

LA CARRERA JUDICIAL Y SU BASE CONSTITUCIONAL

Por Dr. Manuel Bergés Chupani
Ex-Presidente de la Suprema Corte de Justicia
Profesor de la UNPHU

Señor Arquitecto

Don Roberto Bergés Febles

Rector Magnífico de la Universidad
Nacional "Pedro Henríquez Ureña"

Señores Vice Rectores, Decanos
y Profesores

Señores Invitados

Damas y Caballeros

Jóvenes Estudiantes :

En primer término, agradezco a los Organizadores de este Seminario, la invitación que me han hecho para que participe, como Expositor, en el desenvolvimiento del mismo, con el tema "La Carrera Judicial y su Base Constitucional".

En nuestro país nunca hemos tenido Carrera Judicial. Sin embargo, quien les habla se inició en el servicio judicial como Juez Alcalde del Municipio de Bonao, hace más de 40 años, y ocupó, sin violentar el escalafón, todas las posiciones de la judicatura, llegando a desempeñar, durante 50 meses, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, que es el más alto sitio a que puede aspirar todo servidor de la justicia.

De manera que yo hice una carrera judicial en mi país, y esto me ha vinculado de tal modo al quehacer de la administración de justicia, que es para mi como una segunda naturaleza, y en los hondones de mi espíritu,

me siento aludido, cada vez que oigo algún comentario feo acerca de cómo, en ciertas ocasiones, se administra justicia en la República.

Quiero advertir, en honor a la verdad, que todos o casi todos, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia son jueces de carrera y que por su trayectoria, han merecido escalar tan honorable posición.

UN POCO DE HISTORIA

El 14 de Abril de 1986, la Suprema Corte de Justicia concertó un Acuerdo de Cooperación con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), mediante el cual dicho Instituto ofreció su asistencia respecto de un Programa para el Mejoramiento de la Administración de Justicia en la República, que incluía la preparación de los tres Anteproyectos que se señalan a continuación:

- a) Anteproyecto de Reforma Constitucional.
- b) Anteproyecto de Ley de Organización Judicial, y
- c) Anteproyecto de Ley de Carrera Judicial.

Para la elaboración de los Anteproyectos previstos en dicho Programa, la Suprema Corte de Justicia designó a los Doctores Bernardo Fernández Pichardo, Raymundo Amaro Guzmán y Cristóbal Gómez Yangüela, quienes, constituidos en Grupo de Trabajo, tanto el Anteproyecto de Reforma Constitucional como el de Ley de Carrera Judicial, que hoy comentamos por ante este culto auditorio, con la esperanza de que los mismos sean conocidos y discutidos por nuestros legisladores, después que se apruebe la ley que declare la necesidad de la reforma Constitucional, de conformidad con el artículo 117 de la Constitución.

Para poder instituir la carrera judicial en nuestro país, es necesario que previamente se reforme la Constitución, pues de conformidad con la parte capital del artículo 107 de la Constitución, "el ejercicio de todos los funcionarios electivos, incluyendo los jueces, sea cual fuere la fecha de su elección, terminará uniformemente el 16 de Agosto de cada cuatro años, fecha en que se inicia el período constitucional".

Como la Carrera Judicial le otorga a los Magistrados estabilidad y seguridad en el cargo, es evidente que para que la posición de Juez pueda tener una duración superior a la del período constitucional que es de cuatro años, habría que reformar el referido artículo 107.

Como lo que se persigue con la instauración de la Carrera Judicial es el mejoramiento integral del servicio y su independencia total de otros Poderes del Estado, habría que modificar el artículo 23 de la Constitución, a fin de privar al Senado de la facultad de nombrar a todos los jueces de la República, y atribuirle esa facultad a la Suprema Corte de Justicia; aunque reservándole al Senado el derecho de elegir a los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, entre los candidatos que le presente el Consejo Nacional de la Judicatura, creado también mediante reforma de los artículos 64 y 65 de la Constitución. También habría que modificar el artículo 55, inciso 9 de la Constitución, a fin de privar al Presidente de la República de llenar interinamente las vacantes de jueces cuando se produzcan, a fin de atribuirle esa facultad a la Suprema Corte de Justicia y al Consejo Nacional de la Magistratura.

Igualmente, se necesitará la reforma de los artículos 63 y 64 de la Constitución para poder instaurar en nuestro país, la Carrera Judicial.

Asimismo, se modificarían los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución, relativos a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia.

De modo que si el propósito que se persigue es el mejoramiento de la Administración de Justicia, lo primero que había que hacer y, se hizo, fue preparar un Anteproyecto de Reforma Constitucional que permitiera cambios sustanciales en la forma de designar a los jueces, el logro de verdaderas garantías para los Magistrados y la posibilidad de la instauración de la Carrera Judicial.

El momento actual resulta coyuntural para que nos aboquemos a reflexionar, en este foro académico, acerca de la Carrera Judicial, no sólo por el hito sin precedentes en nuestros anales históricos que acaba de sentar el legislador dominicano al sancionar, a unanimidad, el Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, sometido el pasado mes de septiembre a la consideración del Congreso Nacional por

el Presidente de la República, sino por la circunstancia trascendental de que el referido estatuto, también cubre a los representantes del Ministerio Público y a otros auxiliares de la justicia, dependientes del Poder Ejecutivo, como son los empleados y funcionarios administrativos adscritos a la Procuraduría General de la República y a los demás órganos que conforman el Ministerio Público.

Estos servidores judiciales, aun en el caso de la aprobación de la Ley de la Judicatura o de Carrera Judicial, continuarán bajo la subordinación jerárquica del Presidente de la República, que es el Jefe de la Administración Pública y a quien le compete, por mandato constitucional, la ejecución de las leyes, siendo el Ministerio Público, como representante de la sociedad, uno de los órganos de mayor trascendencia en el cumplimiento de este cometido institucional.

De manera pues, que a partir de la promulgación de la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el Procurador General de la República, los Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, los Procuradores Fiscales, los Fiscalizadores y sus empleados y funcionarios, así como sus auxiliares judiciales, están cubiertos por las disposiciones del Servicio Civil. Para ser incorporados a la Carrera Administrativa, solo es necesario, que el Presidente de la República así lo disponga, previa recomendación de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Esperamos que el Jefe del Estado, cuanto antes, imparta las instrucciones de lugar, para proteger el ejercicio profesional de estos abnegados servidores de la justicia dominicana.

La incorporación de los funcionarios y empleados del Ministerio Público al régimen estatutario de los servidores dependientes del Poder Ejecutivo, excluidos por tanto, de la Carrera Judicial, ha sido reconocida en otras naciones de América Latina; como Costa Rica y Venezuela. Ante el precedente de nuestra Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se impone de inmediato, aunar esfuerzos para que el Congreso Nacional, continúe su labor de fortalecimiento institucional y dote al órgano jurisdiccional del Estado, del estatuto jurídico que habrá de proteger a sus magistrados, esto es, la Ley de la Judicatura o de la Carrera Judicial, como bien ha previsto el Proyecto de Reforma Constitucional para el mejoramiento de la Administración de

Justicia, elaborado, a instancias de la Suprema Corte de Justicia, en 1986.

Ahora bien, la Ley de la Judicatura o de la Carrera Judicial, en el estado actual de nuestro ordenamiento constitucional, tiene una connotación jurídica muy diferente a la citada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aún cuando en ambas, prevalezcan determinados principios administrativos comunes. Precisamente cuando se debatía en el seno de la Cámara de Diputados el citado Proyecto de Servicio Civil, el Centro de Orientación Económica propuso, en informe dirigido al Congreso Nacional, que la pieza legislativa fuera extensiva al Poder Judicial.

En esa ocasión la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en informe dirigido a la Comisión de la Cámara Baja que estudió el Proyecto argumentó la necesidad de modificar, previamente, la Constitución para instaurar la Ley de la Judicatura, como bien propone el referido Proyecto de Reforma Constitucional para la Administración de la Justicia. Hay que hacer notar que la Carta Magna en su artículo 23 confiere al Senado de la República la facultad de elegir a los jueces del Poder Judicial. No podría, pues, el legislador desconocer ese principio al sancionar el régimen que habría de amparar a nuestros magistrados.

La situación constitucional de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa es diferente, por cuanto el estatuto sancionado por el Congreso Nacional complementó la disposición constitucional del artículo 55 que confiere al Presidente de la República la facultad de "Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos".

La enmienda constitucional resulta imprescindible para crear la Ley de la Judicatura y para conferir a la Suprema Corte de Justicia el poder reglamentario necesario para regular las diferentes situaciones administrativas inherentes a dicho régimen estatutario, tal y como ha sucedido con la Ley de Servicio Civil que deja a discreción del Presidente de la República, en ejercicio de sus poderes constitucionales, la reglamentación de la institución de la Carrera Administrativa.

El hecho de que el legislador aprobara a unanimidad el régimen del Servicio Civil denota un alto grado de concientización de los miembros del Congreso Nacional y pone de manifiesto un principio de concertación entre los partidos políticos representados en el cuerpo legislativo. De ahí la importancia y oportunidad de ese evento para promover, a través del foro académico, la reforma constitucional requerida para el fortalecimiento e institucionalización de la Administración del Estado.

El Anteproyecto de Ley de la Carrera Judicial preparado por los distinguidos juristas Doctores Bernardo Fernández Pichardo, Cristóbal Gómez Yangüela y Raymundo Amaro Guzmán, consta de Diez Capítulos, cuyos titulares son los siguientes:

CAPITULO I

Disposiciones Generales
Ambito de Aplicación.
Exclusiones. Extensión Gradual.

CAPITULO II

Principios Básicos.
Objetivos del Sistema.

CAPITULO III

Dirección y Administración del Sistema

CAPITULO IV

Normas especiales de la Carrera Judicial.
Designación de los Magistrados.

CAPITULO V

Remuneración de los Magistrados.

CAPITULO VI.

Instituto Nacional de la Judicatura.

CAPITULO VII.

Licencias. Permisos
Abandono del Cargo.

CAPITULO VIII.

Deberes. Derechos.
Prohibiciones e incompatibilidades.

CAPITULO IX

Régimen Disciplinario.
Objetivos del Régimen Disciplinario.
Faltas y Sanciones Disciplinarias.
Circunstancias Agravantes y Atenuantes de las Faltas.

CAPITULO X.

Autoridad Sancionadora.
Recursos contra las Sanciones disciplinarias.
Procedimiento para la acción disciplinaria.
Medios de prueba.

Es obvio que en el trabajo que como Expositor me corresponde en este Seminario, no procede hacer un comentario detallado del contenido completo del Anteproyecto de Ley concerniente a la Carrera Judicial.

Sin embargo, vamos a hacer algunas reflexiones acerca de las interrogantes que formulan los pesimistas de siempre para oponerse abiertamente, o para retardar aun más, la instauración de la Carrera Judicial en el país.

De inmediato surge la pregunta:

¿Es que piensan Uds. instaurar la Carrera Judicial con los jueces que hoy tenemos?

Sí, respondemos; hace años que debimos haber instaurado la Carrera Judicial. Es una forma adecuada de garantizar una buena administración de justicia con la libertad e independencia propias de los regímenes democráticos.

Hay actualmente cerca de 400 jueces en el país, y tenemos entendido que la mayoría de ellos son honestos, capacitados y laboriosos.

Existen unos cuantos malandrines que amparados por su posición oficial en la judicatura y en despreciable contubernio con la indignidad y el oprobio, mancillan el buen nombre del servicio que debían honrar, dando lugar a que se piense que la administración de justicia en el país, no goza de la debida credibilidad y que ese Poder del Estado está hundido dentro del fango que le han creado quienes deben enaltecerlo.

Es cierto que la imagen de la justicia se empaña al más leve soplo de la indignidad; pero, afortunadamente, basta eliminar del templo a los indignos, que generalmente no son muchos, para que la imagen recobre nuevamente su brillo y esplendor.

Con una Ley de Judicatura o de la Carrera Judicial, como la que hoy comentamos, sería fácil eliminar del servicio judicial a todo aquel que no rinda la labor que debe rendir o que demuestre, por su conducta indecorosa, que no es digno de administrar justicia en la República.

Bastaría aplicar las disposiciones contenidas en el texto correspondiente a las faltas muy graves del Capítulo IX del Anteproyecto concerniente al Régimen Disciplinario, para echar del templo de la Justicia, a los mancilladores, con la misma sagrada y valiente decisión, con que, según la Biblia, echó Jesús del Templo de Jerusalén a los mercaderes.

RECURSO DE CASACION. GARANTIA CONSTITUCIONAL.

En el Anteproyecto de Reforma Constitucional (Art. 69 inciso 2) se consagra, como un canon constitucional, que ninguna ley podría prohibir los recursos de casación contra las sentencias o decisiones dictadas en única instancia, por cualquiera jurisdicción.

Como es sabido, el Artículo 1 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, limita la posibilidad de dicho recurso únicamente contra los "fallos en última o única instancia pronunciados por los tribunales del orden judicial".

El propósito esencial de la Reforma es instituir a la Suprema Corte de Justicia como Corte de Casación, en una garantía constitucional permanente de la buena administración de justicia en el país, tal como se señala en la exposición de motivos del Anteproyecto.

Con esta reforma quedarían aniquiladas las disposiciones de leyes que como la No. 5155 del 1959, modificó el Art. 127 del Código de Procedimiento Criminal, en cuanto declara que "las decisiones de la Cámara de Calificación no son susceptibles de ningún recurso".

En cuanto a este punto, deseo señalar que nuestra Suprema Corte de Justicia ha dado un paso de avance, pues ha admitido un recurso de casación contra el veredicto de una Cámara de Calificación, no obstante la prohibición de la parte final del Art. 127 del Código de Procedimiento Criminal, y los precedentes de doctrina y jurisprudencia.

En efecto, por su sentencia del 12 de abril del 1989 (que todavía no ha sido publicada en el Boletín Judicial) la Suprema Corte de Justicia en sus funciones de Corte de Casación, casó el veredicto de una Cámara de Calificación que confirmó un Auto de no ha lugar en favor de un acusado, sin que en ninguno de los grados de instrucción se oyera, ni se citara al querellante, constituido en parte civil en el proceso. En la especie se lesionó el derecho de defensa de la parte civil constituida, consagrado en la letra J) del Art. 8 de la Constitución, pues se juzgó su caso sin habersele oído, ni citado.

RECOMENDACIONES FINALES.

Deseo aprovechar esta ocasión para formular las siguientes recomendaciones:

- 1.- Que nuestros legisladores se decidan a declarar la necesidad de la Reforma de la Constitución para el mejoramiento del servicio público de la Administración de Justicia en el país.
- 2.- Que se decidan a conocer y discutir el Anteproyecto de Reforma de la Constitución preparado en el año 1986, por los Doctores Bernardo Fernández Pichardo, Raymundo Amaro Guzmán y Cristóbal Gómez Yangüela.
- 3.- Que se decidan a conocer y discutir el Anteproyecto de Ley de la Judicatura o de la Carrera Judicial, preparado también por los distinguidos abogados antes indicados.
- 4.- Que se le fije en la Constitución, al Poder Judicial, el 5% del monto del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos aprobado por el Congreso, y que a más tardar el día 15 de cada mes, el Tesorero Nacional de la República previo cumplimiento de los trámites correspondientes, remita a la Suprema Corte de Justicia, la duodécima parte de la suma antes indicada.

Con tales valores, escrupulosamente administrados por la Suprema Corte de Justicia, el Servicio Judicial de la República, podría tener, en pocos años:

- a) Palacios de Justicia de primer orden, en todo el territorio nacional;
- b) Equipos sofisticados de computadoras para todas las necesidades que requiera la informática moderna;
- c) Mobiliario, equipo y material gastable de primera calidad;
- d) Salarios decentes altamente remunerativos para todos los servidores de la justicia.
- e) Bibliotecas debidamente equipadas, en todos los tribunales del país
- f) Instalación de la Escuela Nacional de la Judicatura;

g) Instalación de imprentas y talleres especializados para la impresión de las publicaciones correspondientes a la función judicial.

h) Instalación de centros de investigación criminal con los equipos científicos al día.

i) Implantación de planes de vivienda para todos los servidores de la administración de justicia.

j) Aumento sustancial en los planes de retiro, jubilación, invalidez y muerte.

k) Aumento sustancial en los planes de seguro médico y seguro de vida para los servidores de la justicia y sus familiares más cercanos;

l) Implantación de planes de socorro y pago de vacaciones;

ll) Implantación de planes y programas de becas para estudios en el país para los hijos de los servidores de la justicia y en el exterior, para funcionarios y empleados que deseen hacer estudios especializados en relación con el servicio.

m) Asignación de vehículos oficiales con placa y suministro de combustible, para los magistrados y funcionarios del orden judicial.

n) Asignación de transporte gratuito para los empleados en general,

y otros incentivos legítimos que se le pudieren agregar.

Ahora, señores, para terminar, deseo hacer la siguiente advertencia:

Es evidente que nuestro sistema judicial debe ser mejorado y la mejor forma de iniciar ese proceso es mediante la instauración de la Carrera Judicial. Confiamos en que surja la voluntad política para hacerlo.

Muchas gracias.