

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA ESCUELA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Por Dr. Manuel R. Sosa Pichardo

El Consejo Nacional de la Magistratura consagrado en el Artículo 64, Párrafo I de nuestra Constitución es una figura jurídica extraída del sistema jurídico de Francia.

En el país cuna de nuestra legislación se le llama Consejo Superior de la Magistratura y en la Constitución del 1958 y la Ley Orgánica No. 581270 del 22 de diciembre de 1958 se encuentra integrado como sigue:

- 1.- Por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia quien lo sustituye.-
- 2.- Tres (3) Magistrados de la Corte de Casación y uno de ellos en representación del Ministerio Público.-
- 3.- Tres (3) Magistrados de Cortes y de Tribunales.-
- 4.- Un (1) Magistrado elegido por la Asamblea General del Consejo de Estado.-
- 5.- Dos (2) personalidades competentes elegidas entre Profesores de Derecho y Abogados.-

Los miembros del Consejo Superior de la Magistratura son designados por el Presidente de la República por cuatro (4) años y su mandato puede ser renovado por cuatro (4) años más.

El presidente de la República Francesa es el garante de la independencia del Poder Judicial y nombra los Magistrados, previa opinión del Consejo Superior de la Magistratura incluyendo a los miembros del Ministerio Público.<sup>(1)</sup>.-

---

(1) Véase Precís DOMAT "INSTITUCIONES JUDICIALES", Roger

El Consejo Superior de la Magistratura en Francia tiene además atribuciones disciplinarias y en ese caso es presidido por el Primer Presidente de la Corte de Casación... Hoy día mediante la Ley No. 92-189 del 25 de febrero del 1992, dicho Consejo Superior de la Magistratura sufrió una reforma, disminuyendo el poder del Presidente de la República en la nominación de los Magistrados y favoreciendo la Carrera Judicial que empieza con la Escuela Nacional de la Magistratura, el primer día que el Magistrado Ingresa a la Escuela<sup>1b.-</sup>

Así pues, vemos que tanto en su composición inicial como en su reciente reforma predomina en Francia el criterio de que sólo puede elegir a sus iguales el Magistrado de Carrera egresado de una Escuela Nacional de la Magistratura.

¿Entonces nos preguntamos, puede crearse y ponerse a funcionar un Consejo Nacional de la Magistratura sin la creación de una Escuela Nacional de la Magistratura? ... Mil veces no!... y en caso que así sucediere sería darle un golpe mortal a nuestro sistema jurídico con consecuencias impredecibles para el desarrollo de nuestra Democracia.

---

Perrot, Editora MONTCHRESTIEN 1983 y 1993, Números 41, 335, y Discurso del Presidente de la Corte de Apelación del Colmar del 7 de enero 1994, archivo personal del Dr. MANUEL R. SOSA PICHARDO.-

1b.- El Consejo Superior de la Magistratura en Francia sufrió una nueva reforma, mediante la Ley Constitucional No. 93-952 del 27 de julio de 1993 y Leyes 94-100 y 94-101 del 5 de febrero de 1994. Vease: Précis DOMAT "INSTITUCIONES JUDICIALES", Roger Perrot, Editora MONTCHRESTIEN 1993, Número 335, página 314. Actualidad Legislativa DALLOZ, Julio 1993 y febrero 1994. Ley Constitucional No. 93-952 del 27 de julio de 1993 y Leyes 94-100 y 94-101 del 5 de Febrero del 1994 que crea dos formaciones en el Consejo Superior de la Magistratura de Francia.-

Sin Escuela Nacional de la Magistratura no puede haber Consejo Nacional de la Magistratura ni aquí ni en Francia, país cuna de nuestra legislación... ni mucho menos pretender crear la inamovilidad de los Magistrados.

Por lo tanto, la Escuela Nacional de la Magistratura en la República Dominicana que consagraría la independencia de nuestra judicatura, viene siendo no sólo una necesidad nacional, sino también un requerimiento de las Naciones Unidas como lo señala la Resolución No. A/RES/40/32 del 29 de noviembre de 1985, Boletín del CIJA No. 25-26, 1990, que transcribimos in extenso:

### **PRINCIPIOS BASICOS RELATIVOS A LA INDEPENDENCIA DE LA JUDICATURA**

Considerando que en la Carta de las Naciones Unidas, los pueblos del mundo afirman, entre otras cosas, su voluntad de crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia y realizarse la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin hacer distinción alguna;

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra concretamente el principio de la igualdad ante la ley, el derecho de toda persona a que se presuma su inocencia y el de ser oída públicamente y con justicia por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley;

Considerando que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan el ejercicio de esos derechos, y que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan además el derecho a ser juzgado sin demora indebida;

Considerando que todavía es frecuente que la situación real no corresponda a los ideales en que se apoyan esos principios;

Considerando que la organización y la administración de la justicia en cada país debe inspirarse en esos principios y que han de adoptarse medidas para hacerlos plenamente realidad;

Considerando que las normas que rigen el ejercicio de los cargos judiciales deben tener por objeto que los jueces puedan actuar de conformidad con esos principios;

Considerando que los jueces son los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de los ciudadanos;

Considerando que el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en su resolución 16, pidió al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que incluyera entre sus tareas prioritarias la elaboración de directrices en materia de independencia de los jueces y selección, capacitación y condición jurídica de los jueces y fiscales;

Considerando que, por consiguiente, es pertinente que se examine en primer lugar la función de los jueces en relación con el sistema de justicia y la importancia de su selección, capacitación y conducta;

Los siguientes principios básicos, formulados para ayudar a los Estados Miembros en su tarea de garantizar y promover la independencia de la judicatura, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de la legislación y la práctica nacionales y ser puestos en conocimiento de los jueces, los abogados, los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo y el público en general. Estos principios se han elaborado teniendo presente principalmente, cuando sea procedente, a los jueces legos donde éstos existan;

#### **Independencia de la Judicatura.**

1.- La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura;

2.- Los jueces resolverán los asuntos de que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquier sector o por cualquier motivo.

3.- La judicatura será competente en todas las cuestiones de índole judicial y tendrá autoridad exclusiva para decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley.

4.- No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley;

5.- Toda persona tendrá derecho a ser juzgada por los tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. No se crearán tribunales que nos apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios;

6.- El principio de la independencia de la judicatura autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, así como el respeto de los derechos de las partes;

7.- Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones.

#### **Libertad de expresión y asociación.**

8.- En consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y al igual que los demás ciudadanos, los miembros de la judicatura gozarán de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión, con la salvedad de que, en el ejercicio de esos derechos, los jueces se conducirán en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura;

9.- Los jueces gozarán del derecho a constituir asociaciones de jueces u otras organizaciones que tengan por objeto representar sus intereses, promover su formación profesional y defender la independencia judicial, así como el derecho a afiliarse a ellas;

### **Competencia profesional, selección y formación.**

10.- Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio;

### **Condiciones de servicio e inamovilidad.**

11.- La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

12.- Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.

13.- El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

- La asignación de casos a los jueces dentro del tribunal de que formen parte es asunto interno de la administración judicial.

### **Secreto profesional e inmunidad.**

15.- Los jueces estarán obligados por el secreto profesional con respecto a sus deliberaciones y a la información confidencial que hayan obtenido en

el desempeño de sus funciones, a menos que se trate de audiencias públicas, y no se les exigirá que testifiquen sobre tales asuntos.

16.- Sin perjuicio de cualquier procedimiento disciplinario o derecho de apelación ni del derecho a recibir indemnización del Estado de acuerdo con la legislación nacional, los jueces gozarán de inmunidad personal con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones y omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales.

### **Medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo.**

17.- Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.

18.- Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.

19.- Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.

20.- Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujeta a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o similares.

De todo lo anteriormente expuesto se desprende que no se puede crear el Consejo Nacional de la Magistratura sin crear a su vez la Escuela Nacional de la Magistratura.

No sólo las Naciones Unidas (O.N.U.) consagra los Principios Básicos para la Independencia de la Judicatura, sino que dictó también un procedimiento para la aplicación por los Estados de los Principios Básicos,

cuyas principales directrices señalamos ampliamente para su debida ponderación:

1.- Todos los Estados adoptarán y aplicarán en sus sistemas judiciales los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura con arreglo a lo previsto en sus procedimientos constitucionales y en su aplicación jurídica interna.

2.- Los Estados procurarán dar a conocer ampliamente el texto de los Principios Básicos al menos en el idioma o idiomas principales u oficiales del país respectivo. Se informará, de la manera más apropiada posible, a los jueces, sobre el contenido y la importancia de los Principios Básicos, a fin de que puedan promover su aplicación en el marco del sistema judicial. Los Estados deberán procurar especialmente que el texto de los Principios Básicos esté al alcance de todos los miembros de la judicatura.

3.- Los Estados fomentarán o estimularán la celebración de seminarios y cursos de estudio, de ámbito nacional y regional, sobre la función desempeñada por la judicatura en la sociedad y sobre la necesidad de preservar su independencia.

4.- De conformidad con lo previsto en la sección V de la Resolución 1986/10 del Consejo Económico y Social, los Estados miembros deberán informar al Secretario General, cada cinco años, a partir de 1988, sobre los progresos realizados en la aplicación de los Principios Básicos, en particular sobre su difusión, su incorporación a la legislación nacional, los problemas planteados y las dificultades u obstáculos hallados al aplicarlos en el ámbito nacional y la asistencia que podría necesitarse de la comunidad internacional.

5.- El Secretario General deberá difundir los Principios Básicos, los procedimientos de aplicación aquí formulados y los informes periódicos relativos a su aplicación mencionados, en el mayor número posible de idiomas, y deberá ponerlos a disposición de todos los Estados y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas a fin de dar a esos documentos la mayor difusión posible.

6.- Como parte de su programa de cooperación técnica, las Naciones Unidas, concretamente su Departamento de Cooperación Técnica para el

Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, deberán:

- a) Prestar asistencia a los gobiernos que lo soliciten en orden al establecimiento y fortalecimiento de sistemas judiciales independientes y eficaces;
- b) Poner a disposición de los gobiernos que lo soliciten los servicios de expertos y asesores regionales e interregionales en cuestiones judiciales para que les ayuden a aplicar los Principios Básicos;
- c) Estimular las investigaciones sobre medidas eficaces para la aplicación de los Principios Básicos, prestando particular atención a los acontecimientos más recientes en esta esfera;
- d) Promover la celebración de seminarios nacionales y regionales, así como de otras reuniones a nivel profesional y no profesional, sobre la función de la judicatura en la sociedad, la necesidad de preservar su independencia y la importancia de aplicar los Principios Básicos para el logro de estas metas;
- e) Fortalecer el apoyo sustantivo prestado a los institutos interregionales y regionales de investigación y capacitación de las Naciones Unidas en lo relativo a la prevención del delito y la justicia penal, así como a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas interesadas en la aplicación de los Principios Básicos;

7.- Las Comisiones regionales, organismos especializados y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones intergubernamentales interesadas, deberán participar activamente en el proceso de aplicación. Deberán asimismo informar al Secretario General de los esfuerzos en orden a la difusión de los Principios Básicos, así como de las medidas adoptadas para su puesta en práctica y de todos los obstáculos y deficiencias hallados. El Secretario General de las Naciones Unidas deberá también tomar medidas para conseguir que las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social tomen parte activa en ese proceso de aplicación y en los procedimientos conexos de presentación de informes.

Véase Resolución 1989/60 aprobada por la Asamblea General en su Resolución 44/162 del 15 de diciembre de 1989 y Boletín del CIJA No. 25-26 de 1990.-

Así las cosas, es un imperativo nacional (Artículo 64, Párrafo 1, de la Constitución) y de las Naciones Unidas (O.N.U.), la creación de una Escuela Nacional de la Magistratura, figura jurídica que está MATRIMONIADA con el Consejo Nacional de la Magistratura, la inamovilidad de los Magistrados y la Ley de Carrera Judicial, la que no puede existir sin la Escuela.

¿Entonces cómo crear la Escuela Nacional de la Magistratura, su contenido y alcance?

A continuación exponemos los lineamientos básicos enunciativos y no limitativos de la Escuela Nacional de la Magistratura para ser conocido y ampliado por una Comisión creada al efecto mediante Decreto por el señor Presidente de la República, a fin de elaborar un Anteproyecto de Ley.

1.- La Escuela Nacional de la Magistratura deberá ser creada mediante Ley Orgánica, cumpliéndose con todos los requisitos constitucionales y legales, ya que la justicia se administra en nombre de la República y el Poder Judicial es un órgano del Estado y es a éste último a quien le compete la formación, actualización y Educación Continuada de los Magistrados.

En Francia, país cuna de nuestra legislación, el Estado Francés otorgó para el año 1992 un presupuesto autónomo de treinta (30) millones de dólares, para la formación, actualización y Educación Continuada de los Magistrados.<sup>3.-</sup>

La Escuela Nacional de la Magistratura estará integrada por un Consejo de Administración, presidido por el Presidente de la Suprema

---

<sup>3.-</sup> Véase Revista 1, 2 y 3 de la Escuela Nacional de la Magistratura (E.N.M.) y Revista de Presentación de la Escuela, año 1993; y, "Devenir Magistrat", febrero 1993.-

Corte de Justicia y el vicepresidente será el Procurador General de la República, y los miembros, Magistrados de carrera, Ex-Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, notables Abogados y Profesores de Derecho, y un Director con su personal administrativo. Necesariamente la Escuela Nacional de la Magistratura tiene que estar presidida y orientada pedagógicamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, pues le compete al Estado Dominicano la formación, actualización y Educación Continuada de los Magistrados y no a entidades privadas.

3.- Se ingresa a la Escuela Nacional de la Magistratura con el grado de Licenciado o Doctor en Derecho, previa depuración y estudio del expediente del aspirante, luego de haber aprobado un concurso de cultura jurídica y general. Los Magistrados en funciones previa depuración y estudio de su respectivo expediente, deberán reciclarse según los casos y participar en los programas de Educación Continuada de la Escuela Nacional de la Magistratura para lograr la inamovilidad, entre otros requisitos que serán exigidos.

4.- El período de formación será de por lo menos dos (2) años e ingresarían a la Escuela Nacional de la Magistratura los futuros Magistrados del Ministerio Público y Civiles, Jueces de Instrucción y Penales, Laborales, Militares, de Tierras, Electorales, Administrativos y Tributarios, es decir, todo aquel que quiera administrar justicia en el Territorio Nacional, pues una cosa es aprender la regla del derecho en la Universidad y otra el Oficio de Magistrado.

5.- La regla de oro de los programas de la Escuela Nacional de la Magistratura, es el aprendizaje del Oficio de Magistrado con énfasis en la ética del Magistrado, el cual requiere del desarrollo del alma del Magistrado, los cuales deberán ser estudiados y adaptados por la comisión que el señor Presidente de la República cree al efecto. Es obvio que esta comisión deberá sugerir las modificaciones a las leyes correspondientes para el buen funcionamiento de la Escuela Nacional de la Magistratura.

6.- Los Profesores de la futura Escuela Nacional de la Magistratura serán básicamente los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, incluyendo al Ministerio Público, con apertura a notables Abogados y Profesores de Derecho y de áreas especializadas como la Informática, etc....

7.- Sólo integrarían las funciones de Administración de Justicia en la República Dominicana, los Magistrados egresados de la Escuela Nacional de la Magistratura, reservándose dicha Escuela el derecho de cancelar el Diploma por violación a los principios de la Magistratura consagrados en la Ley Orgánica de la Escuela.

Estamos confiados en que el señor Presidente de la República no dejará inconclusa la reforma judicial, creando por Ley Orgánica la Escuela Nacional de la Magistratura, pues en caso contrario sería seguir seleccionando a los Magistrados, incluyendo a los Magistrados electorales, bajo el sistema del clientelismo político, como lo describe magistralmente el Profesor Emérito de la Universidad de París Roger Perrot y Miembro del Consejo de Administración de la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, en su obra "Instituciones Judiciales, 1993".<sup>4.-</sup>

En conclusión a todo lo anteriormente expuesto en el presente artículo podremos decir que:

**Sin Escuela Nacional de la Magistratura no habrá Justicia, ni Paz, ni Democracia, ni Desarrollo.**

---

4.- Véase PRECIS DOMAT, "INSTITUCIONES JUDICIALES". Roger Perrot. Editora MONTCHRESTIEN, 1993, páginas 313 a 379, Tercera parte, Capítulo