



■ Robert Placencia Álvarez

Juez de la Suprema Corte de Justicia (2011-2019), director general de la Oficina de Abogados Dr. Robert Placencia, Consultores Legales & Asociados, doctorando en el Programa Internacional de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. robertplacencia@hotmail.com

LAS NUEVAS BARRERAS A LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL: PROPUESTAS



En nuestro país suele reaparecer cada cierto tiempo el tema relacionado a la necesidad de despolitizar el mecanismo de designación de los jueces del Poder Judicial con el fin de fortalecer la independencia del juez. La cuestión ha tomado mayores ribetes luego de lo acontecido durante el proceso llevado a cabo por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) el 4 de marzo del 2019, que culminó con la remoción de casi toda la matrícula de los jueces de la Suprema Corte de Justicia. Hablar de la necesidad de reforma para fortalecer a este poder del Estado requiere, en primer orden, identificar los nuevos problemas surgidos desde la implementación del órgano de gobierno dentro del Poder Judicial, así como del órgano heterónimo en relación a este, el cual es el encargado de la designación y de evaluación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, órganos constitucionales que surgieron producto de la reforma constitucional del 26 de enero de 2010.

Los mecanismos de designación de jueces más comunes, de acuerdo a los modelos comparados, son esencialmente dos: 1) a través de los poderes públicos con representatividad democrática (representantes directos de la soberanía popular) como vía para dotar de legitimidad democrática a los jueces en su labor creadora del derecho; 2) a través de instituciones públicas que no tienen vinculación directa con las instituciones políticas representativas, como son los Consejos del Poder Judicial o Consejos Nacionales de la Magistratura, pero cuyos miembros son elegidos por el Poder Legislativo o están integrados por representantes de este poder y del Ejecutivo.

Una de las justificaciones invocadas para que los jueces sean designados por los poderes públicos con representatividad democrática directa es que con este método se dota a los jueces de cierta legitimidad representativa indirecta, como hemos dicho, para garantizar su conexión con la soberanía popular y justificar su labor creadora de derecho. Así ocurre en los Estados Unidos, donde incluso algunos estados federales, como Texas, escogen jueces federales a través del sufragio universal, lo que ha sido cuestionado por algunos juristas, ya que el costo económico de estas campañas ha sido muy elevado y esto ha conducido a que empresarios vinculados a los partidos políticos, o los partidos mismos, financien las campañas de los jueces¹. Esto ha tenido un impacto negativo en la valoración social de estos jueces, pues, si bien están más reforzados en cuanto a la legitimidad de origen, se ha debilitado la legitimidad de ejercicio porque no son considerados imparciales.

¹ BULMER, Elliot. «El nombramiento de los jueces en las democracias constitucionales». Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 20, en línea (consulta: 23 de mayo del 2022) <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-nombramiento-de-jueces-en-las-democracias-constitucionales.pdf>.

Portada

La evocación de la legitimidad democrática representativa como base de conexión de la soberanía popular, articulada en que la expresión de las mayorías constituye el deseo de autogobierno, se debilita cuando analizamos la dimensión procedimental de la democracia, considerada como aquella que procura que la decisión de la mayoría prevalezca, pero esta dimensión no siempre es correcta, pues no toda decisión de la mayoría es válida. En la democracia constitucional, propia de los Estados constitucionales como el nuestro, las decisiones se justifican en la medida en que a todos los miembros de la comunidad se les trata con igual consideración y respeto². Por otro lado, no siempre los representantes elegidos por el pueblo tienden a coincidir con los deseos de las mayorías, unas veces por su condición de agente moral y otras veces por la crisis de representatividad política³ debido a que los elegidos en ocasiones representan otros intereses que no son los de sus electores y ni hablar de aquellos que han sido elegidos por medio de procesos electorales que al final de cuentas son el resultado de las minorías producto de la abstención ciudadana en dichos procesos. En términos prácticos, la exigencia de legitimidad democrática representativa indirecta en la escogencia de los jueces se difumina, porque incluso no resulta muy concreta en el caso del representante frente a sus electores.

De todas maneras, cabe destacar los modelos empeñados en poner mayor énfasis en la legitimidad democrática de ori-

gen, como en el caso de la selección de los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, caracterizado por un proceso que es abiertamente político partidista y, sin embargo, al ser de por vida la designación de estos jueces, las influencias de las fuerzas políticas que gravitaron en el proceso de nominación se aniquilan con el nombramiento⁴. En cambio, en aquellos sistemas en que los jueces son designados por breves periodos, con posibilidad de permanencia en el puesto y sujetos a ser nominados y confirmados de forma indirecta por los partidos políticos representados en el órgano público con la potestad de decidir, como en el caso de la República Dominicana, la influencia política constituye un grave peligro para la independencia de estos jueces.

Los denominados órganos de gobierno de los jueces⁵ (término que para Pizzorusso es inapropiado, ya que implica una especie de poder político y evoca una estructura organizacional en la que hay superiores y subordinados, y por ende incompatible con la independencia del juez) surgieron en esencia para designar a los jueces y de esta forma garantizar su independencia del poder político, así como para su fortalecimiento en procura de hacer más efectiva la división de poderes, lo que es esencial tanto para la democracia como para el Estado de derecho.

Los antecedentes de estos órganos tienen su origen en el constitucionalismo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, concretamente en la Constitución francesa de 1946 con la incorporación del Conseil Supérieur de la Magistrature⁶ y la Constitución Italiana de 1947 con un órgano de igual denominación: Concilio Superiore della Magistratura, pero con una composición y una práctica constitucional diferentes debido a que el modelo francés tiene mayor configuración institucional, pues según el art. 56 de la Constitución francesa, así como la Ley de Organización 94-100 de fecha 5 de febrero de 1994, posee una composición sin el predominio de los miembros judiciales, que son concebidos como auxiliares del presidente de la República por ser este el garante de la independencia del Poder Judicial de acuerdo con su Constitución.



2 DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*: Barcelona, Ed. Ariel, 1984.

3 TOURAINE, Alain. *¿Qué es la democracia?*: Madrid, 1994.

4 CARLOS GUARNIERI, Patricia Pederzoli. *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*: Taurus, 1996, p. 38.

5 PIZZORUSSO, Alessandro. *La organización de la justicia en Italia. La magistratura en el sistema político e institucional*: Torino, Ed. Einaudi, 1982, pp. 82-94.

6 IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. *Tercero en discordia*: Madrid, Edit. Trotta, p. 180.



Por su parte, el modelo italiano tiene un órgano en el que predominan los miembros del orden judicial, lo que le da mayor autonomía respecto al Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución italiana, así como la Ley 44 del 28 de mayo del 2002.

Estos modelos incidieron en el modelo de gobierno español, quien incorporó este órgano bajo la denominación de Consejo General del Poder Judicial a través de la Constitución de 1978; este tiene la característica de que la mayoría de sus miembros provienen del Poder Judicial pero designados por el Parlamento a propuesta principalmente de las asociaciones de jueces, lo que ha traído consigo una injerencia política indirecta, por cuanto las principales asociaciones suelen estar identificadas políticamente con los partidos de mayor representación en el Parlamento, quedando así los jueces no asociados prácticamente excluidos del acceso a una vacante en este órgano.

Los sistemas de gobierno antes aludidos adolecen de un problema en común debido a que el Ejecutivo sigue conservando potestades en el ámbito de la administración de justicia por ser quien dispone de los medios materiales, así como del personal de soporte en las labores de los jueces, y por consiguiente el Poder Judicial carece de autonomía en la organización a su servicio.

En Europa la implantación de estos órganos a través de los años ha puesto de manifiesto una necesaria reestructuración, toda vez que estos son percibidos por la ciudadanía como dependientes de la influencia político-partidista que a través de estos órganos incide en la carrera y la labor de los jueces; por esta razón, en la carta magna del juez proclamada el 17 de noviembre del 2010, emanada del seno consultivo de los jueces

Europeos del Consejo de Europa⁷, en su recomendación señalaron en el punto 13 que la independencia del juez se garantiza cuando su órgano de gobierno esté compuesto, o bien por jueces en su totalidad, o por una mayoría sustancial en la matrícula del órgano escogido por ellos mismos.

Si bien las variantes de gobiernos judiciales antes indicadas provienen de países con características históricas y culturales distintas al nuestro, deben servirnos como referentes valiosos por la experiencia acumulada, ya que llevan décadas en la implementación de estos sistemas que dan cuenta de la necesidad de que los órganos de gobierno de los jueces tengan en su composición una mayor presencia de jueces.

Nuestro modelo es bastante reciente, ya que surge a partir de la reforma constitucional del 26 de enero del 2010; en su variante posee dos órganos, uno con característica heterónoma como lo es el CNM, pues funciona de manera independiente del Poder Judicial, y otro órgano de gobierno que forma parte de la estructura del Poder Judicial, denominado Consejo del Poder Judicial (CPJ), que tiene a su cargo la administración de este poder del Estado, así como la implementación del sistema de carrera judicial de sus integrantes, exceptuando los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

A pesar de la corta vida institucional de estos órganos, se ha puesto en evidencia que, en sus actuaciones, lejos de fomentar la independencia del juez, han constituido una amenaza para esta; desde nuestra óptica, entendemos que se debe a una falla en su conformación al no tomar en cuenta los factores históricos, sociales y culturales del país.

Históricamente hemos estado marcados por gobiernos pocos democráticos, así como por un presidencialismo con

⁷ Carta Magna de los Jueces, proclamada el 17 de noviembre del 2010 en el seno del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos del Consejo de Europa, en línea (consulta: 25 de mayo del 2022): <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/relacionados/Carta-magna-de-los-jueces>.

Portada

tendencia hacia el reeleccionismo. Es por esta causa que ha sido recurrente en algunos gobernantes la práctica de procurar, cuando las coyunturas electorales no les permiten continuar, cierto blindaje judicial como medio de protección. Por esta razón el presidente de la República ejerce una gran incidencia en el Consejo de la Magistratura en la selección de los jueces de las altas cortes; facilita esta situación el hecho de que la composición de este órgano constitucional es mayoritariamente político-partidista, con una mínima presencia de jueces, por cuanto de los ocho miembros solo dos son jueces, uno de ellos el presidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), quien por el debido predominio político partidista en el órgano suele ser designado del porcentaje minoritario que es el de la cuota externa en detrimento de la cuota mayoritaria de los jueces provenientes de carrera. Además, esto trae como consecuencia que, cuando el Consejo sesiona, el presidente del alto tribunal suele adoptar una postura de sumisión al presidente de la República (esta situación de dependencia se pudiera corregir si se estableciera que, una vez designados los jueces de la Suprema Corte Justicia, el presidente del tribunal sea escogido por el pleno de los jueces, por cierto periodo, para que dicho cargo sea alternado entre los demás miembros, tal como sucede en la República de Uruguay; la misma fórmula deberá aplicarse para la escogencia del secretario del consejo).

El proceso de evaluación de los jueces de la SCJ que culminó el 4 de abril del 2019 constituyó el precedente más negativo y antidemocrático en perjuicio de la independencia judicial, ya que el CNM realizó una evaluación en desconocimiento de los

artículos 150, 151 y en particular el 181⁸ de la Constitución de la República, así como de la ley de Carrera Judicial núm. 32-98 de fecha 11 de agosto de 1998, pues dicho órgano no tomó en cuenta los informes de desempeño de cada juez, procediendo a separar seis jueces provenientes del estatuto de carrera sin dar motivos en cada caso y sin tomar en cuenta los principios constitucionales de inamovilidad y permanencia del juez en sus funciones, principios que orientan para la concreción del valor de independencia del juez; por ende, desnaturalizaron la regla de permanencia en el cargo para aplicar la excepción a la regla, que es la separación con causa justificada en motivos objetivos, las cuales hasta hoy se desconocen.

La independencia del juez en el sistema de justicia dominicano es esencial para la materialización del Estado de derecho, toda vez que al abandonar el sistema monista legicentrista de tradición continental y pasar al paradigma en el que el juez es un aplicador de la Constitución conforme al artículo 188, su ámbito de competencia no es solo dirimir conflictos entre particulares, sino que va mucho más allá, por cuanto ejerce un verdadero control de los demás poderes del Estado al dejar de aplicar, para la solución de un caso, disposiciones legales por considerarlas inconstitucionales, así como al juzgar las actuaciones de la Administración cuando son contrarias al derecho. Este esquema ha incrementado las apetencias del poder político de controlar el Poder Judicial, logrando establecer mecanismos para incidir en la selección de los jueces; con tales propósitos, articularon una composición del órgano externo para incidir en el funcionamiento del órgano interno que implementa el sistema de carrera de los jueces. Recordemos que, una vez escogido el presidente de la SCJ por el indicado órgano externo, pasa a presidir el CPJ y así a dirigir el sistema de carrera de acuerdo con la Constitución.

Una reestructuración del CNM como órgano externo es vital para garantizar la independencia del Poder Judicial y el derecho de los jueces, por lo que, de acuerdo a la experiencia de los modelos que inicialmente señalamos, y tomando en cuenta nuestra realidad, es necesario que este órgano tenga mayor presencia en su matrícula de jueces de la Suprema Corte de Justicia provenientes del estatuto de carrera, y que estos, una vez designados, escojan el presidente de la SCJ conforme hemos explicado. El CNM, además, debe tener una representación de entidades que refleje el sentir de la



8 Artículo 181.- Evaluación de desempeño. Los jueces de la Suprema Corte de Justicia estarán sujetos a la evaluación de su desempeño al término de siete años a partir de su elección, por el Consejo Nacional de la Magistratura. En los casos en que el Consejo Nacional de la Magistratura decidiera la pertinencia de separar un juez de su cargo, deberá sustentar su decisión en los motivos contenidos en la ley que rige la materia.



comunidad jurídica, como, por ejemplo, de las facultades de derecho, lo que permitiría un mayor equilibrio en cuanto a representación social, una adecuada articulación institucional y una reducción de la representación político-partidista.

La reestructuración debe abarcar también la eliminación de la figura del procurador general de la República como miembro del Consejo, dado que su designación viene del presidente de la República y presidente del Consejo, a menos que también sea modificada su designación de origen.

Por su parte, el desempeño del CPJ, órgano de gobierno perteneciente a la estructura del Poder Judicial, ha estado inclinado al debilitamiento institucional y al desconocimiento del derecho de los jueces, ya que en experiencias pasadas algunos de sus consejeros promovieron una especie de corporativismo deformado, por el hecho de que en muchos casos no tomaban en cuenta los principios rectores del sistema de carrera, tales como mérito, capacidad, especialidad, entre otros; los indicados principios fueron desconocidos en el proceso de los ascensos con tal de favorecer a jueces con los cuales algunos consejeros se sentían identificados. Así aconteció con las dos propuestas que implicaron los mayores movimientos para ascensos, llevadas a cabo entre los años comprendidos del 2012 al 2015. En ese proceso, caracterizado por el trato desigual, se afectó el derecho de ascender de muchos jueces debido a la ausencia de métodos objetivos para las comparaciones entre los candidatos, lo que se pudo evitar de haber tenido una especie de baremos que permitiera asignar puntuaciones en los aspectos valorados. Muestra de la ausencia de estos parámetros es que a inicios del año 2019 se aprobó la resolución 03/2019,

que fijó una escala de puntuaciones. Otra de las prácticas negativas que han afectado el derecho de inamovilidad de los jueces y el principio de especialidad han sido los traslados en violación al artículo 18 la Ley de Carrera Judicial, lo que constituye un hecho grave, ya que, cuando se violenta la garantía de inamovilidad y el principio de especialidad, suelen producirse repercusiones negativas en relación al derecho de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva y oportuna.

Cabe destacar que por resolución núm. 001-2021 el CPJ aprobó un nuevo reglamento para el escalafón judicial, en el que se fija una escala de baremos para actividades meritorias de jueces y así, con base en puntajes acumulados, decidir a quiénes se asciende, lo que representa un avance institucional por la señal de transparencia en estos procesos, y, por ende, con ello se reducen las discrecionalidades en este ámbito.

Para que el CPJ obre en el fortalecimiento del Poder Judicial y la protección del derecho de los jueces, deberá ser reestructurado tomando en cuenta los aspectos siguientes: 1) facilitar la operatividad del CPJ que el presidente de la SCJ sea escogido por el pleno de sus jueces, que sea del estatuto de carrera y se alterne la presidencia cada dos años entre estos; así se evita que imperen los criterios partidistas para los ascensos, se eliminan las conformaciones de estructuras bajo los mismos criterios dentro del Poder Judicial y a la vez se promueve el liderazgo institucional entre sus integrantes; la alternancia por periodos del juez presidente influye positivamente en el órgano interno, ya que así se evita su incidencia en las decisiones por el factor de ser visto por los demás miembros del órgano como un juez de mayor jerarquía, con más tiempo de perma-



nencia en relación a los demás integrantes, quienes visualizan que al concluir su mandato deben retornar a sus jurisdicciones anteriores, para luego ser evaluados en eventuales ascensos. Ante estas circunstancias, algunos por asuntos estratégicos suelen evitar contradecir al presidente del órgano, quedando así afectados los procesos deliberativos para la toma de decisiones, obviando que toda deliberación para que sea efectiva requiere condiciones ideales de libertad e igualdad entre los participantes; 2) que los demás integrantes del CPJ sean designados por sus respectivos pares por un período menor al actual; con esto se reduce el grupismo, debido al cual en ocasiones, como hemos dicho, solo se toman en cuenta para ascensos los vinculados a los consejeros; a la vez, esto permitiría que los consejeros, al concluir su gestión, se adapten más fácilmente a su labor jurisdiccional.

Otra fórmula pudiera ser la eliminación del CPJ para que sea el CNM el que esté a cargo de la implementación del estatuto de carrera, tal como sucede en Italia, donde en dicho órgano opera una sala para los asuntos relativos a la implementación del estatuto de los jueces, conformada en su mayoría por jueces.

Sin lugar a dudas, se requiere una reingeniería de estos órganos para el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y la efectividad del sistema de carrera, en aras de la consolidación del Estado de derecho en la República Dominicana. Al ser órganos constitucionales, es necesaria una reforma constitucional, la cual debe ser producto de amplio consenso, con-

certación, grandes movilizaciones y participación ciudadana, pues, como señala Ackerman, se tratará de una decisión diferente, ya que no es de carácter cotidiano ni producto de la política diaria⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce. *We the people: Foundations*, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- BULMER, Elliot. «El nombramiento de los jueces en las democracias constitucionales». Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 20, en línea (consulta: 23 de mayo del 2022) <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-nombramiento-de-jueces-en-las-democracias-constitucionales.pdf>.
- CARLOS GUARNIERI, Patricia Pederzoli. *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*: Taurus, 1996.
- Carta Magna de los Jueces, proclamada el 17 de noviembre del 2010 en el seno del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos del Consejo de Europa, en línea (consulta: 25 de mayo del 2022): <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/relacionados/Carta-magna-de-los-jueces>.
- DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*: Barcelona, Ed. Ariel, 1984.
- IBAÑEZ, Perfecto Andrés. *Tercero en discordia*: Madrid, Edit. Trotta.
- PIZZORUSSO, Alessandro. *La organización de la justicia en Italia. La magistratura en el sistema político e institucional*: Torino, Ed. Einaudi, 1982.
- TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la democracia?*: Madrid, 1994.

⁹ ACKERMAN, Bruce. *We the people: Foundations*, Cambridge, Massachusetts, 1993.