica por ausencia de predictibilidad del derecho es uno de los temas pendientes en el sistema de justicia dominicano. Algunos(as) participantes entienden que muy pocos(as) jueces(zas) aplican criterios consistentes en la determinación del derecho, porque las decisiones varían dependiendo de las partes, y siempre se busca una variable fáctica para darle la vuelta al asunto. Esta incertidumbre acerca de los resultados provoca que los(as) justiciables queden prácticamente sujetos al azar a la hora de acudir a un litigio judicial. Se expresó que muchas veces ir a un tribunal a litigar un caso es como jugar la lotería, porque no se sabe cuál será el resultado.

Se planteó la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia asegure la unidad de criterios en la aplicación judicial del derecho. Pero algunos participantes señalaron que ni siquiera a nivel de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, con excepción de la materia laboral, parece existir una consistencia jurisprudencial, pues se encuentran contradicciones constantes entre sentencias que abordan un mismo asunto. Se recomendó, por tanto, realizar un esfuerzo más tenaz para formar y divulgar una cultura en torno a

la importancia de asegurar una aplicación coherente y sistemática de la jurisprudencia.

3. Percepción de la efectividad en la respuesta a la criminalidad.

La mayoría de los(as) entrevistados(as) considera que no es conveniente enfocar la problemática de la seguridad ciudadana desde una perspectiva que le atribuya al Poder Judicial un rol protagónico en la materia. Se entiende que el Sistema de Justicia Penal debe sancionar con eficiencia el crimen y el delito, pues en la medida que esto ocurra se manda un mensaje que ayudaría a disuadir a los(as) potenciales delincuentes (prevención general) y se ofrece satisfacción a las víctimas de los delitos en particular. Pero en un Estado de derecho existe la presunción de inocencia, y es al Ministerio Público a quien corresponde demostrar en juicio, mas allá de toda duda razonable, que la persona imputada violó la ley penal. Es así que la efectividad de la respuesta judicial, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, dependerá de cuan bien estructurada se encuentre la persecución y la acusación.

Algunos(as) participantes perciben que las debilidades más notorias para conseguir respuestas efectivas contra la criminalidad son la carencia de investigaciones rigurosas para aportar pruebas suficientes que destruyan la presunción de inocencia y evitar la contaminación de las pruebas por violación del debido proceso o la inadecuada gestión de la cadena de custodia. Se sostiene que el Ministerio Público no ha sabido jugar su papel con suficiente profesionalidad. Es por esto que sugieren seguir fortaleciendo la capacidad técnica de los órganos de persecución para que presenten investigaciones y acusaciones más solidas, mejor sustentadas y respetuosas de las garantías del debido proceso y los valores democráticos. Algunos(as) entrevistados(as) sugieren concretamente el establecimiento de una Policía Técnica de Investigación bien entrenada, con buenos laboratorios y salarios justos, sometida a la dirección y control efectivo del Ministerio Público.

Distintos(as) participantes cuestionan que se pretenda instrumentalizar el Poder Judicial exigiéndole que sus decisiones atiendan a los requerimientos de la seguridad ciudadana. Se sostiene que los(as) jueces(zas) no deben tener ningún compromiso con el resultado de la política criminal. La función

judicial no es de naturaleza represiva. La labor jurisdiccional consiste en aplicar el derecho para decidir los asuntos que se le someten a consideración. Los(as) juzgadores(as) no deben dejarse amedrentar por la presión mediática ni los sentimientos populares de justicia. La justicia del caso concreto exige velar celosamente por el cumplimiento de las garantías de debido proceso y los estándares de prueba establecidos en el ordenamiento jurídico.

Una minoría de participantes expresó que el Poder Judicial debe reforzar las penas y fortalecer la capacidad de su ejecución de ejecución. Se señaló asimismo que debe supervisarse con más rigurosidad el trabajo del Juez de la Ejecución de la Pena para evitar que personas condenadas puedan obtener fácilmente una libertad anticipada. La mayoría de los(as) entrevistados(as), sin embargo, sostuvo que el mejor aporte que puede hacer el Poder Judicial para fortalecer la seguridad ciudadana es tener jueces y juezas que le exijan a los(as) fiscales y policías el respeto de los parámetros y límites establecidos en la Constitución, los Tratos Internacionales y las Leyes, porque no es posible construir eficiencia en ausencia de controles estrictos. También se expresó que el Poder Judicial debe actuar con reglas más transparentes, garantizar la seguridad jurídica y adoptar sus decisiones en plazos razonables.

Distintos participantes advirtieron no debe utilizarse el Sistema de Justicia Penal como la *única ratio* para abordar el problema de la seguridad ciudadana. La respuesta judicial es reactiva, pues la justicia actúa después que se ha vulnerado la norma y, en consecuencia, resulta poco eficaz para abordar las causas estructurales de la criminalidad. Se señaló la inminente necesidad de fortalecer las políticas públicas de prevención. También se sugirió fomentar las políticas sociales de educación y empleo para disminuir las causas económicas que, junto a otros factores de riesgo, aumentan la tentación de recurrir al delito como una vía de subsistencia. Se propone asimismo reforzar la educación ciudadana para retornar a los valores de la dignidad y la solidaridad como fuentes de concienciación social.

La percepción de la mayoría de los entrevistados respecto de la respuesta judicial a la criminalidad organizada no dista mucho de la visión de la criminalidad general. Se reconoce que también en los asuntos de corrupción, terrorismo o narcotráfico —que son mencionados como ejemplos típicos de esta modalidad criminal— la intervención judicial está condicionada al

requerimiento del Ministerio Público. Se sostiene que, a pesar de que subsisten debilidades en la comprensión de algunos de estos fenómenos, el Poder Judicial ha respondido con efectividad a los requerimientos debidamente fundamentados del Ministerio Público. No se percibe que las debilidades del Sistema de Justicia para producir respuestas efectivas en materia de criminalidad organizada se deban a fallas atribuibles al Poder Judicial.

Algunos(as) participantes perciben que existen jueces(zas) que no comprenden las particularidades de la criminalidad compleja y cometen el error de gestionar tales procesos como si se tratara de criminalidad común. Se sugiere que la Escuela Nacional de la Judicatura realice un trabajo de capacitación para brindar al Poder Judicial las herramientas técnicas que les permitan gestionar mejor los procesos de criminalidad organizada. Esto no significa que los(as) jueces(zas) deban reducir el régimen de garantías. El Poder Judicial no puede permitir que se trate a nadie como una no-persona. De otro lado, se sugiere que también el Ministerio Público debe asegurar que los(as) jueces(zas) dispongan de toda la información lícita acerca de los vínculos criminales de los imputados para efectivizar la calidad de la respuesta judicial.

Una minoría de participantes cuestiona el protagonismo que el ordenamiento procesal penal asigna al Ministerio Público para impulsar las investigaciones en materia de criminalidad organizada. Se explica que este tipo de criminalidad entreteje una red de complicidades corruptas que penetra las estructuras de poder político, económico y militar. Se plantea así que Poder Judicial sólo es puesto en causa cuando se producen cambios en las estructuras de poder que protegen a los carteles criminales (retiro de cobertura), de manera que otro grupo asume el control del mercado que queda libre tras la desactivación del competidor. Por esto, entienden que se debió mantener la figura clásica del Juez de Instrucción para que el Poder Judicial pudiera vencer la inercia del Ministerio Público y ofrecer respuestas más efectivas en materia de criminalidad organizada.

Otra minoría de entrevistados(as) considera que debe establecerse una jurisdicción especializada para conocer de la criminalidad organizada, porque la comprensión de este tipo de criminalidad requiere un nivel de complejidad

particular. Se percibe que el Poder Judicial no se encuentra debidamente preparado para juzgar la criminalidad organizada.

Otra minoría señaló que el problema real es que la mayoría de los casos de criminalidad organizada o compleja terminan en manos de jueces(zas) interinos, jueces(zas) de paz inexpertos, porque los(as) jueces(zas) titulares se inhiben, están de vacaciones o presentan alguna licencia. Se sugiere adoptar una reglamentación interna para evitar los “rebotes” de los procesos complejos y que puedan conocerse en mejores condiciones que en la actualidad.

La mayoría de los participantes cuestiona, por distintos motivos, la posibilidad de crear una jurisdicción especializada para conocer de los procesos de criminalidad compleja. Un grupo entiende que una jurisdicción especial podría reproducir las debilidades que existen la jurisdicción ordinaria, pues los(as) jueces(zas) que eventualmente integrarían esa jurisdicción son los que están hoy en la jurisdicción penal. Pero, además, no se pueden tener dos estructuras judiciales en paralelo, se necesita fortalecer el Poder Judicial completo. Otro grupo sostiene que el establecimiento de una jurisdicción especial generaría un “acondicionamiento del enfoque” o prejuizgamiento que socavaría la garantía de la imparcialidad, y también podría preverse que su eventual distribución territorial terminaría afectando la garantía del juez natural. Este tipo de jurisdicciones también pueden dar lugar a autoritarismos y corrupción a lo interno de la judicatura.

Se señaló que lo importante es seguir fortaleciendo las capacidades técnicas y operativas de las agencias de persecución, investigación y acusación en materia de criminalidad organizada. Son estos esfuerzos institucionales y no la creación de jurisdicciones especializadas los que serán determinantes en la consecución de mejores resultados en la lucha contra la criminalidad organizada.

4. Percepción de la efectividad de la respuesta a la violencia de género

La percepción de la mayoría de los(as) participantes es que el Poder Judicial ha realizado esfuerzos importantes para sensibilizar a los(as) jueces(zas) acerca de la violencia de género. Existe una mejor comprensión institucional

del problema de la violencia de género en las relaciones familiares y los operadores judiciales son menos tolerantes con este fenómeno. La perspectiva de género constituye actualmente un eje transversal de las políticas institucionales del Poder Judicial y ha sido incluida en los programas de capacitación de la Escuela Nacional de la Judicatura. El Poder Judicial ha establecido en los últimos años un observatorio de género para analizar las decisiones judiciales y recomendar políticas internas que aseguren una mayor eficacia de la respuesta judicial a la violencia y discriminación que afecta las mujeres.

Se advierte que a pesar de iniciativas emprendidas por el Poder Judicial, todavía no se ha logrado la sensibilización efectiva de una gran parte de los(as) operadores(as) judiciales acerca de las particularidades de la violencia de género. Se señaló, por ejemplo, que el *síndrome de la mujer maltratada* no suele ser abordado en la mayoría de las decisiones judiciales, que la violencia psicológica es incomprendida en la práctica judicial y que todavía existen jueces(zas) que tratan la violencia de género como una infracción sujeta a instancia privada. También se planteó que subsisten dilaciones indebidas en el trámite de las medidas de protección y que sus mecanismos de ejecución y supervisión del cumplimiento son altamente deficientes. Se percibe que las mujeres víctimas de violencia de género son revictimizadas porque el trayecto que se recorre desde la interposición de la denuncia hasta la adopción de la sentencia es demasiado lento.

Algunos(as) entrevistados sugieren seguir reforzando la educación de los(as) jueces(zas) para que la perspectiva de género se convierta en un eje transversal en la toma de decisiones judiciales que afecten los derechos de las mujeres. Los(as) jueces(zas) deben saber hacer la diferencia en casos que no deben ser tratados como iguales, pues lo peor que puede ocurrir es tratar igual asuntos que son diferentes. El principio de igualdad también exige un trato diferenciado para asegurar la igualdad efectiva de quienes se encuentran en condiciones de desventaja o vulnerabilidad. Se expuso que la adecuada comprensión de las características de la violencia de género constituye un prerrequisito indispensable para poder brindar a las víctimas una tutela judicial diferenciada.

Se señaló que la sensibilización es sólo una faceta para abordar la violencia de género. Se percibe que la respuesta judicial ha mejorado, pero sigue siendo deficiente en muchos aspectos. Es necesario que la intervención judicial pueda ayudar a frenar el ciclo de violencia que inicia con el maltrato verbal, el empujón, el pescozón, la violencia económica y otros actos violentos contra las mujeres. No es entendible que una mujer muera después de haber presentado varias denuncias de violencia contra un hombre en particular. Algunos(as) entrevistados(as) sugieren que el Poder Judicial debe adoptar políticas institucionales que garanticen una mayor eficacia de las órdenes de protección y para evitar que las víctimas tengan que tramitar las citaciones a sus agresores. Se sugiere establecer un sistema de consecuencias para el incumplimiento de las órdenes de protección, crear más centros de atención para hombres agresores y apoyar iniciativas privadas como las casas de acogidas. La Suprema Corte de Justicia debe reforzar la política jurisprudencial para unificar los criterios jurídicos que garanticen la protección efectiva de los derechos de las mujeres.

Otro aspecto analizado por los(as) participantes en la vulnerabilidad social de una gran cantidad de mujeres que acuden a la justicia a solicitar protección contra las agresiones de sus parejas. Se trata de mujeres pobres, dependientes económicamente del marido agresor. La valentía de denunciar la agresión puede convertirse en un factor de riesgo de una violencia mayor si el sistema de justicia no ofrece una respuesta efectiva. Pero cuando al agresor se le impone prisión preventiva la mujer queda en otra situación de vulnerabilidad, porque carece de los medios económicos para solventar sus necesidades básicas. Se observa entonces que las víctimas pretenden retirar las denuncias y cambian las declaraciones ofrecidas originalmente para exonerar de responsabilidad a los agresores. Se trata de un drama humano difícil de resolver en la vía judicial. Pero el Poder Judicial debe adoptar una política transparente que sirva de guía a los(as) operadores(as) judiciales.

Diferentes participantes coincidieron en señalar que la violencia de género es un fenómeno social que debe ser abordado en primer lugar a través de políticas preventivas. Se requiere generar una concienciación social que equilibre las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y erradique cualquier vestigio de masculinidad hegemónica en las relaciones sociales. Los cambios de mentalidad son indispensables para que pueda eliminarse la raíz

del problema y cambiar la situación de desigualdad y vulnerabilidad social en una relación de igualdad plena entre hombres y mujeres. La intervención judicial puede ayudar también a reforzar las políticas públicas que se adopten en el ámbito preventivo a través de medidas que permitan disminuir los factores de riesgo concreto contra las víctimas y ayuden a estimular un cambio permanente en la conducta de los agresores.

5. Relación entre la Sociedad y el Poder Judicial

La percepción general de los(as) participantes es que el Poder Judicial carece de mecanismos institucionales que aseguren una adecuada relación o comunicación con la sociedad. Se expresa que esto tiene que ver con una visión paleopositivista y decimonónica del ejercicio de la jurisdicción, que concibe el(la) juez(a) como un ser inanimado que simplemente es la “boca de la ley”, una persona aséptica que no debe contaminarse con el resto de la sociedad. Pero un Estado social y democrático de derecho impone una concepción de la justicia que requiere un(a) juez(a) que asuma un papel mucho más activo y lo obliga a tener un contacto más directo con la sociedad en su conjunto. Los(as) jueces(zas) no pueden aislarse en torres de marfil. La justicia debe hacer parte de la sociedad.

Se sugiere que el Poder Judicial debe adoptar políticas públicas que creen los canales de comunicación necesarios para asegurar una interacción permanente con la sociedad, pues el derecho se ejerce en la sociedad y por la sociedad. Estos tiempos demandan una mayor transparencia y apertura de la judicatura. El Poder Judicial debe poner su oído en el corazón del pueblo para conocer cuáles son las necesidades de la comunidad. Pero el dialogo entre el Poder Judicial y la sociedad debe ejercerse de forma responsable por la ciudadanía y no puede afectar la independencia del(de la) juez(a). Esta relación no debe traducirse en una presión tal que el(la) juez(a) no obedezca más a su *íntima convicción conforme a su interpretación del derecho y su apreciación objetiva del caso*, pues no hay cosa mas indeseable que la decisión judicial dependa de la popularidad.

Algunos participantes señalan que la ciudadanía no tiene mecanismos directos de control de las actuaciones de los(as) jueces(zas). Pero si existen

controles establecidos en el plano normativo. Los(as) jueces(zas) de la Suprema Corte de Justicia se encuentran sometidos al control de desempeño del Consejo Nacional de la Magistratura y al control político del Congreso Nacional. Los(as) jueces(zas) de las instancias inferiores e intermedias se encuentran sujetos al control de desempeño y al control disciplinario del Consejo del Poder Judicial. Se sostiene que el fortalecimiento del control interno de la judicatura es importantísimo. Pero debe asegurarse una mayor transparencia en la toma de decisiones de ambos consejos para que sean suficientemente fundamentadas y permitan a la ciudadanía verificar que los controles funcionan adecuadamente, que existe voluntad para su aplicación efectiva y que no se cometen abusos contra los(as) jueces(zas).

Los(as) participantes advierten que la sociedad podría ejercer un control indirecto de la actividad de los(as) jueces(zas) a través de la crítica de sus sentencias, pues éstos(as) están obligados expresar en sus sentencias las razones que los llevaron a tomar la decisión de que se trate (motivación). Esto requiere una prensa especializada que pueda criticar con sustento las decisiones judiciales. También sería importante que existieran asociaciones del quehacer jurídico que le den seguimiento a las líneas jurisprudenciales de los tribunales y realicen una crítica académica sistematizada para orientar a la población. Esto último ayuda mucho más al control ciudadano que la información difusa que ordinariamente ofrecen los medios de comunicación común.

Se sugirieren otros mecanismos de comunicación y control que pueden ser establecidos para asegurar una mejor comunicación entre la sociedad y el Poder Judicial. Pueden ser mecanismos tan sencillos como un buzón de sugerencias o una ventanilla para recibir las inquietudes de la ciudadanía y atenderlas oportunamente emitiendo la respuesta que corresponda. Las organizaciones de la sociedad civil pueden crear observatorios para darle seguimiento a la labor de los tribunales en las distintas comunidades. También podrían crearse consejos mixtos integrados por autoridades judiciales y representantes de la sociedad civil para abordar con objetividad problemáticas generales de la administración de justicia

III. CONCLUSIONES

La mayoría de los participantes reconocen que la justicia dominicana ha avanzado bastante en los últimos quince años, pero señalan que todavía hay que hacer mayores esfuerzos por acercar la justicia a la ciudadanía común. La ciudadanía carece de información suficiente acerca de los mecanismos de acceso al sistema de justicia y el costo de la justicia dificulta que los ciudadanos(as) pobres puedan acceder a la justicia.

Los(as) participantes coinciden en señalar que una de las principales limitaciones a la eficiencia de la justicia es el incumplimiento de los plazos. Se señala que en algunos existe un diseño legal defectuosos en algunos procedimientos, pero que también los(as) jueces(zas) no gestionan de forma adecuada los procesos judiciales. Se percibe que existe sobrecarga de trabajos en algunos tribunales y carecen de personal de apoyo suficiente.

La calidad la motivación constituye también otro elemento que es ponderado por los(as) entrevistados(as) para determinar la efectividad de la administración de justicia. Se expresa que es mucho lo que se ha avanzado con la capacitación a los(as) jueces(zas) en materia de motivación, pero hace falta un mayor esfuerzo para asegurar que las decisiones realicen una subsunción más adecuada, un mejor análisis probatorio y una justificación más contextualizada de la sentencia.

La percepción casi generalizada es que ha habido avances significativos en la afirmación del Poder Judicial como un poder independiente, pues se ha ganado mucho en independencia externa, al restringir la intervención política directa a la designación y evaluación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Pero se advierte que existen otras formas de ataques institucionales a la independencia del(de la) juzgador(a) que son mucho más significativas y generales, aunque difusas, que las interferencias directas en la función jurisdiccional.

Se señala constituye una afectación a la independencia que el Consejo Nacional de la Magistratura no pondere con transparencia los méritos de la

carrera para seleccionar a los jueces de la Suprema Corte que pertenezcan a la cuota judicial, y que el proceso de evaluación de desempeño de los magistrados supremos sea utilizado para destituir jueces por razones ajenas a las previstas en la Constitución y las leyes.

Otro elemento crítico que según los(as) entrevistados(as) puede afectar la independencia del Poder Judicial es el adecuado funcionamiento del autogobierno judicial. El Consejo del Poder Judicial tiene el reto de decidir los movimientos internos (designación, ascensos y traslados), el ejercicio de la evaluación de desempeño y el control disciplinario con mayores niveles de transparencia y una mejor motivación

Distintos participantes advierten que en el Poder Judicial todavía subsiste una fuerte vulnerabilidad hacia influencia discreta de distintas fuentes de poder, pues el sistema de justicia, como cualquier otro ámbito de la vida social, no es ajeno a la incidencia de factores políticos, económicos, sociales o religiosos, especialmente cuando se apela a la *sensibilización* de la opinión pública

Existe la percepción de que inseguridad jurídica por ausencia de predictibilidad del derecho es uno de los temas pendientes en el sistema de justicia dominicano. Algunos(as) participantes entienden que muy pocos(as) jueces(zas) aplican criterios consistentes en la determinación del derecho, porque las decisiones varían dependiendo de las partes, y siempre se busca una variable fáctica para darle la vuelta al asunto.

La mayoría de los(as) entrevistados(as) considera que no es conveniente enfocar la problemática de la seguridad ciudadana desde una perspectiva que le atribuya al Poder Judicial un rol protagónico, porque la efectividad de la respuesta dependerá de cuan bien estructurada se encuentre la persecución y la acusación.

Una minoría de participantes expresó que el Poder Judicial debe reforzar las penas y fortalecer la capacidad de su ejecución de ejecución. Pero la mayoría sostuvo que el mejor aporte que puede hacer el Poder Judicial es tener jueces y juezas que le exijan a los(as) fiscales y policías el respeto de los parámetros y límites establecidos en la Constitución, los Tratos Internacionales y las

Leyes, porque no es posible construir eficiencia en ausencia de controles estrictos.

Distintos participantes advirtieron no debe utilizarse el Sistema de Justicia Penal como la *única ratio* para abordar el problema de la seguridad ciudadana. La respuesta judicial es reactiva, pues la justicia actúa después que se ha vulnerado la norma y, en consecuencia, resulta poco eficaz para abordar las causas estructurales de la criminalidad. Se señaló la inminente necesidad de fortalecer las políticas públicas de prevención.

La percepción de la mayoría de los entrevistados respecto de la respuesta judicial a la criminalidad organizada es que, a pesar de que subsisten debilidades en la comprensión de algunos de estos fenómenos, el Poder Judicial ha respondido con efectividad a los requerimientos debidamente fundamentados del Ministerio Público.

Una minoría de participantes considera que debe establecerse una jurisdicción especializada para conocer de la criminalidad organizada, porque la comprensión de este tipo de criminalidad requiere un nivel de complejidad particular. Pero la mayoría cuestiona esta propuesta, no solo porque la jurisdicción especial podría reproducir las debilidades que existen la jurisdicción ordinaria, sino también porque generaría un “acondicionamiento del enfoque” o prejuizgamiento que socavaría la garantía de la imparcialidad y también podría preverse que su eventual distribución territorial terminaría afectando la garantía del juez natural.

Se señaló que lo importante es seguir fortaleciendo las capacidades técnicas y operativas de las agencias de persecución, investigación y acusación en materia de criminalidad organizada. Son estos esfuerzos institucionales y no la creación de jurisdicciones especializadas los que serán determinantes en la consecución de mejores resultados en la lucha contra la criminalidad organizada.

La percepción de la mayoría de los(as) participantes es que el Poder Judicial ha realizado esfuerzos importantes para sensibilizar a los(as) jueces(zas) acerca de la violencia de género y que la respuesta judicial ha mejorado, pero sigue siendo deficiente en muchos aspectos. Se percibe que las mujeres

víctimas de violencia de género son revictimizadas. No es entendible que una mujer muera después de haber presentado varias denuncias de violencia contra un hombre en particular.

Diferentes participantes coincidieron en señalar que la violencia de género es un fenómeno social que debe ser abordado en primer lugar a través de políticas preventivas. Se requiere generar una concienciación social que equilibre las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y erradique cualquier vestigio de masculinidad hegemónica en las relaciones sociales. La intervención judicial puede ayudar a reforzar las políticas públicas que se adopten en el ámbito preventivo.

La percepción general de los(as) participantes es que el Poder Judicial carece de mecanismos institucionales que aseguren una adecuada relación o comunicación con la sociedad. Estos tiempos demandan una mayor transparencia y apertura de la judicatura. Pero el dialogo entre el Poder Judicial y la sociedad debe ejercerse de forma responsable por la ciudadanía y no puede afectar la independencia del(de la) juez(a).

Los(as) participantes advierten que la sociedad podría ejercer un control indirecto de la actividad de los(as) jueces(zas) a través de la crítica de sus sentencias. Esto requiere una prensa especializada que pueda criticar con sustento las decisiones judiciales. También sería importante que existieran asociaciones del quehacer jurídico que le den seguimiento a las líneas jurisprudenciales de los tribunales y realicen una crítica académica sistematizada para orientar a la población.

IV. RECOMENDACIONES

1. Abordar una campaña de difusión masiva para informar a la ciudadanía los mecanismos de acceso la justicia en las diferentes materias.
2. Adoptar una política institucional para que los centros de atención al usuario brinden un servicio sensible al público.
3. Extender el servicio de defensa pública al resto de los ámbitos judiciales para garantizar la representación judicial de las personas carezcan de recursos para costearse una defensa privada.
4. Realizar una evaluación de la producción de los tribunales en los distintos departamentos y distritos judiciales, para asegurar una distribución equitativa de los recursos humanos.
5. Abstenerse de trasladar, sancionar o destituir a los(as) jueces(zas) por el sólo hecho de que las decisiones que tomen sean impopulares.
6. Fortalecer la función unificadora del derecho que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, para evitar que existan criterios contradicciones acerca de un mismo asunto.
7. Establecer una Policía Técnica de Investigación bien entrenada, con buenos laboratorios y salarios justos, sometida a la dirección y control efectivo del Ministerio Público.
8. Capacitar a los(as) jueces(zas) para brindarles las herramientas técnicas que les permitan gestionar mejor los procesos de criminalidad organizada.
9. Adoptar una reglamentación interna para evitar los “rebotes” de los procesos complejos y que puedan conocerse en mejores condiciones que en la actualidad.

10. Seguir reforzando la educación de los(as) jueces(zas) para que la perspectiva de género se convierta en un eje transversal en la toma de decisiones judiciales que afecten los derechos de las mujeres.
11. Adoptar políticas institucionales que garanticen una mayor eficacia de las órdenes de protección en materia de violencia de género, estableciendo un sistema de consecuencias para su incumplimiento.
12. Adoptar políticas públicas que creen los canales de comunicación necesarios para asegurar una interacción permanente con la sociedad.
13. Establecer un buzón de sugerencias o una ventanilla para recibir las inquietudes de la ciudadanía y atenderlas oportunamente emitiendo la respuesta que corresponda.
14. Crear consejos mixtos integrados por autoridades judiciales y representantes de la sociedad civil para abordar con objetividad problemáticas generales de la administración de justicia.