

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS: Desafíos hacia el siglo XXI

Por: Mayra Guzmán De Los Santos

I. A Modo de Introducción

Justicia y Derechos Humanos son concepciones inseparables, una no puede darse sin la otra. Son ilimitados los aspectos comprendidos entre ambos, por lo que necesariamente nos deberemos referir a situaciones muy específicas y relativas a nuestra realidad social, como lo es por ejemplo, el área de la justicia penal.

La reforma de la justicia penal, y la consecuente creación de recursos, así como de instituciones legales que garanticen la efectividad en las ya existentes, que hagan la defensa a los derechos humanos no garantizable desde el aparato estatal, es impostergable.

No podemos recibir el nuevo siglo con tantas deficiencias, que limitan el pleno disfrute de las libertades humanas y ampliamente reconocidas.

La justicia constituye uno de los poderes de estado más vulnerables con que se sostiene el sistema republicano de gobierno, (es decir el de la división de los poderes del Estado) que corre el riesgo de crear serias "grietas" al estado de derecho. Esas grietas son ponderables al tratar aspectos del sistema penal, o lo son los presos preventivos, la población penitenciaria, la corrupción administrativa, la delincuencia de cuello blanco, el crimen contra el medio ambiente, etc. La falta de modernización, debido a que no se han invertido los recursos necesarios, observándose cierta indiferencia por décadas, han impedido a nuestro Poder Judicial enmarcarse aún dentro de los avances tecnológicos que demandan las circunstancias, y que se ha ido sumergiendo la clase profesional y empresarial del mundo de hoy. La computarización ha de ser una de las columnas en que deberá reposar todo proyecto comprometido con la eficiencia. Ello descongestionaría toda esa pesada maquinaria con que contamos. Todos tendrán acceso a la misma información, dando como resultado procesos transparentes y rápidos, lo que constituye una aspiración elemental de la justicia y los derechos humanos.

Estamos convencidos que todo sistema judicial ineficaz multiplica los conflictos sociales, y por ende agudiza las situaciones críticas. Si los sistemas judiciales no garantizan la efectiva aplicación del derecho, estamos dando lugar a un renacer de la violencia social, así como cerrándonos las puertas al progreso y a la estabilidad democrática del país.

II. Un perfil de nuestro Sistema Penal

El sistema penal se refiere al conjunto de instituciones estatales y actividades que intervienen en la creación y aplicación de normas penales, tanto a disposiciones sustantivas como procedimentales y penitenciarias (o administrativas).

La Justicia es uno de los poderes del Estado que comprende un conjunto de cosas, todas de gran importancia para que prevalezca el estado de derecho, lo cual da lugar a formar un "sistema" y no una "administración", como nos venimos manejando.

Nuestro sistema penal suele desarrollarse de manera desintegrada, y contaminarse con la injerencia de otros "poderes", o instituciones de Estado.

Se interpreta constitucionalmente que el Poder Judicial lo constituyen los jueces y su personal administrativo; y que el ministerio público, corresponde al Poder Ejecutivo, que es quien los nombra. Tienen asignación presupuestaria diferente. El Poder Judicial mediante la ley 46-97 adquiere autonomía presupuestaria, conjuntamente con el Congreso Nacional.

El ministerio público se ha quedado rezagado en cuando a los tímidos avances que hemos ido logrando en la reforma y modernización de la justicia. No obstante, cabe mencionar que el Secretariado Técnico de la Presidencia, a través de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), han elaborado un estatuto de la carrera del Ministerio Público", con pretensiones de ser convertido en Ley, en el cual se procura dotar al ministerio público de "características similares a las que consagra la carrera judicial para los jueces, en razón de la conexidad de las relaciones institucionales que existe entre ambos funcionarios en el proceso de administrar justicia".

Una vez puesta en marcha la Escuela Nacional de la Magistratura, entendemos, y si no entendemos bien, proponemos, que deberán tener igual acceso a la capacitación de los miembros del Ministerio Público, hasta tanto, este pueda contar con su propia escuela o instituto.

El sistema penal debe concebirse como "partes" de un "todo", no como "todo" de una "parte". Si bien somos una isla, no debemos manejarnos como tal. Nuestras instituciones, del orden judicial, han demostrado que venían convirtiéndose en "gestiones" para garantizar el ascenso de quien demuestra, de manera personalizada, sus logros. A la larga, la institucionalización a la cual todos aspiramos, está sufriendo las consecuencias.

Un sistema penal integrado constituye un desafío para la modernización de la justicia en el marco de los derechos humanos hacia el siglo XXI.

III. Recursos de Derechos Humanos

En materia de Derechos Humanos no basta la consagración legislativa, declarativa, enunciativa. El mismo orden jurídico debe garantizar la efectividad

frente a los reclamos de violación o vulneración, independientemente de donde provengan.

Los medios que concede la ley procesal para recurrir respecto a violaciones a los Derechos Humanos no pueden estar ni difusos, ni confusos, ni implícitos. Antes bien, deben estar escritos y explícitos, y ser proclamados, divulgados y promovidos. Que todos tengamos conocimiento. La transparencia desnuda y avergüenza la arbitrariedad y la intolerancia. Todo esto es parte de la cultura de los Derechos Humanos que nos hace falta ir asimilando.

Nos permitimos, dentro de las limitaciones de lugar, referirnos a recursos de Derechos Humanos, que constituyen un desafío para la modernización de la justicia en nuestra realidad.

a) De Inconstitucionalidad.

"Una Constitución es, de hecho y así debe ser vista por los jueces como una ley fundamental. Por tanto corresponde a ellos establecer su significado así como el de cualquier acto proveniente del cuerpo legislativo. Si se produce una situación irreconciliable entre los dos, por supuesto, aquel que tiene superior validez es el que debe prevalecer; en otras palabras, la Constitución debe prevalecer sobre las leyes, así como la intención del pueblo debe prevalecer sobre la intención de sus agentes".

Alexander Hamilton.

El artículo 67 inciso (1) de la Constitución de la República expresa, (refiriéndose a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia) lo siguiente:

"Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y Vicepresidente de la República, a los Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado de Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a los Miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada".

La presente Disposición fue fruto de la modificación constitucional de agosto de 1994, en la cual nuestro más alto tribunal tiene competencia para recursos de constitucionalidad, a instancia del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada.

La Suprema Corte de Justicia en sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995 especifica que la citada "enumeración es limitativa, y en consecuencia por parte interesada, hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una

disposición legal, pretendidamente inconstitucional; en el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal".

Entendemos que una decisión a solicitud de "parte interesada", a los términos antes indicados, sólo será oponible a ésta, no erga omnes, como ameritaría la situación.

Se establece además que el procedimiento para la interposición, conocimiento y fallo de dicha acción en inconstitucionalidad no ha sido establecido legalmente. Se reconoce una deficiencia, que legalmente pueden suplir al conferírsele la autoridad para determinar el procedimiento judicial que deberá observarse en los casos ocurrentes cuando no esté establecido por la ley, pero no es la situación ideal.

"El criterio jurisprudencial que prevalece que el juez o corte ante el cual se alega la inconstitucionalidad de una ley acto como medio de defensa tiene competencia y está en el deber de examinar y ponderar dicho alegato como cuestión previa al caso".

Se interpreta pues, que la reforma constitucional de agosto de 1994, amplió esta acción, dando facultad directa a la Suprema Corte de Justicia, por vía principal.

Todo esto nos sirve para darnos cuenta que requerimos de una Sala o Corte Constitucional con jueces distintos a los que integran nuestra honorable Suprema Corte de Justicia, y cuya jurisprudencia sea vinculante erga omnes, contra todo el mundo. Se tratará de una ley de jurisdicción constitucional especializada en materias de hábeas corpus, recurso de amparo (de conformidad con el artículo 23, primer párrafo, de la convención americana sobre Derechos Humanos -Pacto San José-), y el recurso de inconstitucionalidad, así como de consulta previa sobre las leyes a ser sometidas al Congreso de la República.

Una Corte Constitucional representa un avance importante en materia de protección y libertades individuales, así como la defensa del ciudadano frente al Estado. Este debe ser un proyecto elaborado cuidadosamente, sin precipitaciones mal intencionadas, por especialistas de la materia. Se recomienda recurrir al derecho comparado, evaluar los logros alcanzados por los países que lo tiene implementado, así como evaluar nuestras posibilidades, y manos a la obra, no hay tiempo que perder.

b) Recurso de Amparo Constitucional

En nuestra realidad jurídica, contamos incuestionablemente con el amparo a través de los medios judiciales ordinarios. Constituye el clásico derecho de acceso a la justicia, es decir, el derecho de obtener la tutela judicial de los derechos en interés de las personas, mediante los distintos tribunales.

Podemos pues, hablar de un amparo ordinario y un amparo constitucional, pero al que nos vamos a referir es al Amparo Constitucional.

Heredamos el Amparo Constitucional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual es ley nacional, pues la misma fue ratificada por el Congreso Nacional en fecha 19 de abril de 1978 (Gaceta Oficial No. 9460, Resolución 739 del 11 de enero de 1978), mediante el artículo 25, primero párrafo que reza así: "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales".

El recurso de amparo protege los demás derechos individuales y sociales que no quedan protegidos por el Habeas Corpus relativo a la libertad individual e integridad física.

Este es un recurso lamentablemente desconocido, o dudamos en pensar que se debe a una falta de cultura de los derechos humanos en el país, en el cual hemos vivido mucha indiferencia a la hora de presentar nuestros reclamos, a tal punto que reclamar un derecho termina siendo cosa de "perder el tiempo".

Vale hacer mención de la Sentencia de fecha 18 de junio de 1991 cuyos recurrentes fueron el Lic. Manuel Cuervo Gómez y el Dr. Jorge Blanco, que a los fines del recurso de amparo reviste mucha importancia, pues hasta donde tenemos conocimiento, es el primer recurso fundamentado en el citado Art. 25, pero tiene una importancia implícita mayor y es que la Suprema reconoce la existencia jurídica del recurso de amparo, y amplía sobre la competencia del mismo, lo que representa un avance, a falta de una ley que lo reglamente. No obstante, dicho recurso fue declarado inadmisibile, por requisitos de fondo, no de forma, al especificar que las "decisiones de los jueces se impugnan mediante los recursos establecidos, ya sean ordinarios o extraordinarios".

Requerimos de una ley que reglamente el recurso de Amparo, operante no sólo contra sujetos de derecho público, sino también contra sujetos de derecho privado cuando estos actúen en atribuciones o funciones públicas o bajo supervisión estatal.

No obstante, nuestra mayor ambición es contar con una corte constitucional que sea competente para las violaciones a las garantías protegidas por el recurso de amparo, por el recurso de habeas corpus, y del recurso de inconstitucionalidad.

c) Del Recurso de Habeas Corpus

El recurso de Habeas Corpus es un recurso eminentemente constitucional, incluso haya quienes refieren llamarle "acción constitucional de Habeas corpus, el cual el bien jurídico tutelado es la libertad personal. Es derecho fundamental de la persona humana universalmente reconocido."

Su base jurídica está en el artículo 8 numeral 2, (letra b hasta la g), de la Constitución de la República; la Ley de Habeas Corpus No. 5353 de 1914, y sus respectivas modificaciones; la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Art. 17, sobre derecho a la libertad personal, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su Art. 9, entre otros.

La ley No. 353 de 1914, en el Art. 2, modificado por la ley No. 10 de 1978, establece la competencia del tribunal.

Se interpreta, que si es por falta de indicios, ya que la orden privación de libertad ha emanado de un funcionario con capacidad legal para ello, la solicitud para el mandamiento de Habeas Corpus debe ser presentada ante el Juez de Primera Instancia (ver párrafo primero).

Si la orden de privación de libertad ha emanado de un funcionario sin capacidad legal, lo cual estaríamos hablando de encierro ilegal o ilegalidad de la prisión.

De la misma ley se desprenden dos vías para recurrir: falta de indicios e ilegalidad de la prisión.

Es lamentable que este sea un recurso muy socorrido en nuestra realidad jurisdiccional, pues da lugar a dos reflexiones muy serias:

1ro. No se respeta lo suficientemente el derecho a la libertad individual.

2do. Es una vía de entorpecer el proceso judicial puesto en movimiento, abriéndose un brecha a la impunidad, cuando en el mismo se fueren a ponderar los "indicios" que ligan al impetrante con la causa que se le sigue.

De haber una sala o Corte Constitucional como hemos venido promoviendo, no habría lugar a estas sutiles diferencias, ya que esta sería la competente para conocer sobre esa acción.

No obstante, el recurso de Habeas Corpus está llamado a desaparecer, como ya lo ha hecho en países donde la libertad individual está garantizada.

Aspiramos a que no haya necesidad de solicitar mandamiento de Habeas Corpus, puesto que el derecho a la libertad, quede garantizado de toda arbitrariedad e intolerancia.

IV. Instituciones de Derechos Humanos

Si bien es cierto que contamos con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales por defensa de los derechos

humanos, de diversas proyecciones, nos hace falta protección respecto de la administración pública como tal.

Es verdad que contamos con una jurisdicción contenciosa-administrativa. La ley 1494 de 1947 es la que instituye la jurisdicción contenciosa-administrativa, a la vez que crea el tribunal superior administrativo. Su incidencia es mínima. Pocos conocemos de su efectividad, y lo que es peor aún, su ubicación.

El Estado moderno se tiende a caracterizar como el estado administrativo. Se procura sustituir la noción de "división de los poderes de Estado" por poderes públicos, como un todo, porque a la larga no son mas que poderes públicos del Estado, y es por lo que el Defensor de los Habitantes, Defensor del Pueblo, o el Ombudsman, como prefiera llamársele, va adquiriendo mayor protagonismo, como un mecanismo de superar el esquema tradicional desde una administración pública rezagada, burocrática, ineficiente y hasta arbitraria.

El Ombudsman procura romper la barrera existente entre la sociedad y el Estado. Es una especie de relacionador público, que propicia relaciones más armónicas entre la sociedad y el Estado.

Su objetivo es contribuir a que la administración pública sea más transparente y apegada al principio de legalidad. Vigila la administración pública a la vez que educa al ciudadano para que respete la disposición administrativa cuando ésta es conducida en un marco de legalidad. Este funcionario tendría atribuciones para iniciar investigaciones, de oficio, o a solicitud de la parte interesada. Se procura que el mismo tenga independencia del poder ejecutivo del poder judicial, a fin de que pueda lograr sus objetivos con menos obstáculos.

Proponemos la figura del Ombudsman, el cual es perfectamente adaptable.

A través de esta institución puede reducirse el malestar generalizado, y la apatía que produce realizar reclamos, quejas, por atropellos en la administración pública, que terminan limitando nuestros derechos ciudadanos, pues en definitiva, como están las cosas, el intentarlo consideramos que resultará una "pérdida de tiempo".

V. En la Jurisdicción Internacional: "La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos, ya citada, contempla dos tipos de ratificaciones, respecto a la Convención misma y respecto la competencia de la Corte Interamericana.

La Republica Dominicana ha hecho la ratificación exclusivamente sobre la Convención.

La Corte Interamericana tiene dos tipos de competencia: La jurisdicción contenciosa y la jurisdicción consultiva.

Como Estado parte de la Convención tenemos acceso a la jurisdicción consultiva, pero para tener acceso a la jurisdicción contenciosa debe hacerse la ratificación aceptando la competencia de la Corte.

Creemos propicio que el país acepte la jurisdicción contenciosa de la Corte, como un mecanismo de protección a los derechos humanos que están consagrados en la misma, y que de conformidad con el Art. 10 de nuestra Constitución, tienen rango constitucional.

Este es un desafío que fortalece el concepto "Justicia y Derechos Humanos", que fortalece nuestro orden democrático, nuestro estado de derecho. Es una vía que el Estado Dominicano debe establecer como un gesto de buena voluntad y transparencia, y que no hay razón para que sea postergada.

28 de marzo de 1998.