

y la legislativa, aunque últimamente se ha podido apreciar un cambio en ese sentido.

Abogamos no porque haya un permanente nivel de conflictividad entre las áreas ejecutiva y legislativa. Todo lo contrario, se debe fomentar la ampliación del Consenso interno, lo cual proyectaría en el exterior una imagen de estabilidad nuestra, a los fines de lograr objetivos de interés nacional en relaciones con entidades externas. Lo que no convendría obtener del Congreso es que su rol se reduzca a la simple aprobación de los convenios celebrados por el Ejecutivo y a la mera procura de apoyo a las políticas trazadas por éste que pueda traducirse en subordinación o en acriticidad por incapacidad. Poder contar con el interés de los legisladores en la ponderación de los nombramientos a representantes diplomáticos, en el contenido y alcance de los convenios que se les somete, en la justeza de la partida presupuestal asignada al organo encargado de las relaciones exteriores es lo mínimo exigible a ese importante Poder del Estado.

En lo concerniente al sector privado, concretamente de los empresarios, dada la importancia o prioridad de los temas económicos en la agenda externa, abogamos por que se abran al mismo canales de participación más efectivos que le den acceso a las decisiones que les afectan o conciernen, lo que podría contribuir a fortalecer el consenso interno necesario para los objetivos de la agenda externa. Aunque en ciertos esquemas se ha podido apreciar un mayor activismo o iniciativas de algunos componentes de ese sector, el alcance sigue siendo relativamente limitado. Algunas de las consideraciones que formulamos a los sectores que conforman la burocracia estatal –carencia de visión global de la problemática externa– valen también para este sector.

## DOCTRINA

### Propuestas para la Adopción de un Plan de Acción para el Mejoramiento de la Administración de Justicia en la República Dominicana

José Alberto Cruceta\*

#### INTRODUCCION

Una de las promesas no cumplidas de la democracia dominicana es la de dotar a la sociedad de una judicatura independiente y eficaz. Debe hacerse la aproximación a las causales de ese déficit y sugerir las estrategias y políticas, a corto y mediano plazo, a fin de formular un plan de acción para superarlo como propósito del presente ensayo.

De manera previa y sin festinar el aspecto técnico legal de nuestra propuesta nos permitiremos desarrollar tres perspectivas que consideramos que deben servir de orientación a la reforma judicial.

#### PRIMERA PERSPECTIVA:

#### TEORIA DEL ESTADO Y PROCESO DEL PODER

La democracia está caracterizada por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos; la regla fundamental de la democracia, es la regla de la mayoría; pero a esta mayoría que decide, se le deben garantizar los derechos de libertad, de expresión, de reunión, de asociación, y otros de igual naturaleza. Derechos sobre cuya base ha nacido el Estado liberal y se

\*) Profesor del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago de los Caballeros, R.D.

ha construido la doctrina del Estado de Derecho. De ello se desprende que el Estado liberal es el presupuesto, no sólo histórico, sino también jurídico del Estado democrático.

Del 1961 hasta la fecha, hemos venido ensayando la factibilidad de una democracia “a la dominicana”, pues arrastramos todo un lastre pesado de caudillismo, presidencialismo, “dedocracia”, clientelismo político, corrupción, entre otras rémoras al desarrollo institucional.

En esta búsqueda democrática, el Poder Judicial como control inter-órgano de los otros poderes Legislativo y Ejecutivo, juega un papel preponderante en el proceso democrático. Por un lado, los tribunales tienen derecho a supervisar y comprobar la concordancia de las acciones del Poder Ejecutivo con su base legal y a declarar nulos los actos de la administración que no hayan sido dictados conforme a la ley, lo cual es el principio de la legalidad administrativa consagrada en el inciso 5º, art. 8 de la Constitución Dominicana. Por el otro, existe la competencia judicial para el control de la constitucionalidad de las normas emitidas por el Gobierno y el Congreso (art. 67, inciso 1º y art. 46 de la Constitución dominicana).

## SEGUNDA PERSPECTIVA: LO ONTOLOGICO DE LA NORMATIVA

Un análisis axiológico de las reglas dominicanas, muestra un desfase entre la norma escrita y la realidad. Una norma es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella en la práctica; para que sea viva no es suficiente que sea válida en el sentido jurídico, para ser real y efectiva tendrá que ser observada fielmente por todos los interesados, de lo contrario carecería de realidad existencial y el traje colgaría durante cierto tiempo en el armario y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido, por ejemplo la ley 14-94, del año 1994, mejor conocida como el Código del Menor.

De este abismo existente entre el mecanismo de la ley y la realidad de los destinatarios del poder, se deducen dos conclusiones poco satisfactorias: la masa de la población es extraña a los detentadores y a las instituciones del poder instituido; desconfiando de los gobiernos y su pretenciosa burocracia, del Poder Legislativo, de sus litigiosos y egoístas partidos, de los tribunales y de sus jueces.

En otro orden, las pretensiones ideológicas –sobre todo, proclamadas en la Constitución– y las insuficiencias de la vida diaria de las masas, incrementa en éstas la tentación de escapar de la “libertad” de un orden jurídico que no puede satisfacer sus necesidades, para caer en las panaceas escatológicas de las flautas de los cazadores de ratas.

Conscientes de que la administración de justicia efectiva y eficiente es mucho más que un asunto reflejo de los valores y prioridades de la sociedad como un todo, consideramos que si las personas no esperan mucho de su sistema de justicia; los líderes políticos que han elegido tampoco le darán alta prioridad: la educación cívica popular es el mejor garante de las reformas.

Si los líderes políticos no invierten recursos, el sistema no podrá funcionar bien, y el público no esperará mucho de él: Romper ese círculo vicioso y lograr un dinamismo entre los tres elementos a saber: de las expectativas populares, la voluntad política y la competencia profesional y técnica sigue siendo un desafío importante para nosotros, los reformadores.

Aquí hago una crítica y es que muchas veces hemos dejado la iniciativa de la reforma a la intromisión externa, inclusive permitiendo que muchas de nuestras nuevas codificaciones sean hechas por extranjeros en un lenguaje extraño a nuestra tradición jurídica; limitándose el Congreso a legitimarlas convirtiéndose en legislaciones –poco sostenibles– extraídas de modelos inapropiados, acogidas de manera acrítica, sin ser siquiera capaces de tropicalizarlas, dando lugar a un colonialismo jurídico.

Esto no quiere decir que no estemos de acuerdo con la colaboración internacional, la consideramos necesaria y valoramos los aportes en lo que a mejoramiento de la administración judicial se refiere; lo que no aprobamos, son los injertos y sustituciones legislativas asumidas de manera festinada.

### TERCERA PERSPECTIVA: LO SOCIOLOGICO Y LA CONDUCTA DESVIADA

En una sociedad que ha sustituido el *ser por el tener*, es decir, el canje de la persona y sus cualidades por la cantidad de dinero y cosas que posee y que estimula de manera permanente el egoísmo, desmembrando los vínculos y relaciones comunitarias; haciendo del hombre un guerrero ante sus semejantes, en desprecio franco de los valores morales y de los valores de la legalidad.

Tal realidad, no está basada en la meritocracia, o sea la distribución de las funciones sociales en base a los talentos naturales; produciéndose una obstaculización en la circulación de las élites creando una gran patología social. Si a esto adicionamos el estado anómico que se manifiesta en un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurados para llegar a dichas aspiraciones, en la realidad social dominicana nos conduce a una *conducta desviada en masa* que tiene su origen en la estructura social, ya que el actual estado patológico de nuestra nación, se debe a que le da una gran importancia a la riqueza como símbolo fundamental de éxito: *"Hijo hazte rico honradamente, pero si no puedes hazte rico"*, sin una importancia proporcionada a las vías legítimas por las cuales avanzar hacia esta meta (la riqueza). Entonces, el individuo que no puede lograr la meta por las vías regulares —en este caso el éxito monetario— recurre a medios irregulares e ilegítimos (estafa, narcotráfico, robo, etc.) entre otras conductas dolosas.

Consideramos que estas tres perspectivas deben servir de telón de fondo. Son las causales fundamentales para orientar el plan de acción de la Reforma para el mejoramiento de la administración de los valores; ya que de nada importa tener buenas legislaciones e instituciones, si los actores encargados de poner a funcionar el sistema no lo hacen.

Generalmente nos equivocamos y se eligen para dirigir el sistema personas permeadas por esos desvalores, olvidando que un juez es como un semi-dios, ya que tiene la delicada función de juzgar a los demás y decidir sobre dos de los bienes más preciados del hombre, la libertad y el patrimonio; no olvidemos a Aristóteles en la Etica A Nicómaco, donde afirma que ir "al juez es ir a la justicia". Somos de opinión que todavía tenemos ingentes reservas de moralidad que no se han dejado corroer por el alud de oro que pretende subvertir los cimientos morales de nuestra sociedad. Busquémoslo y los encontraremos para administrar de manera independiente y eficiente el sistema de administración de justicia en nuestro país.

### RECLUTAMIENTO Y NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES. PROPUESTAS

- La designación de manera urgente, de todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.
- La creación de un reglamento para establecer el funcionamiento y los procedimientos del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Para evitar que se impongan en el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, criterios que no obedezcan —en sentido estricto— a la honradez, laboriosidad y capacidad de los jueces, sugerimos una gran movilización de todos los sectores de la sociedad, sobre todo a los vinculados con el quehacer jurídico (Colegio de Abogados, Asociaciones de Abogados, Facultades Jurídicas de las diversas universidades, Organizaciones no Gubernamentales (ONG'S).

•Tomando en consideración la situación actual de la judicatura dominicana, los jueces de la Suprema Corte de Justicia que nombre el Consejo Nacional de la Magistratura, no serán egresados de la Escuela Nacional de la Magistratura; propugnamos que los demás jueces lo sean, por lo tanto la nueva Suprema Corte de Justicia, previo concurso y una vez creada y en funcionamiento la Escuela nacional de la Judicatura proponemos que —de manera transitoria— se otorgue un plazo de tres a cuatro años, para elegir a todos los demás jueces y que durante ese tiempo la Nueva Suprema Corte de Justicia se aboque a un proceso de **profilaxis jurídica**, imponiendo la disciplina y el respeto en el poder judicial al tiempo de expulsar del sistema de la administración de justicia a los jueces, funcionarios y empleados que no cumplan con los requisitos de honestidad, laboriosidad y capacidad; esta medida pasa necesariamente, por el conocimiento de los **juicios disciplinarios** pendientes, con estricto apego a la ley, la justicia y libre de todo criterio político-partidario.

•Que se apruebe el **anteproyecto de Ley de Carrera Judicial**, como complemento del Consejo Nacional de la Magistratura e imprescindible instrumento jurídico para el idóneo funcionamiento del Poder Judicial.

•La urgente y necesaria creación de la Escuela Nacional de la Judicatura.

•Llamar la atención a toda la sociedad de que la Suprema Corte de Justicia que se va a nombrar será **ad-vitem** (de por vida) y que tendrá sobre sus hombros elegir a todos los demás jueces del tren judicial; no podemos darnos el lujo de equivocarnos; tenemos que elegirla, con la condición de que la misma sea paradigmática.

## AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DEL PODER JUDICIAL. PROPUESTAS

•Que se aplique la autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Judicial, debido a que

toda reforma debe pasar primero por la económica que le dé apoyo y sustentación con los recursos necesarios.

•Que se incoen los recursos pertinentes contra los funcionarios que violen la Constitución y la Ley de Presupuesto en relación a las partidas consagradas al Poder Judicial a fin de sancionar las ilegalidades de la administración, sean éstos de carácter administrativo, como son los recursos en reconsideración y el jerárquico; o de carácter jurisdiccional, como sería el recurso por **exceso de poder**, por violación a la ley.

•Debemos oponernos a una tal negociación entre la Suprema Corte de Justicia y el Gobierno en desconocimiento franco de la Constitución y las leyes, por considerar que los derechos constitucionales, no deben ni pueden ser, negociados.

•Transparencia en el manejo del presupuesto. El pueblo dominicano, incluyendo a los miembros de la judicatura no sabe —a seis meses de estarse ejecutando el presupuesto para este año— a cuánto asciende el monto, que mensualmente recibe la Suprema Corte de Justicia para el Poder Judicial, lo cual es objeto de todo tipo de conjeturas y especulaciones; pero que —por falta de material gastable y la no puesta en funcionamiento de varios tribunales creados por falta de dinero— para nombrar el personal de apoyo y la precariedad, en que se desenvuelve este Poder, presumimos que no debe pasar de quince (15) millones de los veinte y cinco (25) que legalmente debe entregar la Oficina Nacional de Presupuesto al Poder Judicial; esto nos lleva a la lamentable conclusión de que del presupuesto aprobado de 1.11% o sea RD\$303,330,390.00 del Presupuesto General de la Nación y lo más que se ejecutará será, siendo optimista, unos RD\$180,000,000.00 (60%). **Parece ser que no llegaremos al récord, de ejecutar un presupuesto superior al 1%** para uno de los tres poderes del Estado.

•La aprobación del Anteproyecto de Ley sobre la Administración Presupuestaria del Poder Judicial y hasta tanto se logre dicha aprobación se elabore un reglamento al respecto en el cual se haga

constar que la Suprema Corte de Justicia estará obligada a: a) rendir un **informe mensual** detallado de los ingresos y gastos del Poder Judicial, informe que deberá ser publicado en un periódico de circulación nacional; b) realizar y hacer publicar una **auditoría externa** semestral sobre el manejo del presupuesto del Poder Judicial; c) **someter a concurso** todas las construcciones y reparaciones de locales por encima de un monto determinado; así como la compra de materiales y equipos.

- Preparar con antelación el presupuesto para el año 1997 y tratar de que el Poder Ejecutivo lo someta al Congreso Nacional para su aprobación sin hacerle modificaciones.

- La aprobación de un presupuesto para el Poder Judicial igual al 6% del Presupuesto General de la Nación.

- Crear un mecanismo de sanción penal que asegure el fiel cumplimiento de las asignaciones contempladas en la ley General de Ingresos y Gastos Públicos.

## CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN LA JUDICATURA. PROPUESTAS

- El cumplimiento por parte de todos los funcionarios públicos, entre ellos los jueces, de la Ley No. 82 del 16 de diciembre de 1979 (Gaceta Oficial No. 9518), que los obliga a levantar un inventario detallado, jurado y legalizado ante notario, de los bienes que constituyen su patrimonio, dentro del mes de su toma de posesión cuya sanción al no cumplimiento de esta obligación **es el no pago de su sueldo**. Es saludable destacar que esta ley en su art. 6 establece "**una presunción de ilicitud**" al establecer "las adquisiciones de bienes efectuadas por un funcionario que no hubiera hecho el inventario, **serán consideradas ilícitas con todas sus consecuencias**, hasta prueba en contrario". De modo que es al juez a quien corresponde destruir esa presunción legal, mediante la prueba en contrario.

- Aplicación del **Código de Conducta** para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado el 17 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada por la Res. 34/169 y ratificada por nuestro Congreso por la ley 672 del 19 de julio del año 1982 (Gaceta Oficial No. 9591).

- Aplicación de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura a los presos, suscrita y ratificada por la República Dominicana mediante resolución 60-86-19 promulgada el 11 de noviembre del año 1986 (Gaceta Oficial No. 9698).

- Respeto y cumplimiento de la Ley 821 de Organización Judicial, del 21/11/1927 que crea todo un régimen disciplinario, con sanciones que van desde la admonición hasta la destitución pasando por la suspensión de los jueces, abogados, alguaciles, notarios y agrimensores.

- Aplicación por parte del Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de los Decretos Nos. 1289 y 1290, ambos de fecha 2/8/83, que ratifican el estatuto orgánico del Colegio de Abogados, como el **Código de Ética Profesional**, aprobados por la Asamblea del Colegio, el cual establece una serie de sanciones contra los abogados corruptos.

- Aplicar en caso de violaciones, las sanciones establecidas en el Código Penal a los funcionarios públicos que cometan los delitos de cohecho, prevaricación, soborno, concusión, entre otros.

- Modificar el art. 505 del Código de Procedimiento Civil, de manera que las partes puedan **demandar en daños y perjuicios al juez** que ha fallado en su contra cometiendo **una falta profesional inexcusable**.

- Evitar la **privatización de lo público**. Es inaceptable que algunos registradores de títulos con el apoyo de asociaciones de abogados, cobren determinadas tarifas para expedir títulos, cometiendo el delito de concusión.

- Que la Suprema Corte de Justicia decida los juicios disciplinarios sometidos a su jurisdicción.

- Que la Suprema Corte de Justicia asuma la defensa frente a los detractores gratuitos de los

jueces, funcionarios y empleados serios y honestos del Poder judicial que han trillado un camino de **decencia y autorespeto** por el que han tenido que pagar un alto precio.

•Que dentro de la organización del ministerio público se creen secciones especiales dedicadas a ámbitos específicos de conocimientos de **delitos complejos**, por ejemplo la creación de una fiscalía general para el caso de asuntos relacionados con la corrupción otorgándole recursos humanos y materiales propios, así como una reglamentación general diferente al resto de sus colegas; queremos llamar la atención que estas secciones especiales deben ser creadas con mucho cuidado para no quebrantar los principios de unidad y jerarquía que debe regir la función requiriente.

•Lo que ha hecho **falta es vocación, responsabilidad y decisión** para adecentar la administración de justicia y expulsar de ella a la minoría que la tiene en el descrédito público creando la sensación de que existe una complicidad colectiva en todo el aparato judicial, lo que dista mucho de la realidad.

#### PRESTACIONES COLATERALES AL SALARIO EN EL CONTEXTO INFLACIONARIO E INDEXATORIO. PROPUESTAS

•Un aumento general de **salarios** de por lo menos un 100% en el Poder Judicial que le permita al magistrado y al personal de apoyo dedicarse a tiempo completo a satisfacer con eficiencia y honestidad, la delicada función de dirimir los conflictos sometidos a su consideración y de sancionar los hechos probados punibles.

•Insertar en el Anteproyecto de Ley de Carrera Judicial la **evaluación curricular** y un escalafón, en función de méritos e ingresos que premie a los más honestos y eficientes y el reconocimiento a una serie de ingresos colaterales; que no son más que bienes en especie o servicios complementarios del salario protegido de las fluctuaciones monetarias.

Estos incentivos crean a **nivel psicológico** amor

por la función, ya que las seguridades que diferencian y especializan la función, aumentando con los extras, el poder real de compra de bienes y servicios.

Estos beneficios colaterales a que aspiramos y consideramos **indispensables**; desde hace tiempo se lo brinda el sector privado a trabajadores y empleados, en empresas de cierto nivel. Estos beneficios colaterales serían:

a) La creación de **cooperativas**, como mecanismos alternativos para enfrentar la carestía de la vida, de manera colectiva (supermercados, farmacias, por ejemplo) para todos los magistrados, representantes del Ministerio Público y auxiliares de la justicia (abogados y alguaciles) y personal de apoyo: secretarías, mayordomos, mensajeros y afines.

b) Adquisición de un **vehículo asignado para el cargo** con placa oficial, para todos los magistrados independientemente de la categoría, ya que el mismo es un elemento vital para la adquisición de informaciones relativas de su trabajo y que suplen necesidades de superación. La adquisición puede ser por exoneración y por leasing comercial bajo la garantía del Estado.

c) **Vivienda adecuada al cargo** y al status de la función del magistrado, hay que reconocer que actualmente se han concedido apartamentos a algunos magistrados pero de manera selectiva, debería ser una conquista del sector; pero no para los individuos que fungen como jueces, sino para la función; y en caso de jubilación o cesación en el servicio por causa justificada debe ser donada al funcionario.

d) **Seguro médico**: ampliación de la cobertura actualmente vigente.

e) **Seguro de vida y accidentes**: éste debe completarse con una póliza preferencial para los jueces que corren mayor riesgo en el ejercicio de sus labores.

f) **Educación gratuita para los hijos y dependientes**: El recurso más importante de la sociedad moderna es la educación, los hijos de profesionales aspiran a ser profesionales; todos

conocemos lo costosa de la educación en todos los niveles, la cual consideramos que es incosteable con nuestro salario. Para nadie es un secreto que el Estado subvenciona colegios y universidades, por lo que debería como contrapartida exigirles becas para los hijos de los magistrados. Esto siempre y cuando las escuelas públicas no jueguen su rol social.

Otras prestaciones colaterales podrían ser: asignación de gasolina, pago de algunos servicios (agua, energía), seguridad de acuerdo a la categoría (**protección policial**).

Estas aspiraciones no son una quimera, ni una utopía, si en verdad queremos una sana administración de justicia que garantice el estado de derecho, la democracia y la justicia social, debemos dotar a quienes tienen la responsabilidad de aplicar la ley de condiciones de vida decente.

Con capacidad de hacer respetar a los demás poderes (Ejecutivo y Legislativo) el principio de legalidad; premisa sine qua non de todo Estado moderno.

Con sólo indicar un 6% del presupuesto actual de la nación se podría cumplir con todas estas necesidades del Poder Judicial.

## PUNTOS A CONSIDERAR EN EL MARCO DE UNA REFORMA JUDICIAL. MATERIA COMERCIAL

### **Jurisdiccional**

1. Conferirle un carácter colegiado al Juzgado de Primera Instancia, habida cuenta de que se trata de una jurisdicción de derecho común, creando una Cámara Comercial, para conocer limitativamente las contestaciones vinculadas con la actividad comercial.

2. Reformar el marco normativo y operativo del **Registro mercantil**, a fin de que éste pueda ser llevado y tenido por el Secretario General de la Cámara Comercial del Juzgado de Primera Instancia; abrir el Registro Mercantil a las

inscripciones y/o registro de todos los actos judiciales o extrajudiciales nacidos de la actividad comercial. Dotar al Secretario de la Cámara de todas las atribuciones administrativas ligadas al comercio.

### **Legislativo**

1. Modificar el **régimen de quiebra**, simplificando sus tramitaciones, a fin de garantizarle a los acreedores del comerciante quebrado, un procedimiento de ejecución colectivo más expedito. Permitir, en el marco de la reforma propuesta, una **mora legal** que le permita al comerciante quebrado, la continuación de sus operaciones comerciales, bajo la fiscalización del Síndico, en interés de brindarle la oportunidad a la empresa de rehabilitarse financieramente y salvaguardar así la estabilidad del **empleo**, como prioridad social.

2. Dotar de un estatuto jurídico especial al **fondo de comercio** que permita normar todas las operaciones que puedan realizarse sobre el mismo, como la venta, locación-gerencia, aporte en naturaleza a una sociedad comercial y constitución en prenda. Esto así, por el notable crecimiento y expansión que han experimentado las explotaciones comerciales en las últimas dos décadas.

3. Organizar y estructurar un **régimen legal autónomo para los arrendamientos comerciales**, cónsono con la reforma relativa al fondo de comercio, que le permita al comerciante que crea una clientela en un local comercial explotado a título de arrendamiento, **gozar de un régimen de protección ante las acciones en desalojo**, sin compensación, que puedan incoar los propietarios de los inmuebles.

4. Crear un estatuto legal de **protección a la competencia comercial**, que consagre sanciones a las prácticas, usos y maniobras de concurrencia desleal.

5. Establecer un marco normativo que regule las **prácticas monopólicas** del mercado y dumping.

6. Adecuar nuestra legislación sobre **propiedad Industrial** a las nuevas tendencias del comercio internacional, especialmente la relativa a la Ley de Patentes de Invención.

7. Ampliar el régimen normativo de las sociedades comerciales para que alcance a las operaciones de liquidación y partición del patrimonio social, dada la precariedad legal que existe en esta fase de la vida corporativa y las importantes consecuencias fiscales que implican tales operaciones.

8. Modificar las regulaciones que en materia de comercio marítimo consagra el Código de Comercio para sintonizarlas con las normas contenidas en las Convenciones Internacionales, aún no suscritas por el país.

9. Establecer, mediante disposición legal, un régimen distinto a las tasas de interés comercial.

10. Crear un régimen de prescripción especial para los actos de comercio y ampliar el espectro legal de operaciones reputadas como comerciales.

11. Derogar el anacrónico e infuncional régimen de publicidad matrimonial para los comerciantes, a fin de que este requisito quede incorporado a las menciones publicitarias que deben inscribirse en el registro mercantil de comerciantes.

12. Estatuir condiciones mínimas para regular las operaciones del llamado sector informal o de la microempresa, con lo que se permitirá una mayor estabilidad al sistema.

## PUNTOS A CONSIDERAR EN EL MARCO DE UNA REFORMA JUDICIAL. MATERIA LABORAL

Que se acojan las propuestas de reforma al nuevo Código de Trabajo (Ley 16-92 de fecha 29 de mayo de 1992), las cuales fueron discutidas y aprobadas en los seminarios celebrados en fechas noviembre 1994 en San Pedro de Macorís y abril del 1995 en San José de las Matas; bajo los auspicios de la Secretaría de Estado de Trabajo y de su Secretario de Estado Rafael Alburquerque, donde participamos jueces, jus-laborialistas y

personal administrativo y técnico de esta Secretaría.

Esta propuesta de reforma suprime, modifica y agrega algunos artículos al Código Laboral, sobre todo en lo relativo al procedimiento y a las ejecuciones laborales. Como por ejemplo, la modificación del art. 539 que actualmente establece "que la sentencia de los Juzgados de Trabajo en materia de conflicto de derechos será ejecutoria a contar del **tercer día** de la notificación, salvo el derecho de la parte que haya sucumbido de consignar una suma equivalente al **duplo** de las condenaciones pronunciadas". En relación a este artículo el proyecto de reforma propone la siguiente modificación: "La sentencia de los Juzgados de Trabajo en materia de conflicto de derecho serán ejecutorias a contar del **décimo día** de la notificación, salvo el derecho de la parte que haya sucumbido de consignar una suma equivalente al 25% de las condenaciones pronunciadas".

La modificación al Art. 479 para que de acuerdo al Proyecto de Reforma se lea: "La ausencia de uno o de ambos vocales comprobada por el juez o los jueces no invalida la constitución del tribunal, el procedimiento y la sentencia".

## EL CODIGO DEL MENOR (LEY 14-34). PROPUESTAS DE REFORMA

•Corregir vía legislativa aspectos propios y elementales de la técnica jurídica. Ejemplos, incriminar penas de **6 meses a 2 años de detención**. Tal situación evidencia un total desconocimiento de la clasificación tripartita de las infracciones y las penas sancionadas en nuestro Código Penal.

•Urge abocarse a introducir un proyecto de ley que deje solucionado de modo –por lo menos provisional–, el problema de la competencia de los tribunales llamados a conocer de la materia propia del señalado Código.

La festinada pseudo solución legal, que pretendió

darle nuestra Suprema Corte de Justicia, con la aprobación de la Resolución de fecha 29 de junio de 1995, mediante la cual se le otorga competencia a los Juzgados de Primera Instancia en atribuciones civiles para conocer de los asuntos relativos al citado Código, no es la mejor y saludable decisión, pues entraña un manifiesto contenido inconstitucional.

Hasta tanto se apruebe la anhelada **Ley de Carrera Judicial**, la Ley que instituya la Escuela Nacional de la Magistratura y se termine de constituir el Consejo Nacional de la Magistratura, y se designe la nueva Suprema Corte de Justicia, eslabones institucionales indispensables para una operativa y eficiente Reforma Judicial, debe ser: mediante ley votada, que se otorgue competencia provisional a los señalados tribunales de Primera Instancia, así como a las actuales cámaras civiles de las actuales Cortes de Apelaciones del país para que conozcan en primer y segundo grado de todo lo que atañe a la materia de la especie.

•Se debe cuanto antes crear una comisión de juristas nacionales que se encargue de la revisión en cuanto a la forma y el fondo del texto del Código de marras lo que nos conlleva a hacer la reforma de la reforma, de modo que se pueda preparar un anteproyecto de ley tendiente a corregir los errores que éste conserva, tal vez, por la prisa con que éste se aprobó o el marcado énfasis social que se le pretendió brindar, dada la sui generis materia que está llamado a reglamentar. En especial me permito sugerir que se haga hincapié, en: la Sección II y siguientes, del Capítulo III, del Título II de su Libro Primero, respecto a la Prueba de la Filiación; la Sección V de igual Capítulo, Título, y Libro sobre De la Adopción; Del Título II, Capítulo III, del Libro Segundo, sobre Los alimentos; y del Título II, Capítulo I, de su Libro IV; sobre De los Crímenes y las Infracciones.

•Dada la motivación precedente, igual revisión debe realizarse en cuanto al **Reglamento para la aplicación del referido Código**, de reforma que el mismo exprese de modo fiel los cambios propuestos al Código de que se trata.

•Se debe hacer un esfuerzo en aras de ampliar la cobertura del **Código de la especie**, de modo que se denomine como sucede ya en otros países, antes que del menor, **de la Familia**, puesto que, una buena parte de las disposiciones que éste contiene hoy, guardan relación más que con el menor propiamente dicho, con la vida familiar.

Finalmente, soy de opinión que el mayor esfuerzo que se debe realizar en la materia de la especie, lo debe hacer el Estado, en aras de garantizar de modo efectivo y cierto el debido respeto a los derechos y libertades que él asumió la obligación de garantizarle a nuestros menores, al votarse dicho Código.

En caso contrario, el Código de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes seguirá siendo una positiva utopía legislativa, más pendiente de cristalización fáctica.

#### PROPUESTAS RELATIVAS AL FUNCIONAMIENTO Y UBICACION DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

a) Organizar los cuerpos del Ministerio Público en forma autónoma del Ejecutivo o como organismo autónomo dentro de la rama judicial del Poder Estatal, con un estatuto que garantice el nombramiento, promoción y estabilidad en condiciones análogas a la de los jueces.

b) Crear una Fiscalía General Especial de la República Dominicana con atribuciones específicas en lo relativo a los crímenes de corrupción administrativa (y conexos) y el crimen del narcotráfico.

c) Formar organismos puramente **técnicos de investigación**, dependientes del Ministerio público, que integren una Policía Técnica Judicial, frente a los cuales el Ministerio público pueda: asignar tareas, recibir informes inmediatos relativos a las personas capturadas o detenidas; promover las **investigaciones disciplinarias** por irregularidades, en que incurran los funcionarios de la Policía Judicial y, en general, vigilar de manera

directa y permanente todo el desarrollo y resultados de las indagatorias preliminares, con especial énfasis en la legalidad de las actuaciones y el respeto de los **Derechos Humanos**.

d) **Separar** de modo absoluto, en materia criminal y correccional, **la Policía Técnica Judicial de la Policía Administrativa**, procurando que la última sea limitada a los Municipios y su nombramiento y dirección sustentado por el Alcalde o Síndico, sometido al escrutinio y control de la Sala Capitular, con miras a evitar el doble de funciones administrativas y judiciales de la actual Policía Nacional.

e) Mejorar significativamente el sistema de **salarios y seguridad social** en general de sus Oficiales y Clases, pues con los sueldos actualmente existentes en dicho órgano, prácticamente se le conmina a las diversas y arraigadas modalidades del soborno y cohecho, de manifestación tan usual en su seno.

f) Ampliar los criterios de rigurosidad en la selección de sus potenciales miembros, así como en la depuración de sus actuales integrantes.

g) Dotar a dicho cuerpo de los recursos materiales y económicos necesarios para el eficiente desempeño de sus funciones. Principalmente en las áreas de: transportación, plantas físicas, informática, y equipos en general.

h) Legitimar activamente la intervención del ministerio público, como parte en todos los procesos o procedimientos que tengan por objeto: la tutela de los intereses públicos indisponibles de la comunidad.

i) Coordinar la integración del Ministerio Público con un cuerpo multidisciplinario integrado por profesionales de la Psicología, Trabajo Social y otros, orientados a satisfacer o garantizar el libre y efectivo ejercicio de los derechos y aspiraciones de la víctima o damnificados por el delito, de modo que por vía de la **victimología**, se satisfagan uno de los fines esenciales del proceso público.

j) Favorecer la difusión y aplicación práctica de principios y procedimientos pro libertarias, reconociendo que **la libertad es la regla** y la

restricción de ella la excepción, buscando modalidades sustitutivas de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad, atendiendo la multiplicidad de intereses envueltos.

k) Crear y establecer los canales de coordinación necesarias para el funcionamiento real y efectivo del **Defensor de los Derechos Humanos**.

l) Crear y establecer la asistencia del defensor en la etapa de la investigación o detención policial en la etapa de la ejecución penal, así como a favor de las víctimas.

m) La creación de la Procuraduría General de los Derechos Humanos.

n) En lo que se refiere al descongestionamiento penitenciario conviene apuntar que es preciso recuperar y hacer uso de medidas discrecionales reguladas por la jurisdicción, tales serían: la celebración de acuerdos entre el Ministerio público, el imputado, su defensor, con o sin participación de la víctima, respecto de la persecución penal (**Plea bargain**); la difusión y aplicación cotidiana del Perdón Condicional de la pena; la Libertad Condicional, la Libertad Provisional Bajo Fianza y otras que –sin desconocer las finalidades del proceso penal– permitan mitigar los rigores de la condena o del proceso, cuando la prisión se muestre ineficaz obtener los fines teóricos manifiestos.

o) La acción del Ministerio Público debe ir dirigida a la aplicación de un derecho penal mínimo, garantista y que proporcione soluciones a las partes involucradas. En definitiva, tenemos que orientar nuestras instituciones, entre ellas la del Ministerio Público, hacia el servicio del hombre y la mujer, garantizando los derechos más sentidos de los asociados, tal es: el derecho de **buscar la felicidad** en un clima de armonía entre la Libertad y Seguridad.

p) Siendo honestos la ley 224, sobre el sistema Penitenciario, promulgada en fecha 26 de junio del 1984 consagra por lo menos en el papel un **moderno y científico** régimen carcelario, que si se aplica dignificaría el sistema penitenciario

nacional. Por lo tanto, en esta esfera la solución es pura y simplemente procurar la aplicación efectiva de la ley 224.

## JUSTICIA DE TIERRAS Y REGISTRO DE TÍTULOS. PROPUESTAS

- **Procurar** la sistematización de la información producida en la administración de justicia de manera general y de manera muy particular la relativa al Registro de Títulos, por medio de una computarización escalonada.

- **Descentralizar** las funciones que desempeña el Tribunal Superior de Tierras, de modo que una parte de su actividad de naturaleza puramente administrativa sea competencia de los tribunales de jurisdicciones originales de tierras del país.

- Aplicar igual criterio de descentralización territorial con fines de **crear otro Tribunal Superior de Tierras** para los 14 Distritos Judiciales que conforman los Distritos Judiciales del Cibao o Región Norte con asiento en Santiago.

- **Organizar científicamente el Catastro Nacional**, a base del saneamiento inmobiliario, con plano de la zona urbana y de la rural.

- Creación de las Oficinas Técnicas de Registro como forma de continuar el orden establecido por el Sistema Torrens en nuestra Legislación de Tierras.

- Especialización de los jueces en el área de Tierras para que haya mejor interpretación y aplicación científica de nuestra Ley de Registro de Tierras 1542 con equidad y justicia.

- **Eliminar el viejo sistema de Registro Ministerial** por una Oficina de Registro de Derechos depurados, saneados para mejorar y adecuar técnica –y administrativamente– el sistema actual.

## ENSEÑANZA DEL DERECHO. PROPUESTAS

- Es indispensable limitar con medios legales la masificación indiscriminada de la carrera, para que no degenera en fuente de desprestigio y desempleo en la profesión: El “desempleado

titulado” es un riesgo a la pulcritud y la ética del ejercicio profesional.

- La enseñanza debe hacer mayor incapié en el **manejo de los medios de prueba**, en el sentido técnico-jurídico de carácter instrumental, la valorización, interpretación y evaluación de los indicios, sobre todo en Derecho Penal; como elemento esencial para manejar la modernidad **tecnológico-procedimental**, implícita en la actualización y elevación de la competencia profesional de la Policía y sus investigaciones.

- La cátedra debe sustituirse por un **sistema más dialógico**, libre y participativo, que tomando como base la **investigación** convierta las aulas en un conjunto de vías excitantes al redescubrimiento de la verdad, no sólo de repetición y memorización examínista.

- El problema ético del profesional del Derecho debe enfatizarse, con la amplia difusión en los medios de control que aparezcan luego de las reformas del sistema judicial, de manera que se devuelva la solemnidad y confiabilidad pública a la profesión: el **Código de Ética del Colegio de Abogados** debe ser asignatura obligatoria en los pensum de Derecho.

- La elección de los candidatos para estudiar Derecho, además de los requisitos vocacionales tiene obligación de admitir un mayor conjunto de cualidades éticas, mediante reglamento, creado por el CONES, en función de estudios sobre demanda potencial y creación de plazas en el territorio nacional.

- La unificación de los pensum de la carrera y fijación de un límite prudente para la conclusión de dichos estudios, es un elemento capital, siempre que no se sacrifiquen: **la calidad profesional y el intercambio de sus experiencias con colegas del exterior y clientes extranjeros**, en el contexto de la globalización y el clima atractivo para la captación de capitales extranjeros.

## ESCUELA DE LA JUDICATURA. PROPUESTAS

La persecución de un fin –como insertar al juez

en un contexto de la impartición de justicia: ágil, puntual y equilibrada— requiere repensar no sólo la ética y operatividad de esta profesión; sino además una revisión a los modos de transmisión y producción del conocimiento especializado.

El fortalecimiento del contacto con disciplinas como la **Epistemología** a partir del trabajo del método científico en todas las asignaturas y el fortalecimiento de la enseñanza de la Lógica, como asignatura, producirán a su vez:

- a) Una mayor **celeridad y equilibrio** en el proceso de toma de decisiones, que supone el diseño de las sentencias.
- b) Mayor probabilidad de revisión y adaptación creativa de la Doctrina y la Jurisprudencia en sus decisiones.
- c) Mayor objetividad, actualidad y confianza en el quehacer honorable del juez.

### A.1 La Clase

Renunciar y marcar una ruptura con el discurso memorístico, en favor de alternar la cátedra o la conferencia magistral, con actividades de diálogo crítico y **ejercicios con casos**, habrán de colocar al docente y al discente, en condiciones de **participar**, en la búsqueda de la verdad con las herramientas lógicas y metodológicas de las Ciencias Jurídicas.

Para alcanzar lo sustentado en el párrafo anterior, es evidente que el **sistema de contratación** de los académicos para su ejecución, debe ser otro y no el de horas/docencia, por lo que nos inclinamos hacia el **profesor-investigador del derecho**, contratado a **tiempo completo**: única garantía de la retroalimentación necesaria para el futuro juez, y al mismo tiempo símbolo asimilable y perceptible por los candidatos, en dirección del **grado de compromiso y solemnidad** que tal función supondrá, no sólo en la sociedad, sino también en su orientación y ejecución vocacional e individual.

La adición de la condición de la lectura fluida en

lengua francesa, debiera ser un elemento fundamental para establecer y garantizar la competencia y actualización jurisprudencial y doctrinaria del país cuna de nuestro ordenamiento jurídico; paralelo al **fomento de medios de acceso** de tal documentación, para estudiantes y profesores, habrá de plantearse la necesidad de abrir círculos de debate académico, interdisciplinar, cuyo objeto habrá de ser fortalecer el nivel filosófico y socio-jurídico de la materia con la cual trabajarán y al mismo tiempo favorecer la adaptación y la creatividad de los tópicos y discursos emitidos en Francia sobre esta especialidad.

### A.2 La Investigación

El diseño de un presupuesto y **elección biblio-hemerográfica** coherente, para hacer logable la circulación eficaz de la información, desde la biblioteca; la **incorporación de los audiovisuales**, la inserción de una socialización por vía de la edición de las tesis de pre-grado y post-grado, que alcanzaren calificación de excelente, en esta materia, pre-calificadas por un **Comité Nacional de Investigación Jurídica y el CONES**, vendría a llenar las expectativas de los individuos vocacionalmente dotados para la investigación y su proyección en la comunidad académica que requiere —más que pasividad— **debate** para superar las limitaciones acarreadas por la **aceptación acrítica**, de resultados o conclusiones jurídicas, en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Diseñar, para los profesores y jueces en ejercicio: cursos, talleres y eventos de Epistemología y su aplicación a las Ciencias Jurídicas y Sociales en el proceso enseñanza-aprendizaje.

### A.3 Extensión

La universidad como entidad de desarrollo de la criticidad debe coordinar esfuerzos con esta escuela, no sólo para los fines docentes de investigación enunciados; sino además, para insertar el manejo del Código de Ética y la