

El Poder Judicial en la reforma constitucional: Fundamentos de una propuesta

**Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho
En coordinación con el
Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia**

Presentación

La reforma constitucional de 1994 tuvo como una de sus principales virtudes la de haber establecido las pautas generales para iniciar el camino hacia la independencia del Poder Judicial en nuestro país. La sustracción de la competencia del Senado de la República para la designación de los jueces del país, la creación del Consejo Nacional de la Magistratura, el diseño de su composición y su competencia para designar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, así como la atribución reconocida a nuestro máximo tribunal para la designación de todos los demás jueces, constituyen los puntos de mayor relevancia en este importante proceso.

Sin lugar a dudas, la puesta en marcha de la Carrera Judicial, la institucionalización de los programas de formación de la Escuela Nacional de la Judicatura, el logro de la inamovilidad de los magistrados del orden judicial, son parte de los avances más notables con base en la reforma del 94. Sobre todo si se compara el sistema actual con el prevaleciente antes de implementado el proceso de reforma, se puede llegar a la conclusión de que el saldo, al día de hoy, es positivo.

No obstante lo anterior, cuando miramos a doce años de distancia, cuando contrastamos lo que hemos logrado en el Poder Judicial con las profundas transformaciones que se han producido en la sociedad dominicana, el vertiginoso ritmo de inserción de nuestro país en la lógica de los procesos de integración que se está produciendo a distintos niveles en el hemisferio, queda evidenciado que se hace necesario continuar consolidando lo alcanzado y generando nuevos cambios que nos pongan a tono con las exigencias del mundo en que vivimos. A pesar de las importantes transformaciones que sin dudas se han producido, la ciudadanía sigue teniendo la percepción de que la justicia es ineficiente, de que no es del todo independiente, de que el acceso al sistema no se ha logrado generalizar en condiciones de igualdad para todos los usuarios, entre otras notables deficiencias.

Es por las razones apuntadas, que la Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho de la República Dominicana, ha decidido intervenir en el debate sobre la reforma constitucional con la formulación de una propuesta que se concentra en una serie de aspectos relativos al Poder Judicial. Nos han movido en este propósito un auténtico compromiso con el proceso de fortalecimiento institucional de nuestro país, la entera conciencia del rol que están llamadas a jugar las academias en la configuración del entramado del sistema jurídico y la convicción inquebrantable de que el momento actual es el más decididamente propicio para impulsar la reforma de las bases normativas a partir de las cuales se han de impulsar los cambios que amerita nuestro sistema de administración de justicia.

La propuesta que hoy entregamos a la comunidad jurídica nacional se ha estructurado en torno a cinco aspectos que hemos considerado de especial relevancia para el fortalecimiento de nuestro sistema de administración de justicia. El primero está relacionado con la Suprema

Corte de Justicia, su relación con la Carrera Judicial y las atribuciones administrativas que actualmente desempeña; el segundo está referido al Consejo Nacional de la Magistratura, especialmente en lo relativo a su composición y a la ampliación de sus competencias; el tercero es una propuesta de fortalecimiento de la jurisdicción constitucional vía el establecimiento de un Tribunal Constitucional que, a nuestro juicio, debe tener una configuración autónoma e independiente del Poder judicial; el cuarto aspecto tiene que ver con el Ministerio Público y la necesidad de fortalecer su marco de regulación constitucional como condición para la adecuada implantación de la reforma procesal penal y el efectivo combate contra la delincuencia, la criminalidad y el sistema de impunidad que ha perneado nuestro sistema; finalmente, el quinto elemento es una propuesta encaminada a garantizar la armonía entre el derecho internacional de los tratado y nuestro ordenamiento constitucional, por la vía del establecimiento de un sistema preventivo de control de constitucionalidad de los tratados internacionales efectuado por el Tribunal Constitucional.

Como ha de verse, esta propuesta se encuentra debidamente fundamentada en cada uno de los aspectos antes señalados, y se ha traducido en una redacción de los artículos concretos que podrían ser considerados para su incorporación a la constitución que resulte del actual proceso de reforma.

La materialización de esta propuesta ha sido el resultado de un arduo proceso de discusión colectiva llevado a cabo en varias sesiones de trabajo, tanto en la Mesa Nacional de Decanos, como en el seno de las distintas universidades, con la activa participación de los docentes de derecho constitucional y de estudiantes especialmente destacados en los distintos centros de enseñanza superior. El articulado con que culmina esta propuesta ha sido debidamente consensuado en un ejercicio abierto de debate llevado a cabo durante un seminario de un fin de semana completo en el que participaron los Decanos de 14 universidades miembros de la Mesa Nacional, bajo la coordinación del consultor que trabajó la fundamentación técnica de la propuesta y el borrador de los artículos.

Es importante destacar que, como un importante aporte en temas que desbordan lo estrictamente judicial, se anexan las propuestas de formuladas por las distintas universidades, como constancia de su compromiso con este proceso.

Queremos finalizar esta presentación exhortando a toda la comunidad jurídica nacional a participar activamente en el debate de la reforma constitucional, especialmente en lo relativo a la administración de justicia. Sólo de un amplio debate de las ideas podrá resultar la reforma que nuestra sociedad reclama y anhela.

Por la Mesa Nacional de Decanos de Escuelas y Facultades de Derecho de la República Dominicana,

Alejandro Moscoso Segarra
Comisionado de Justicia
Decano de la Escuela de Derecho de UNAPEC
Coordinador de la Mesa de Decanos

El Poder Judicial en la reforma constitucional: Fundamentos de una propuesta

Índice

- 1. Resumen Ejecutivo**
- 2. La Suprema Corte de Justicia en la Reforma Constitucional**
 - 2.1 La relación de la Corte Suprema con la Carrera Judicial
 - 2.2 Las funciones de la Suprema Corte de Justicia en la nueva constitución
- 3. Del Consejo Nacional de la Magistratura al Consejo General del Poder Judicial**
 - 3.1 El Consejo Nacional de la Magistratura en República Dominicana
 - 3.2 Desarrollo legislativo y tratamiento jurisprudencial del CNM en el país
 - 3.3 Análisis crítico del Consejo Nacional de la Magistratura
 - 3.4 Orígenes y análisis comparado del Consejo de la Magistratura
 - 3.5 El Consejo Superior de la Magistratura en Italia
 - 3.6 El Consejo General del Poder Judicial español
 - 3.7 La experiencia en América Latina
 - 3.8 Propuesta de reforma del consejo
 - 3.9 Criterios considerados para la propuesta de integración del Consejo
 - 3.10 La presencia de los jueces
 - 3.11 La presencia de los juristas
 - 3.12 La participación del Senado
 - 3.13 Dedicación exclusiva a la función
 - 3.14 Atribuciones del Consejo
- 4. El Consejo de la Magistratura Superior**
 - 4.1 Atribuciones
- 5. Fortaleciendo la jurisdicción constitucional**
 - 5.1 Introducción
 - 5.2 Generalidades sobre el tema
 - 5.3 Democracia, Estado de derecho y Jurisdicción constitucional
 - 5.4 Argumentos y contra argumentos sobre la Sala y el Tribunal Constitucional
 - 5.5 Naturaleza y composición del Tribunal Constitucional
 - 5.6 Permanencia y sistema de remoción de sus miembros
 - 5.7 Sistema de incompatibilidades
 - 5.8 Ámbito de competencia
 - 5.9 Actores legitimados para actuar ante el Tribunal Constitucional
- 6. El Ministerio Público en la reforma constitucional**
 - 6.1 Introducción
 - 6.2 Los avances alcanzados
 - 6.3 La propuesta
- 7. Sistema de perfeccionamiento de los tratados internacionales en República Dominicana**
 - 7.1 El debate sobre la jerarquía entre la Constitución y los Tratados Internacionales
 - 7.2 Derecho internacional y derecho doméstico: la exigencia de armonía de ambos ordenamientos

7.3 La propuesta

8. Título, Secciones y Articulado de la Propuesta de Reforma del Poder Judicial

El Poder Judicial en la reforma constitucional: Fundamentos de una propuesta¹

3. Resumen Ejecutivo

El trabajo que el lector tiene en sus manos contiene una propuesta de reforma constitucional centrada en el Poder Judicial. Se han elegido cinco aspectos considerados claves en el actual debate de redefinición de los contenidos de nuestra Ley Fundamental: a) La Suprema Corte de Justicia y su relación con la Carrera Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, tanto desde el punto de vista de su composición como desde el de sus funciones, c) el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional, d) la redefinición constitucional del Ministerio Público y e) el sistema de perfeccionamiento de los tratados internacionales en nuestro sistema jurídico.

La Suprema Corte de Justicia: En la formulación de esta propuesta hemos partido del supuesto de que la Suprema Corte de Justicia, como tribunal con jurisdicción en toda la República, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, función que sería transferida a un Tribunal Constitucional independiente y autónomo del Poder Judicial.

En cuanto a su composición, se sugiere que la Suprema Corte esté integrada por un mínimo de 17 jueces, doce de los cuales deberán ser designados de entre los provenientes del Sistema de Carrera, conforme los criterios que a tales fines establezca la Ley. Los demás cinco magistrados serán Electos por el **Consejo de la Magistratura Superior**, y permanecerán en sus funciones por un período de 12 años o hasta que hayan cumplido los 75 años de edad.

El Presidente y Vicepresidente de la Suprema Corte serán seleccionados por el Consejo Nacional del Poder Judicial de entre los jueces del tribunal que provengan de la carrera judicial. Ocuparán estos cargos durante dos años.

La propuesta contempla que todas las funciones no jurisdiccionales que actualmente tiene la Suprema Corte de Justicia, pasen al Consejo General del Poder Judicial, con el objetivo de hacer más eficiente la labor jurisdiccional de ese órgano y de mejor salvaguardar los principios de independencia e imparcialidad del juez.

El Consejo General del Poder Judicial: Uno de los inconvenientes que resultaron de la prisa con que se llevó a cabo la reforma judicial de 1994 fue la concentración del poder jurisdiccional, de rectoría de la Carrera Judicial, administrativo y disciplinario en la Suprema Corte de Justicia, lo que ha creado una situación de dependencia de los jueces frente al más alto tribunal del país. Para descentralizar el poder dentro de la Justicia se propone la creación de un Consejo General del Poder Judicial que sería el nuevo órgano de gobierno del Poder Judicial.

Conforme la propuesta, el mismo tendría una matrícula de diecisiete miembros y estará presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. El resto de las plazas serán ocupadas por diez jueces representantes de todas las jerarquías dentro del Poder Judicial y que

¹ Este trabajo ha sido elaborado por Cristóbal Rodríguez Gómez para el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y la Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho de la República Dominicana.

serán electos por sus pares; cinco juristas de reconocido prestigio elegidos por el Senado y con al menos quince años de ejercicio profesional; y un representante del Colegio de Abogados. Estos permanecerán en el cargo por un período de cinco años y sin derecho a reelección inmediata.

Este órgano tendría, entre otras importantes atribuciones las siguientes:

- El control de la carrera y del proceso de designación de todos los jueces del país y funcionarios del poder judicial
- El control disciplinario sobre los jueces de la SCJ. Siendo competencia de este alto tribunal el control disciplinario sobre el resto del estamento judicial.
- La administración financiera. Incluida la definición de la política salarial de los funcionarios y empleados del poder judicial
- La definición y aplicación implementación de los instrumentos de evaluación de desempeño
- La administración del régimen de promociones, traslados y remociones
- Implementar los tribunales creados por la Ley
- La iniciativa legislativa sobre temas judiciales.

Del Tribunal Constitucional: El Tribunal Constitucional es entendido como el intérprete supremo de la Constitución en ocasión de los conflictos sobre el alcance de los derechos fundamentales y del apego de las leyes a la misma.

Estará compuesto por 9 magistrados elegidos por el Consejo de la Magistratura Superior de entre jueces y fiscales, profesores universitarios y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional. Al momento de la designación de sus integrantes, el Consejo de la Magistratura Superior designará al presidente del Tribunal Constitucional, quien lo será por un período de dos años.

Sus miembros ejercerán sus funciones durante doce años y serán inamovibles mientras dure el período de su designación. La matrícula del Tribunal será renovada por un tercio cada cuatro años.

El Tribunal Constitucional tendrá competencia para conocer: a) De los recursos de inconstitucionalidad de la ley y demás actos normativos de carácter general; b) De los procesos constitucionales de amparo, incluidos aquellos que se originan en una decisión judicial; y c) Del control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales.

El Ministerio Público: El Ministerio Público es una institución de vital importancia para el buen funcionamiento del sistema de justicia. Sin embargo, no cuenta con un tratamiento constitucional adecuado. La actual Carta Magna no establece un régimen constitucional del Ministerio Público, lo que contribuye a su debilidad institucional.

En esta propuesta se contempla la creación de un marco institucional del Ministerio Público, definido constitucionalmente en sus elementos centrales, dándole rango constitucional a la carrera del Ministerio Público, incluyendo su estatuto de inamovilidad y el principio de su independencia funcional. La carrera del Ministerio Público debe aprovechar a todos sus miembros con la excepción de los puestos de responsabilidad política, tales como el Procurador General de la República y sus adjuntos inmediatos.

Se propone establecer con rango constitucional el principio de autonomía presupuestaria y administrativa del Ministerio Público con el fin de que su desarrollo institucional no pueda ser constreñido por la falta de recursos, permitiéndole así la implementación de las medidas necesarias para el fortalecimiento de un sistema de carrera.

Los tratados internacionales: El último aspecto de esta propuesta es el relativo a la entrada en vigencia de los tratados internacionales en el sistema jurídico dominicano. No pretendemos ingresar en el debate sobre la jerarquía entre constitución y tratados, sino que la preocupación se orienta más bien a garantizar la armoniosa convivencia del derecho internacional traducido en los textos de los tratados que, una vez en vigencia comprometen la responsabilidad internacional del Estado, y la constitución nacional. Con esta finalidad se propone el establecimiento de un sistema preventivo de control de constitucionalidad de los tratados.

4. La Suprema Corte de Justicia en la Reforma Constitucional

En lo tocante a la Suprema Corte de Justicia, como órgano jurisdiccional superior del Poder Judicial, en este trabajo de consultoría se ha centrado el análisis en tres aspectos que, a nuestra consideración, son los que han estado dominando el debate a propósito del proceso de reforma constitucional que actualmente vive nuestro país. Estos temas son: a) la relación de la Suprema Corte de Justicia con la Carrera Judicial, el cual ha sido abordado desde la perspectiva de la necesidad de transparentar la situación de los magistrados de ese alto tribunal con la Carrera; b) la elevada concentración de funciones de nuestro máximo tribunal y la exigencia de que el mismo sea reconducido al desempeño de labores estrictamente jurisdiccionales; y c) la competencia de la Suprema Corte en materia de control concentrado de constitucionalidad. Dada la especial relevancia y extensión de este último tema, el mismo ha sido objeto de un tratamiento independiente, pasemos pues en lo inmediato a analizar en detalle los otros dos aspectos indicados.

4.1 La relación de la Corte Suprema con la Carrera Judicial

La persistente demanda de independencia del Poder Judicial en la República Dominicana, como condición para que se pueda materializar el principio de imparcialidad del juez, ha sido la principal bandera de lucha del movimiento de reforma judicial en el país. Es en respuesta a este reclamo de independencia e imparcialidad que en la reforma constitucional del 94 se establece el principio de inamovilidad de los jueces, en el entendido de que, sin bien la inamovilidad no es condición suficiente para alcanzar la independencia, constituye al menos un requisito indispensable en el camino hacia su establecimiento.

La consagración del principio de inamovilidad, que tiene sus límites jurídicos en la estricta observación de la ley, de las disposiciones disciplinarias y del ingreso al régimen de pensiones y jubilaciones, va de la mano de la implementación del Sistema de Carrera Judicial, para cuya reglamentación queda habilitado el legislador, de conformidad con lo dispuesto por el Párrafo 1 del artículo 63 de la constitución.

Al tenor de las disposiciones constitucionales actualmente vigentes, la Carrera Judicial incluye, en principio, a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, por cuanto ninguna disposición de la Ley Fundamental los exceptúa de la misma. Sin embargo, la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la relación de sus miembros con la Carrera², así como la práctica institucional para la suplencia de las vacantes que se han operado en el alto Tribunal han empañado considerablemente este importante asunto.

Las disposiciones constitucionales sobre el principio de inamovilidad y sobre la Carrera Judicial incluyen a la Suprema Corte de Justicia en tanto órgano supremo del Poder Judicial, ciertamente, pero ello no se aplica automáticamente a los magistrados seleccionados con posterioridad a la reforma constitucional para desempeñar funciones en nuestro máximo Tribunal. La inamovilidad, como categoría central del derecho funcional moderno, es una garantía consagrada para funcionarios provenientes de un sistema de carrera que tiene como principio básico indispensable la ponderación del mérito de los que aspiran a ingresar al sistema. En tal sentido sólo pueden beneficiarse de la inamovilidad, en los términos consagrados en nuestra Ley Fundamental, aquellos magistrados que cumplen cabalmente con los presupuestos y principios generales que rigen el estatuto de carrera, es decir, los que han

² Nos referimos a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de fecha 30 de septiembre de 1998 en la que declara inconstitucionales varios artículos de la Ley de Carrera Judicial y de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

aprobado satisfactoriamente las reglas del el concurso público, los que han ingresado al sistema de profesionalización de la función judicial puesta en funcionamiento desde la Escuela Nacional de la Judicatura y los que, en base a sus méritos han pasado por los distintos niveles del escalafón judicial. Sobre este importante asunto conviene traer a colación las acertadas consideraciones de la Corte Constitucional de Colombia cuando dice:

“La carrera judicial se basa en el carácter profesional de funcionarios y empleados, en la eficacia de su gestión, en la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para tal efecto, y en la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio (...). Dentro de los principios de la carrera judicial, la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función judicial para todos los ciudadanos al efecto aptos, y la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio resultan indispensables.” (Subrayado crg).

¿Cuál es la única manera objetivable de determinar el mérito y de aplicar criterios de igualdad en el acceso a la función judicial? Sin lugar a dudas, el concurso público de oposición y méritos y las evaluaciones periódicas realizadas conforme a herramientas científicas diseñadas a los fines de determinar los ascensos en el sistema. En otras palabras, si los magistrados supremos no han hecho carrera, en tanto no se han sometido al rigor científico y administrativo previsto para todo aspirante a un cargo de Carrera, no deben beneficiarse de los privilegios concedidos para los funcionarios de Carrera como es el caso de la inamovilidad.

Mientras la Suprema Corte no esté integrada por magistrados provenientes del sistema de escalafón, los designados de fuera de la carrera deben estar sujetos a un período determinado de duración en sus cargos.

El otro aspecto que empaña la transparencia en la relación de los magistrados supremos con la Carrera Judicial es el relativo a la forma en que se produjo la suplencia de las tres vacantes que se presentaron con posterioridad a la reforma constitucional del 94 y a la integración del máximo Tribunal que de la misma derivó. El hecho de que no se seleccionaran magistrados provenientes del Escalafón, sino a juristas (de cuya capacidad y prestigio nadie duda) provenientes del ejercicio profesional privado, ha trastocado sensiblemente la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales sobre la Carrera y la inamovilidad.

Lo anterior se basa en lo siguiente: en los hechos, a partir de la mencionada designación, la Carrera Judicial termina en la Corte de Apelación, no en la Suprema Corte de Justicia como dispone la constitución dominicana actualmente en vigor. Esto con la agravante de que, al parecer por inercia, también los magistrados designados sin observación del escalafón judicial, disfrutaban del principio de inamovilidad y, previsiblemente, disfrutarán del régimen de pensiones y jubilaciones que la constitución ha acordado para los magistrados del Poder Judicial que hayan realizado la Carrera.

De acuerdo con estudios y diagnósticos realizados sobre el Poder Judicial, el sesgo jurisprudencial, como la práctica institucional aludidos, han contribuido al letargo³ que de un tiempo a esta parte se ha observado en la reforma judicial en el país, así como la negativa percepción ciudadana sobre la fortaleza y continuidad de ese proceso fundamental para el presente y el futuro de nuestro sistema de administración de justicia.

³ El estudio de consultoría realizado en el año 2003 por el Proyecto Justicia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es bastante ilustrativo sobre este asunto.

Al tenor de lo expuesto, la idea de transparentar la relación de los magistrados de la Corte Suprema con la Carrera Judicial nos lleva a ponderar las siguientes alternativas:

- a. **Primera alternativa:** O los magistrados de la SCJ no son miembros de la Carrera Judicial y entonces es preciso definir el período por el que son designados, así como los criterios y el procedimiento más transparente posible para su designación.

Esta idea, que no deja de tener sus partidarios en nuestro entorno, parte del supuesto de que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia desempeñan una labor eminentemente política y que, por tanto, no pueden ni deben formar parte de la Carrera Judicial. Argumentan quienes así razonan, que el órgano supremo debe estar en su totalidad compuesto por magistrados de remoción periódica y que su designación debe quedar librada a criterios y valoraciones de índole política, en consonancia con la naturaleza de su función.

No somos partidarios de esta concepción porque entendemos, en primer lugar, que el contenido político en las decisiones judiciales no es atributo exclusivo de las que se toman en la Suprema Corte de Justicia. Es más, la función judicial es una función eminentemente política en tanto y cuanto cada sentencia es un acto de poder emitido en nombre de la República por un órgano del Estado. Si seguimos la razonable lógica de que toda actuación de poder es actuación política, entonces la del juez no escapa a esta naturaleza. Llevar entonces el planteamiento de que la naturaleza política de las decisiones de la Suprema Corte debe excluir a sus magistrados de la Carrera Judicial conlleva, en buena lógica a proclamar la muerte de la Carrera misma pues, reiteramos, la condición de actos de contenido político está presente en toda decisión judicial venga del tribunal que venga.

Otro argumento contra la idea analizada radica en el hecho de que todo aspirante a ingresar a desempeñar funciones como magistrado en el Poder Judicial, por el eslabón de Juez de Paz, tiene como aspiración última llegar a la cúspide de la Carrera que se encuentra en la Suprema Corte. Con base en esta aspiración, muchos magistrados realizan un esfuerzo denodado por alcanzar los estándares de desempeño, de honradez y eficacia en el servicio, que les acrediten los méritos para, llegado el momento, ser considerados como candidatos al máximo Tribunal. En consecuencia, sustraer de la Carrera a la Suprema Corte, constituiría un lamentable desincentivo para aquellos que ven en ella la coronación de un dilatado esfuerzo profesional.

Finalmente, no nos parece razonable, ni apegado al principio general de igualdad postulado por el artículo 8.5 de la constitución dominicana, que se exija como una condición para acceder a desempeñar funciones en el Poder Judicial en las distintas instancias del Poder Judicial, los aspirantes tengan que pasar por el rigor de un concurso y del sistema de evaluación del desempeño para los fines de ascensos, y que lo propio no sea exigido a los magistrados supremos.

- b. **La segunda opción se puede esbozar de la siguiente manera.** Todos los magistrados de la Suprema Corte son parte de la Carrera, y en consecuencia, sólo podrán ser parte de ese órgano de administración de justicia los magistrados que hayan agotado el proceso que se inicia con la selección mediante concurso y que continúa con el ascenso en base a méritos.

Esta alternativa, que es la que anima el espíritu del constituyente de 1994 nos parece más en consonancia con los principios básicos de la administración de justicia y, sobre todo con la idea misma de Carrera, sin embargo, no está exenta de inconvenientes que merecen una breve referencia.

En primer lugar, asumir esta perspectiva implica un riesgo de atomización y de corporativismo en el Tribunal Supremo que a la larga podría revertirse en contra del Poder Judicial. La única manera de evitar este riesgo es previniéndolo en el rediseño organizacional del Poder Judicial. En segundo lugar, reservar a los provenientes de la Carrera todos los puestos del Tribunal Supremo impediría la posibilidad de que juristas de reconocida trayectoria puedan realizar sus aportes técnicos y, además, contribuir al remozamiento que tanto bien le hace a una estructura como ésta.

- c. **La tercera opción o vía intermedia**, consiste en reservar una parte de la matrícula del pleno para jueces provenientes del sistema de Carrera y la otra parte de la matrícula quedaría para ser completada con juristas provenientes del ejercicio o del mundo académico, siempre sobre la base de un proceso en el que los criterios de selección queden debidamente establecidos. De manera concreta, sugerimos que dos terceras partes de los miembros de la Suprema Corte de Justicia sean magistrados de Carrera, y una tercera parte quede reservada para magistrados seleccionados de fuera de la carrera por un período de 12 años de duración en su función.

Esta vía es la que, a nuestro entender, mejor satisface las exigencias de una adecuada estructuración de nuestro máximo órgano de administración de justicia por varias razones. En primer lugar, porque se mantiene el la función de Juez Supremo como un importante incentivo para los magistrados que se forman parte de la Carrera en los distintos niveles del escalafón judicial. En segundo lugar, con los magistrados designados de fuera de la carrera se da la oportunidad de ser miembros de la Suprema Corte a juristas que, aunque no provengan del Sistema de Carrera, tienen sobrados méritos para ello y podrían, con sus aportes, conocimientos y nuevas ideas, contribuir a conjurar el peligro del corporativismo al que se ha hecho referencia.

Otro aspecto que consideramos importante destacar en una cuestión de índole política. Entendemos que esta tercera opción contribuye a transparentar y a controlar la participación de los factores políticos en la composición de la Suprema Corte de Justicia, y ello evitaría que de desnaturalice la Carrera Judicial tal y como ha venido sucediendo.

Tal y como se expresa en el articulado en que se traducen estas propuestas, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia no provenientes del Sistema de Carrera, tendrían una duración de 12 años en el ejercicio de sus funciones, y serán seleccionados por el Consejo de la Magistratura Superior⁴.

4.2 Las funciones de la Suprema Corte de Justicia en la nueva constitución

Como se ha dicho más arriba, la reforma constitucional llevada a cabo en 1994, tuvo en el Poder Judicial uno de los puntos de mayor valoración en la sociedad dominicana. Junto al establecimiento del principio de inamovilidad de los jueces, a la creación del Consejo

⁴ Como podrá verse más adelante, el Consejo de la Magistratura Superior es un órgano idéntico en su composición al actual Consejo Nacional de la Magistratura, pero que, a los fines de esta propuesta pasa a tener otras importantes atribuciones como la de designar a los magistrados del Tribunal Constitucional, y, eventualmente, al Procurador General de la República.

Nacional de la Magistratura, al principio de autonomía presupuestaria y administrativa, se atribuyeron a la Suprema Corte de Justicia una serie de atribuciones que hasta entonces le había sido ajenas en nuestro país.

Hasta la constitución del año 1966, cuya vigencia se prolongaría hasta 1994, el constituyente había reservado nuestro tribunal supremo para ejercer funciones como:

- **Órgano de jurisdicción privilegiada** para conocer en única instancia de las causas penales seguidas contra el Presidente y Vicepresidente de la República, los Senadores y Diputados, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, el Abogado del Estado ante el Tribunal Superior de Tierras, los miembros del cuerpo diplomático, los de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas.
- **Tribunal de Casación** con la finalidad de dotar de coherencia a la jurisprudencia nacional vía el establecimiento de los parámetros generales de interpretación del derecho dominicano.
- **Tribunal de Apelación** respecto de aquellas causas cuyo conocimiento en primera instancia correspondiera a las Cortes de Apelación.
- **Órgano disciplinario** para ejercer la más alta autoridad en esta materia sobre todos los miembros del Poder Judicial.
- **Instancia de decisión** sobre la pertinencia o no de traslado de los jueces de las distintas instancias de una jurisdicción a otra.

Con la reforma del 94, además de las competencias descritas, a la Suprema Corte se le atribuyen las siguientes atribuciones:

- **Control concentrado de constitucionalidad de la ley**, a instancias del Poder Ejecutivo, de los presidentes de una de las Cámaras del Congreso Nacional, o de parte interesada.
- **Elección de todos los jueces de las distintas instancias del Poder Judicial**
- **Designación de los funcionarios y empleados del Poder Judicial.**
- **Creación de los cargos administrativos** necesarios para que el Poder Judicial pueda cumplir cabalmente sus atribuciones.
- **Definición de la política salarial**, con atribuciones para fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces y funcionarios administrativos del Poder Judicial.

En otras palabras, la Suprema Corte de Justicia dominicana ostenta, además de las funciones jurisdiccionales que le son propias, funciones de control disciplinario, funciones administrativas y de gobierno del Poder Judicial, funciones de Tribunal Constitucional. Esto ha movido a la reflexión y preocupación de muchos entendidos en el tema que plantean que nuestro máximo tribunal tiene una alta concentración de funciones que deberían ser objeto de

análisis en el marco del proceso de reforma constitucional que vivimos actualmente. De manera concreta, para los propósitos de este trabajo, sugerimos que a la Suprema Corte de Justicia le sean reservadas funciones estrictamente jurisdiccionales y que el resto de las atribuciones que actualmente le reconoce la constitución pasen a ser desempeñadas por una especie de Consejo General del Poder Judicial. Esta propuesta se basa en cuatro órdenes distintos y complementarios de consideraciones.

En primer lugar, compartimos la socorrida idea de que en la actualidad la Suprema Corte de Justicia concentra una alta cuota de poder que, en última instancia, contraviene el objetivo básico de toda constitución, el cual consiste en el establecimiento de límites al ejercicio del poder, evitando mediante distintas técnicas su concentración y eventuales excesos. Entendemos que atribuir al máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial las funciones de control disciplinario, la competencia en materia de evaluación de desempeño y de administración de la Carrera Judicial, pone en peligro una de las dimensiones de la independencia judicial que es la denominada independencia vertical o interna, con las implicaciones directas que ello tiene sobre el principio de imparcialidad del juez.

Directamente relacionado con lo anterior, las excesivas competencias otorgadas a la Suprema Corte de Justicia contribuyen a fortalecer la idea de una estructura rígidamente jerarquizada del Poder Judicial. Cuando se analizan la literatura comparada sobre estructuras judiciales, es fácil llegar a la conclusión de que un Poder Judicial estructurado de conformidad con los principios propios de la democracia y el pluralismo, no debe establecer jerarquías entre las distintas instancias⁵. Las únicas diferencias aceptables entre las distintas instancias jurisdiccionales son las que se derivan de las distintas competencias que a cada una acuerdan la constitución y las leyes.

Si a la alta concentración de funciones por parte de la Suprema Corte de Justicia se añade la idea de rigidez jerárquica que la misma consolida, entonces resulta inevitable el temor de que los jueces inferiores se perciban subordinados a la Suprema Corte de Justicia. Si a ella corresponde evaluarlos y decidir en materia disciplinaria, entonces corremos el riesgo real de que el juez, al momento de decidir las controversias que se presentan ante su Tribunal pondere en primer lugar cuál será el parecer o el interés del órgano supremo del Poder Judicial, antes que inquirir cuáles son las disposiciones legales y constitucionales que mejor fundamento otorgan a la decisión que debe tomar.

Existe otro argumento de mucho peso para defender la idea de que todas las funciones de administración y de gobierno del Poder Judicial que actualmente tiene la Suprema Corte de Justicia deben serle sustraídas. Se trata de que la magnitud de estas funciones distraen necesariamente la atención del máximo tribunal de la labor de ofrecer soluciones prontas y a los conflictos y controversias de índole jurisdiccional que a diario se le presentan. Es mucho el tiempo que se requiere para tener un control, seguimiento y monitoreo efectivo del Sistema de Carrera, de la lógica y el resultado de los concursos, de los procesos de evaluación del desempeño, de la política de administración de los recursos y del personal, de la creación de tribunales, etc. La Suprema Corte brindaría un mucho mejor servicio al país si todo ese tiempo y energía lo concentrara en la labor primigenia para la que existe todo tribunal de justicia: decir el derecho.

⁵ Al respecto son de obligatoria referencia el libro de Eugenio Raúl Zaffaroni titulado Estructuras Judiciales (Sociedad Anónima Editora, Buenos Aires, 1994) y el monumental estudio de Rafael A. Bielsa y Eduardo R. Graña titulado Justicia y Estado. A propósito del Consejo de la Magistratura (Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Ediciones Ciudad Argentina, 1996.)

Existe además un inconveniente en relación con la administración de la política disciplinaria del Poder Judicial. Es el relativo al hecho de que la Suprema Corte de Justicia tiene la competencia para someter a control disciplinario a sus propios jueces. Cómo hacer compatible esta cuestión con el principio de que no se puede ser juez y parte en un entorno cultural y político como el nuestro? Hasta el momento no se conoce de ningún requerimiento disciplinario contra ningún magistrado del Tribunal Supremo. Es que acaso no se ha presentado la ocasión?

En definitiva, por las razones antes abonadas, somos partidarios de que las competencias de la Suprema Corte de Justicia deben ceñirse al desempeño de funciones jurisdiccionales⁶.

⁶ Conviene señalar que en el debate del articulado en que se traduce esta propuesta de reforma del Poder Judicial, cuando se sometió a votación la cuestión relativa al control disciplinario, la propuesta mayoritariamente acogida por la Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho fue la de que la Suprema Corte de Justicia debería mantener la función de control disciplinario sobre el Poder Judicial, mientras que la potestad disciplinaria sobre sus miembros debe pasar al Consejo General del Poder Judicial. Sin menoscabo del respeto al procedimiento democrático observado para decidir esta importante cuestión, el Consultor deja constancia en esta nota de que, por las razones anotadas más arriba, no es partidario de que la Suprema Corte de Justicia conserve la potestad disciplinaria sobre las demás instancias del Poder Judicial.

3. Del Consejo Nacional de la Magistratura al Consejo General del Poder Judicial

3.15 El Consejo Nacional de la Magistratura en República Dominicana

El Consejo Nacional de la Magistratura es otra de las novedades introducidas por la reforma constitucional llevada a cabo en el país en 1994. Como es bien sabido, de conformidad con nuestra constitución este órgano tiene como atribución única la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, atribución que antes de la indicada reforma correspondía al Senado de la República. La creación del consejo dividió la opinión política y a la comunidad jurídica nacional en virtud de la composición del mismo⁷. Efectivamente, para algunos, la creación del Consejo constituye un considerable paso de avance en el establecimiento de la independencia del Poder Judicial. Mientras que para otros sectores, este órgano no pasa de ser un mecanismo para preservar la ingerencia política en las cuestiones judiciales.

Para los defensores del primer punto de vista, la cuestión se basa en el hecho de que el control por el Senado de la designación de los magistrados de nuestro máximo tribunal de justicia y de todos los jueces del país, cercenaba toda posibilidad de independencia e imparcialidad, toda vez que el juez se debía al Senador que lo postuló. Esto implicaba que, el partido político que tuviera mayoría en el Senado, tenía, por vía de consecuencia, control sobre todo el aparato judicial del país. Todavía no han sido suficientemente analizadas las implicaciones que tenía este mecanismo de designación de nuestros jueces, en cuestiones tan claves como el combate contra la corrupción administrativa y contra la impunidad. En otras palabras, sustraer esta competencia al Senado de la República implicaba una severa limitación a la interferencia de la política partidaria en el quehacer judicial.

Sin embargo, otros sectores de la vida nacional han sido insistentes en señalar que la composición que actualmente tiene el Consejo Nacional de la Magistratura no evita la influencia de la política partidaria en el Poder Judicial, toda vez que son representantes de partidos políticos quienes mayoritariamente forman parte de dicho órgano. Según estos sectores, la independencia del Poder Judicial y el estatuto de imparcialidad de los magistrados que lo integran sólo se puede alcanzar redefiniendo las funciones y la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, en base a un criterio básico de pluralismo. Llegados a este punto se hace necesario recordar las palabras de Eugenio Raúl Zaffaroni sobre la composición del Consejo:

“El reparto de la arbitrariedad no es sinónimo de reducción de la arbitrariedad. El reparto del poder de nominación entre varios no implica que la nominación sea menos arbitraria, sino que deben ponerse de acuerdo entre varios para incurrir en las mismas arbitrariedades: ya no será el presidente que nombre a sus amigos, sino que deberá permitir que también se nombre un amigo del presidente de la Corte, de un diputado o senador o del presidente de una organización de abogados.”⁸

3.16 Desarrollo legislativo y tratamiento jurisprudencial del CNM en el país

⁷ Recuérdese que el CNM está integrado por el Presidente de la República que lo preside, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la Cámara de Diputados y un diputado que sea miembro de un partido distinto al del presidente de dicha cámara, el Presidente del Senado y un Senador que sea miembro de un partido político distinto al del Presidente del Senado y un juez de la Suprema Corte de Justicia, electo por sus pares, quien hace las veces de secretario del CNM.

⁸ Eugenio Raúl Zaffaroni. Estructuras judiciales. Sociedad Anónima Editora. Buenos Aires, 1994, pp. 161 y 162.

El Consejo Nacional de la Magistratura de la República Dominicana, cuya creación, competencia y composición se encuentra en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 64 de la constitución dominicana, fue objeto de desarrollo legislativo tres años después de su consagración constitucional, en la Ley 169-97. Esta Ley, concretiza y desarrolla la naturaleza, las funciones y los procedimientos que rigen al Consejo. Como se ha de recordar, la misma fue aprobada conjuntamente con la Ley de Carrera Judicial, siendo ambas leyes objeto de un recurso de inconstitucionalidad que constituyó la primera prueba de fuego de la actual Suprema Corte de Justicia.

En el caso de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura No. 169-97, del 2 de agosto de 1997, el recurso de inconstitucionalidad se basó en el hecho de que la misma contenía, en su artículo 17, una disposición cuyos términos entraban en conflicto con la constitución. Dicho canon legal disponía que: "al designar los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura lo hará para el período que indique la Ley de Carrera Judicial, conforme las disposiciones combinadas de los párrafos III y IV del artículo 63 de la Constitución de la República. Si al término de ese período no han sido electos los sustitutos, permanecerán en sus funciones hasta tanto sean elegidos otros jueces o sean confirmados."

Las disposiciones de la Ley de Carrera Judicial número 327-98 a que alude el citado artículo 17, y que también fueran sometidas a la Suprema Corte de Justicia para el examen de su conformidad con la Constitución, están contenidas en la parte capital y en los párrafos I, II, III, IV y V de su artículo 14, en el siguiente tenor:

"Art. 14.- Al designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura determinará el tiempo por el cual realiza la designación que lo será por no más de cuatro (4) años a partir de la fecha de la misma, todo de conformidad con lo que preceptúa el artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y lo establecido en los párrafos III y IV del artículo 63 de la Constitución de la República, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución, aplicable a los jueces de la Suprema Corte de Justicia a los que se consideran funcionarios de elección indirecta". "Párrafo I.- De igual forma los jueces del orden judicial que sean designados de la Suprema Corte de Justicia, lo serán por un período de no más de cuatro (4) años, pudiendo ser confirmados en sus cargos cada vez que la Suprema Corte de Justicia haga una evaluación de los mismos". "Párrafo II.- El Consejo Nacional de la Magistratura designará cada (4) años de entre los dieciséis (16) jueces que integran la Suprema Corte de Justicia un bufete directivo integrado por un presidente, un primer sustituto y un segundo sustituto de presidente de la Suprema Corte de Justicia, así como los presidentes de las tres cámaras que conforman ese alto tribunal, pudiendo ser reelecto el presidente cuantas veces el Consejo Nacional de la Magistratura lo juzgue conveniente". "Párrafo III.- Durante el tiempo de su designación, los jueces nombrados tanto por el Consejo Nacional de la Magistratura como los designados por la Suprema Corte de Justicia, serán inamovibles, debiendo permanecer en sus cargos hasta que sean elegidos sus sustitutos". "Párrafo IV.- Los jueces dependientes de la Suprema Corte de Justicia serán sometidos cada cuatro (4) años a una evaluación escrita conjuntamente con los abogados o licenciados en Derecho egresados de la Escuela Nacional de la Magistratura que aspiren a ocupar esas posiciones. Los magistrados podrán indefinidamente ser reelectos en los puestos que desempeñen". "Párrafo V.- (Transitorio).- Los jueces de la Suprema Corte de Justicia actualmente en ejercicio permanecerán en sus cargos en forma inamovible durante cuatro (4) años a partir de la fecha de su designación. Los demás jueces del orden judicial designados o no por la Suprema Corte de Justicia antes de la entrada en vigor de la presente ley, se

considerarán provisionales y, la Suprema Corte de Justicia procederá posteriormente a la designación de los definitivos luego de su entrada en vigencia”;

En el análisis de estos artículos, la Suprema Corte de Justicia consideró que al establecerse un período de no más de cuatro años para la duración en sus funciones de los jueces del orden judicial, dichos textos legales resultaban incompatibles con el principio de la independencia de los jueces que se sustenta en la noción de inamovilidad y en el estatuto de la Carrera Judicial consagrados en los párrafos III y I del artículo 63 de la Constitución , respectivamente. Nuestro máximo tribunal entendió en ese momento que existían razones para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, y el artículo 14 de la Ley No. 327-98 sobre Carrera Judicial, bajo la consideración de que “la inamovilidad, referida a los jueces del orden judicial, es extraña al concepto de periodicidad en la designación, como aparenta inferirse del párrafo IV del artículo 63 de la Constitución, y porque, no puede ser limitada, como se ha dicho, más que por un efectivo régimen de pensiones, jubilaciones y retiro que comprenda el escalafón judicial, y por un inflexible pero justo régimen disciplinario, todo lo cual queda desvirtuado de mantenerse los términos de los artículos cuya inconstitucionalidad es demandada.”

En esa misma sentencia, la Suprema Corte de Justicia consideró que “el carácter temporario de las funciones de los magistrados del orden judicial fijado por la Ley de Carrera Judicial No. 327-98 del 11 de agosto de 1998, incluidos los jueces de la Suprema Corte de Justicia en virtud de lo que dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura No. 169-67 del 2 de agosto de 1997, constituye, por otra parte, una negación a la Carrera Judicial, cuyos postulados son inseparables del concepto de permanencia en el cargo, que es la esencia del principio de la inamovilidad, proclamado en el párrafo III del artículo 63 de la Carta Magna.” En consecuencia con lo anterior, los preceptos legales a los que se ha hecho referencia fueron declarados inconstitucionales y, por tanto, sacados del ordenamiento jurídico nacional.

Sorteada esta primera peripecia de la Ley 169-97 sobre el Consejo Nacional de la Magistratura, la historia de dicho órgano es hartamente conocida en el país, toda vez que sus funciones, como se ha dicho en otros lugares de este trabajo, se reducen a la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y a suplir las vacantes que se presenten en dicho tribunal, quedando de esta manera configurado como un órgano ad-hoc.

3.17 Análisis crítico del Consejo Nacional de la Magistratura

Al margen de las razonables críticas vertidas sobre la composición eminentemente política del Consejo, de lo que se deriva una alta incidencia de los partidos políticos en la designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, es importante detenernos un momento en el carácter monofuncional de dicho órgano y las implicaciones que ello tiene para toda la estructura judicial en su conjunto. Lo primero que hay que señalar es que el Consejo de la Magistratura, que bajo distintas denominaciones se ha convertido en una institución señera en los procesos de reforma del Poder Judicial en buena parte de nuestro entorno, ha sido concebido para desempeñar las funciones de administración y gobierno del Poder Judicial.

El hecho de que esas funciones de administración no hayan sido atribuidas al Consejo, llevó, tal y como hemos señalado a propósito del análisis de las competencias de la Suprema Corte de Justicia, a residenciar las mismas en nuestro máximo tribunal, operándose con ello una elevada concentración de funciones que desnaturaliza el objetivo básico de la constitución

consistente en el establecimiento de límites al ejercicio del poder, y que por otro lado, se convierten en una amenaza para la efectiva realización de los principios de independencia e imparcialidad de los juzgadores en su labor de decir el derecho.

La labor jurisdiccional es incompatible con la de administración y gobierno, por razones que van desde las implicaciones que ello tiene para la calidad y prontitud de la impartición de justicia, hasta las tendencias burocratizantes que afectan a la estructura judicial en su conjunto. Es por estas razones que hemos considerado pertinente la formulación de una propuesta de recomposición y de redefinición de las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Pero antes de pasar a dicha propuesta, consideramos oportuno detenernos en un breve repaso por los orígenes de esta notable institución del Poder Judicial, para pasar luego a una revisión de su organización y funciones en el derecho constitucional comparado.

3.18 Orígenes y análisis comparado del Consejo de la Magistratura

La mayoría de los autores ubican la aparición del Consejo en la Europa de la postsegunda guerra mundial. El trauma que representó aquella contienda bélica para los valores democráticos, llevaron a los líderes de la reconstrucción a plantearse la necesidad de revisar a fondo las bases constitucionales del Estado, de manera tal que las mismas pudieran responder a las demandas de democracia, derechos y libertades que se convirtieron en el santo y seña del período posterior a la guerra. Uno de los aspectos objeto de especial consideración en el rediseño de la estructura institucional de buena parte de los estados del viejo continente, es el relativo al Poder Judicial y su estructura. Partieron del razonable supuesto de que una sociedad democrática exige un Poder Judicial fortalecido, independiente imparcial.

Ahora bien, la configuración de un Poder Judicial independiente, no sólo exige sustraer del Ejecutivo y del Legislativo las funciones que tradicionalmente interferían en el desempeño de la función jurisdiccional del Estado, quebrantando por demás el principio de la separación de poderes. Se hace necesario además apropiarse de un adecuado diseño de la estructura y organización del sistema de administración de justicia en su conjunto.

Diversas concepciones, plasmadas a veces en realizaciones normativas, han partido de la necesidad de traspasar las funciones administrativas instrumentales para el ejercicio de la función jurisdiccional (lo que Alexandro Pizzorusso ha denominado “administración de la jurisdicción”) a órganos independientes del Ejecutivo, del que dichas funciones proceden. En lo que sigue realizaremos un repaso por el Consejo de la Magistratura en varios países de Europa y Latinoamérica, con el objetivo de examinar las variaciones que, en función de la experiencia de cada país, acusa este órgano en aspectos relativos a su composición y funcionamiento.

3.19 El Consejo Superior de la Magistratura en Italia

La experiencia del Consejo Superior de la Magistratura de Italia se ha convertido en paradigmática en el ámbito del derecho comparado. Los antecedentes de lo que hoy es el órgano de gobierno del Poder Judicial en Italia se remontan a la segunda mitad del siglo XIX. En 1870, el Senado conoció un proyecto de modificación de la ley sobre ordenamiento judicial en el que se proponía, entre otras cuestiones, la creación de un Consejo Superior de Justicia que funcionaría como órgano de recolección de datos e informaciones sobre el funcionamiento del sistema de justicia, labor que estaría a cargo de Comisiones Consultivas. Al año siguiente, en 1871, se presentó otro proyecto en el que se prestaba especial atención a los aspectos relacionados con la organización y estructura del Poder Judicial. De manera

concreta se proponía la creación de Consejos Judiciales a los que se atribuían una serie de funciones, auxiliares de la gestión del Ministro de Justicia.⁹

En este proyecto se preveía que una parte de los miembros de esos Consejos Judiciales fueran jueces elegidos por sus pares. Esto implicaba tomar al juez como un sujeto consciente y responsable de la política judicial y de la vida de su ordenamiento. Tomando como punto de partida estos antecedentes, se sucedieron una serie de iniciativas en las que se fue perfeccionando la idea de crear un órgano de administración y gobierno del Poder Judicial que contribuyera de manera decisiva al fortalecimiento de su independencia. Se fue perfilando un procedimiento más riguroso de selección de los integrantes del Poder Judicial de manera que quedara garantizada la profesionalidad de los seleccionados, exigiéndose, entre otras cosas, la aprobación de un examen escrito, la creación de incentivos para el sistema de promoción, entre otros importantes aspectos.

En el año de 1907 se crea un verdadero Consejo de la Magistratura, con amplia participación en su composición de magistrados provenientes de los distintos escalafones del Poder Judicial, cuya nominación duraría dos años no pudiendo ser renovada sino luego de un año de finalizada la misma. La ley por medio de la cual se creó este Consejo, estableció el sistema de admisión, de interinato, de promoción y colocación en el régimen de retiro de los magistrados.

Es en base a los antecedentes señalados que en 1948, en el marco del debate constituyente, se plantea de manera definitiva la cuestión del ordenamiento judicial. El debate se concentró en el rediseño del Consejo Superior de la Magistratura, al que la constitución reconoce formalmente el rol de garante de las condiciones para un ejercicio legítimo e imparcial de la jurisdicción. El Consejo está compuesto por el Presidente de la República, quien lo preside, por el primer Presidente de la Corte de Casación, por el Procurador General ante ésta, por dos tercios de magistrados, elegidos por sus pares en las distintas instancias, y por un tercio de profesores de derecho y abogados elegidos por el parlamento. Dicho órgano se renueva cada cuatro años.

El Consejo Superior de la Magistratura de Italia está estructurado como sigue: un Comité de Presidencia, al que le ha sido confiado promover la actividad y las deliberaciones del órgano, además de gestionar los fondos que le han sido asignados para su funcionamiento. Cuenta además con una Secretaría, una Oficina de Estudios y Documentación integrada por funcionarios designados por concurso, las Comisiones Permanentes y la Sección disciplinaria, la cual decide sobre la responsabilidad de los magistrados. Esta sección se forma con nueve miembros y seis suplentes.

3.20 El Consejo General del Poder Judicial español

Tras la experiencia surgida de la constitución italiana de 1948, y de su efectiva puesta en funcionamiento a finales de los años 50, el Consejo de la Magistratura comenzó a difundirse por Europa, llegando a ser adoptado por España en la constitución de la postdictadura de 1978.

El artículo 22 de la Constitución Española establece que: “1. La Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento, y gobierno de los juzgados y tribunales,

⁹ En esta parte se sigue el estudio de Rafael Bielsa y Eduardo R. Graña titulado Justicia y Estado. A propósito del Consejo de la Magistratura (Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Ediciones Cuidad Argentina, 1996.)

así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la administración de justicia. 2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno el mismo. La Ley Orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular, en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, quien lo presidirá y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos, por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de su profesión.”

El Consejo General el Poder Judicial español cuenta con la siguiente estructura interna: El Presidente, el Vicepresidente, el Pleno, una Comisión Permanente, una Comisión Disciplinaria y una Comisión de Calificación. El Pleno elige anualmente la Comisión Permanente, la cual está compuesta por el Presidente del Consejo, quien la preside, y cuatro vocales elegidos por mayoría de tres quintos, dos de la carrera judicial y otros dos que no forman parte de la misma. Esta Comisión prepara las sesiones del Pleno y ejerce cuantas competencias le sean delegadas por éste o atribuidas por la Ley.

Corresponde también al Pleno la elección de la Comisión Disciplinaria, la cual está integrada por cinco miembros, tres de ellos elegidos entre vocales pertenecientes a la Carrera, y los dos restantes ajenos a la misma. Esta Comisión tiene competencia para la instrucción de expedientes e imposición de sanciones a jueces y magistrados. De la misma forma, e integrada de manera idéntica que la Comisión Disciplinaria, se designan los miembros de la Comisión de Calificación. Para una adecuada configuración de los criterios aplicables para evaluar a jueces y magistrados, esta Comisión puede recabar información de los distintos órganos del Poder Judicial y, en todo caso, recibe un informe anual de las correspondientes Salas de Gobierno de los órganos jurisdiccionales a que aquellos estuvieran adscritos.

El Pleno del Consejo puede, asimismo, establecer las Comisiones que estime oportunas. Así. Existe una Comisión presupuestaria asume la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Consejo, bajo las directivas establecidas por el pleno. Por su parte la Comisión de Estudios e informes, que tiene como función la materialización de las propuestas que procedan del Consejo, sometiéndolas a la consideración del Pleno del órgano. Por su carácter, realiza labores de organización e investigación, prepara reglamentos, elabora informes y realiza estudios jurídicos sobre temas relacionados con la administración de justicia.

3.21 La experiencia en América Latina

A fin de tener una visión más o menos amplia de la estructura, funciones y competencias del Consejo de la Magistratura en el Derecho Comparado, pasamos a ilustrar con un cuadro la experiencia vivida por cinco países del hemisferio latinoamericano: Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú. En dicho cuadro se ilustran fuente normativa del Consejo, que, como se verá, no en todos los casos reside en la Constitución, sino que tienen un desarrollo estrictamente legislativo. La ubicación orgánica, la composición y la forma de elección de los miembros del Consejo, son otros aspectos que nos interesa mostrar con el cuadro que sigue, así como la duración en el cargo de sus miembros y las funciones que el órgano desempeña.

Cuadro comparativo sobre los Consejos de la Magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú.

	Argentina	Bolivia	El Salvador	Paraguay	Perú
Fuente normativa	Constitucional	Constitucional	Constitucional	Legal	Constitucional
Ubicación orgánica	Es un órgano del Poder Judicial. La ley no establece jerarquías entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia.	Es un órgano del Poder Judicial. El Poder Judicial tiene cuatro cabezas visibles: la Corte Suprema; el Tribunal Constitucional; el Consejo de la Judicatura y, el Tribunal Agrario Nacional.	Es un órgano del Poder Judicial independiente de la Corte Suprema de Justicia.	Es un órgano extra-poder, porque no integra la estructura de ninguno de los poderes constituidos y tampoco se constituye en poder propio.	Es un organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales, estando únicamente sometido a la Constitución y su Ley Orgánica (Art. 150 Constitución)
Composición y forma de elección	El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; cuatro jueces del Poder Judicial, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal del interior de la República; ocho legisladores, a tal efecto los presidentes	Cuatro miembros denominados Consejeros presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia- todos ellos abogados de profesión- elegidos por 2/3 de los votos de los miembros presentes del Congreso Nacional (4 miembros).	Está compuesto por 7 Consejeros propietarios: a) 3 abogados de la República, propuestos por el gremio de abogados; b) 1 abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; c) 1 abogado docente universitario de las otras Facultades, Escuelas o Departamentos de Derecho de las universidades privadas	El Consejo se encuentra representado por los demás poderes constituidos y de la siguiente manera: un representante del Poder Ejecutivo, un miembro de la Corte Suprema de Justicia, un Diputado, un Senador, dos abogados de la matrícula, un profesor de la Universidad Nacional y un profesor de las facultades de	El Consejo se encuentra compuesto por siete Consejeros, elegidos por diversas instituciones y gremios profesionales: a) Uno elegido por la Corte Suprema en Sala Plena. En este caso, la elección corresponde a los vocales titulares y los provisionales que cubran un cargo vacante; b) Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos. La elección está a cargo de fiscales titulares y los provisionales que cubran un cargo

	<p>de la Cámara de Senadores y de Diputados, a propuesta de los respectivos bloques, designarán cuatro legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos al bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría; cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Para la elección se utilizará el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la presencia de los abogados del interior de la República; un representante del Poder Ejecutivo; dos representantes del ámbito científico y académico elegidos de</p>		<p>del país, debidamente autorizadas; d) 1 abogado propuesto por el Ministerio Público; 1 miembro electo por los magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (7 miembros). Los miembros del Consejo son elegidos y destituidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos.</p>	<p>Derecho de las universidades privadas con no menos de veinte años de funcionamiento (8 miembros)</p>	<p>vacante; c) Uno elegido por los Colegios de Abogados del país; d) Dos elegidos por los demás Colegios Profesionales del país; e) Uno elegido por los rectores de las universidades nacionales del país; f) Uno elegido por los rectores de las universidades particulares del país. Excepcionalmente, el Consejo puede ampliar el número de Consejeros a nueve, eligiendo a dos mediante votación secreta de los Consejeros, entre listas propuestas por el sector laboral y empresarial del país. Para dicha ampliación y elección se requiere del voto favorable de dos tercios de los Consejeros.</p>
--	---	--	--	---	---

	<p>la siguiente forma: un profesor titular de cátedra universitaria de facultades de derechos nacionales, elegido por sus pares. A tal efecto el Consejo Interuniversitario Nacional confeccionará el padrón y organizará la elección respectiva. Una persona de reconocida trayectoria y prestigio, que haya sido acreedor de menciones especiales en ámbitos académicos y/o científicos, que será elegida por el Consejo Interuniversitario Nacional con el voto de los dos tercios de sus integrantes (20 miembros).</p>				
Duración en el cargo	<p>El artículo 3 de la Ley 24.397 establece que los miembros del Consejo durarán en su cargo por períodos de 4 años. No gozan de</p>	<p>El ordenamiento jurídico establece que el período en funciones en el cargo de Consejero de la Judicatura es de 10 años. La Constitución en el</p>	<p>El artículo 10 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, establece que el período de funciones de los consejeros propietarios y</p>	<p>Se ejerce por períodos de 3 años, pudiendo ser reelectos por un período más, en forma consecutiva o alternativa. La</p>	<p>Los miembros del Consejo, denominados Consejeros, ejercen el cargo por un período de 5 años. Este mandato es irrevocable, no siendo</p>

	inamovilidad. Pueden ser reelegidos por dos veces, en forma consecutiva.	artículo 116 inciso VII determina el principio de inamovilidad a favor de los Consejeros de la Judicatura.	suplentes es de 3 años contados a partir de la fecha de posesión, y no podrán ser reelegidos. La Constitución señala en su artículo 187 que los consejeros solamente podrán ser destituidos con el voto calificado de las 2/3 de los diputados electos.	excepción a esta regla se presenta con los consejeros que representan al órgano legislativo, los cuales cesan automáticamente cuando acontezca el vencimiento del mandato del órgano que los nominó. Gozan de inamovilidad.	posible su reelección inmediata.
Funciones	Seleccionar mediante concursos públicos a las magistraturas inferiores; elaborar las ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados inferiores; administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; ejercer las facultades disciplinarias sobre los magistrados; decidir la apertura del procedimientos de remoción de magistrados, en su caso, ordenar la	Atribuciones constitucionales: Proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, y a ésta última para la designación de los vocales de las Cortes Superiores de Distrito; proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales; administrar el Escalafón Judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales de	Atribuciones constitucionales: Proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia; proponer candidatos a magistrados de las Cámaras de segunda instancia; proponer candidatos a jueces de primera instancia; proponer candidatos a jueces de paz; la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial (Art. 187). Atribuciones legales: Llevar un registro de los	Atribuciones constitucionales: Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; proponer las ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de	Seleccionar a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público; nombrar previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo los elegidos por voto popular (“jueces de paz”); ratificar cada 7 años a los jueces y fiscales de todos los niveles de todos los niveles. Los no ratificados no pueden ingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público; aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales

	<p>suspensión y formular la acusación correspondiente; dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia; organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial; intervenir en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial (Art. 14 Constitución).</p>	<p>acuerdo a la ley; elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59º, numeral 3, de la Constitución. Ejecutar su presupuesto conforme a la ley y bajo control fiscal; ampliar las nóminas a que se refieren las atribuciones 1ª y 2ª de este artículo, a instancia del órgano elector correspondiente (Art. 123 Constitución)</p> <p>Atribuciones legales: a) En materia de políticas de desarrollo y planificación: Se valoran las principales necesidades del sistema de administración de justicia, formulando y ejecutando las políticas de desarrollo y planificación del Poder Judicial en su conjunto; b) En materia económica y financiera: Elabora y ejecuta el Presupuesto Anual del Poder Judicial y administra sus recursos económicos y</p>	<p>abogados debidamente clasificado, con indicación de los requisitos para optar a los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz; Cooperar con la Corte Suprema de Justicia en los asuntos en que ésta lo solicite y que le sean afines o de su competencia; Colaborar con las demás instituciones del sistema de administración de justicia en los mismos términos consignados anteriormente; Organizar y administrar la Escuela de Capacitación Judicial, para asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los magistrados y jueces y demás funcionarios judiciales; extender la capacitación al personal del órgano judicial, a los</p>	<p>candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, de los jueces y de los agentes fiscales; proponer las ternas para Fiscal General del Estado; elaborar su propio reglamento; los demás deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y las leyes (Art. 264 Constitución)</p> <p>Atribuciones legales: Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos que en consecuencia se dicten; dictar reglamentos internos y resoluciones; aprobar los proyectos de presupuesto anual y reprogramaciones; nombrar funcionarios y empleados a propuesta del presidente y aplicar las sanciones conforme a</p>	<p>Supremos; extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita como tales; nombrar al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; elaborar y aprobar su reglamento interno y los reglamentos especiales que señala la ley; establecer las comisiones que considere conveniente; ejercer el derecho de iniciativa legislativa, conforme a la Constitución.</p>
--	---	---	---	---	--

		<p>financieros; c) En materia de recursos humanos: propone a los órganos competentes nóminas para la designación de cargos vacantes de ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales de las Cortes Superiores, jueces y secretarios de acuerdo al Sistema de Carrera Judicial. Además, propone a los órganos respectivos la designación del personal de apoyo al Poder Judicial. Administra el Sistema de Carrera Judicial y, de forma paralela, el Escalafón Judicial. Designa al personal ejecutivo y administrativo del Consejo de la Judicatura; d) En materia de infraestructura: define y ejecuta políticas de infraestructura y provisión de bienes y servicios al Poder Judicial, así como la construcción, mantenimiento y mejoramiento de sus instalaciones; e) En</p>	<p>demás funcionarios y empleados del Ministerio Público y demás sectores y empleados del Ministerio Público y demás sectores vinculados con el sistema de administración de justicia.</p>	<p>la ley; disponer las contrataciones; decidir sobre licitaciones públicas, concurso de precios, contratación directa por vía administrativa y subastas públicas, de conformidad con las disposiciones de las Leyes No 25/91, 26/91 y de Organización Administrativa.</p>	
--	--	--	--	--	--

		<p>materia disciplinaria y de control: ejercer poder disciplinario sobre vocales, jueces, personal de apoyo y funcionarios administrativos. Realiza inspecciones de carácter administrativo y disciplinario en tribunales, juzgados y órganos administrativos. Puede delegar sus funciones disciplinarias a autoridades administrativas; f) En materia reglamentaria: elabora, aprueba, modifica y deja sin efecto sus reglamentos, de igual forma, emite decretos y dicta resoluciones; g) En materia de coordinación e información: coordina acciones y políticas con los otros órganos del Poder Judicial para el mejoramiento de la administración de justicia – realiza lo mismo con el Poder ejecutivo y Legislativo-. Informa y publica sobre las actividades de la administración de justicia,</p>			
--	--	--	--	--	--

		de ministros, magistrados, vocales, jueces y funcionarios. Elabora estadísticas e informes de labores de órganos del Poder Judicial y está a cargo del Instituto de la Judicatura.			
--	--	--	--	--	--

La experiencia de funcionamiento de los Consejos de las Magistratura en los cinco países es bastante reciente. Si bien la mayoría de ellos fueron diseñados con anterioridad a 1995, su puesta en funcionamiento data recién de los últimos cuatro años (1999–2003).

Mientras en Argentina, Bolivia, Perú y El Salvador los Consejos de la Magistratura son de creación constitucional, en el caso de Paraguay, su regulación normativa tiene sólo jerarquía legal.

En la mayoría de los países existió una gran demora en la implementación de los Consejos. Una de las razones que se invocó fue la dificultad de poner en funcionamiento una institución nueva. Sin embargo, también se puede atribuir esta demora a la falta de confianza que tuvieron tanto el Poder Judicial como los sectores políticos en la nueva institución, no tanto por sus integrantes, sino más bien como manifestación de su resistencia por dejar atrás viejos privilegios y mecanismos institucionalizados de influencias, sobre todo en la selección de los magistrados.

Con respecto a la duración de los miembros del Consejo en su cargo, no hay mayores diferencias. En su mayoría promedian entre tres y cinco años. El único caso que es notoriamente diferente es el de Bolivia, cuyos miembros duran diez años en el cargo. La posibilidad de reelección es bien diferente y se manifiesta desde el modelo más restrictivo de tres años sin reelección de El Salvador, hasta el plazo de duración de cuatro años con posibilidad de una reelección de Argentina. A medio camino está la experiencia de Perú de cinco años con posibilidad de una reelección con un período intermedio.

Desde el punto de vista del diseño normativo, el Consejo de Perú es el más independiente, sin embargo la forma de vulnerar la previsión normativa fue el retardo en la integración y el consecuente abuso de la situación de emergencia posibilitando, entonces, que el Poder Ejecutivo determinara ampliamente la designación de magistrados. En el caso de Argentina, si bien la proporción de participación que tiene cada estamento es equilibrada, se han detectado mecanismos de filtración de posturas partidarias dentro de la representación de cada estamento, lo que en algún punto frustra el objeto con la representación estamentaria plural. En el caso de Bolivia, la independencia se ve comprometida gravemente por la conformación del Consejo con sólo cuatro miembros, de los cuales en la actualidad están integrados únicamente dos, ya que los otros dos dejaron el puesto, uno por renuncia y otro simplemente lo abandonó. Su condicionamiento por el poder político de turno frustra completamente su posibilidad de independencia. En el caso de Paraguay, de los siete miembros del Consejo, seis son del mismo partido político, lo que condiciona gravemente la independencia del organismo.

La idea de sustraer de las Cortes Superiores las funciones de superintendencia, otorgándoselas a los Consejos dotados de independencia orgánica, no ha logrado un estándar aceptable en los países en estudio. Con distintas estrategias, las Cortes no se han replegado a su competencia como superior jurisdiccional, sino que siguen siendo cabeza jerárquica de los poderes judiciales en todas sus funciones.

3.22 Propuesta de reforma del consejo

En virtud de las consideraciones arriba desarrolladas, la Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho sugiere, en primer lugar, un cambio en el nombre de la institución, para que la misma pase a llamarse Consejo General del Poder Judicial, el cual ha de funcionar como un auténtico órgano de gobierno del Poder Judicial, debiendo ser desarrollado su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros mediante una ley orgánica que el Congreso deberá emitir a tales fines.

Denominación: La cuestión de la denominación de este órgano del Poder Judicial no ha recibido un tratamiento homogéneo en la experiencia comparada. En unos países se denomina Consejo Superior de la Magistratura, en otros Consejo Nacional de la Magistratura, o Consejo General del Poder Judicial, entre otras fórmulas que, no obstante, traducen un mismo espíritu: se trata de la institución que tiene la responsabilidad de gobierno y administración del Poder Judicial. Para el caso dominicano, se ha asumido proponer la fórmula Consejo General del Poder Judicial en el entendido de que es la que mejor traduce las funciones sugeridas para ese órgano. Pero además, la palabra magistratura tiene una connotación que desborda los límites del Poder Judicial, siendo también magistrados los representantes del Ministerio Público, los miembros de la Junta Central Electora, etc. En razón de que el Consejo es parte del Poder Judicial y de que sus funciones estarán ceñidas estrictamente a ese ámbito, entendemos que la mejor manera de evitar ambigüedades de lenguaje es denominándolo Consejo General del Poder Judicial, siguiendo la nomenclatura asumida por el Constituyente español de 1978.

Presidencia y composición: En cuanto a la presidencia e integración del Consejo Nacional de la Magistratura, se han valorado dos opciones para ser presentadas a la Comisión para la Reforma Constitucional. Una primera propuesta entiende que el Consejo debe estar presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y por una matrícula de dieciséis miembros en la forma que a continuación se describe:

Diez jueces provenientes de las distintas jerarquías de la estructura judicial en la siguiente proporción: dos magistrados de la Suprema Corte de Justicia, tres jueces de Cortes de Apelación, tres jueces de Primera Instancia y dos Jueces de Paz. Estos miembros serán electos por sus pares en cada una de las distintas instancias.

La segunda propuesta que se ha valorado entiende que el Consejo debe ser presidido por el Presidente de la República, y estar integrado por una matrícula de dieciséis miembros en la forma que a continuación se describe:

Diez jueces provenientes de las distintas jerarquías de la estructura judicial en la siguiente proporción: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y otro miembro de ese Tribunal, tres Jueces de Cortes de Apelación, tres jueces de Primera Instancia y dos Jueces de Paz. Estos miembros serán electos por sus pares en cada una de las distintas instancias.

Las consideraciones en que se basa la propuesta de que sea el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien presida el Consejo General del Poder Judicial son las siguientes: se valora en primer lugar que, siendo el Consejo un órgano del Poder Judicial, quien debe presidirlo debe ser la máxima autoridad en ese ámbito, alegándose además que la presencia del Presidente de la República en condición de Presidente del Consejo daría

pie a un nivel de interferencia del Poder Ejecutivo en cuestiones que atañen exclusivamente al Poder Judicial, lo cual desnaturalizaría, según este criterio, el principio de la separación de Poderes.

Adicionalmente a los criterios y valoraciones antes mencionados, se plantea que el Presidente de la República no podría formar parte del Consejo en virtud de que el mismo está concebido como un órgano cuyos integrantes deben tener dedicación exclusiva a las funciones de administración y gobierno del Poder Judicial.

Por su parte, la propuesta de que sea el Presidente de la República quien presida el Consejo se basa en un criterio pragmático que se puede expresar de la siguiente manera: el Poder Ejecutivo tiene un papel de primer orden en la formulación del Presupuesto General de la Nación y Ley de Gastos Públicos, así como en la formulación de las demás leyes, incluidas las relativas a temas judiciales, por vía de la potestad de observación que le otorga la Constitución. Esto ha llevado a plantear la importancia de que el Ejecutivo pueda tener conocimiento directo de las altas cuestiones que se ventilan en el ámbito del Poder Judicial, de las necesidades y problemáticas que ese poder del Estado acusa, dado que, siendo miembro del Consejo, tendría un mayor nivel de compromiso con su fortalecimiento institucional.

El total de la matrícula del Consejo, en cualquiera de las propuestas que se asuma en el tema de su presidencia, se completaría con cinco juristas de reconocido prestigio, con no menos de 15 años de ejercicio profesional, los cuales serán designados por el Senado de la República de entre académicos y profesionales del derecho propuestos por las universidades y la sociedad civil. Finalmente, se propone que forme parte del Consejo un representante del Colegio de Abogados de la República Dominicana.

3.23 Criterios considerados para la propuesta de integración del Consejo

La propuesta de integración del Consejo General del Poder Judicial parte del supuesto de que el pluralismo que en la misma se expresa, ha de contribuir a garantizar el principio de independencia y el estatuto de imparcialidad de los magistrados. Esto en el entendido de que, en todo modelo democrático de estructura judicial, el juez requiere de independencia – interna y externa- en la medida en que la misma es un presupuesto indispensable de la imparcialidad, que es a su vez el carácter esencial de la jurisdicción. Como ha dicho Zaffaroni, “el que no se sitúa como tercero supra o inter partes, no es juez.”

Se tiende a confundir erróneamente la imparcialidad con la neutralidad. Si bien el juez debe ser imparcial, no está llamado a ser neutral en términos ideológicos, y no está llamado por el hecho de que no puede serlo. Los jueces son seres humanos que tienen sus concepciones religiosas, sus simpatías políticas y sus creencias filosóficas. Esas concepciones y creencias, forman parte de las condicionantes que actúan el proceso de interpretación de las normas en torno a las que debe resolver cada caso concreto que se les presente. Todo juez forma parte del sistema de autoridad del estado constitucionalmente configurado, y como tal no puede evitar formar parte del proceso de decisión política. Lo relevante es determinar sobre qué base se asumen esas decisiones.

Al no existir neutralidad ideológica, la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿cómo puede operar imparcialmente, - tal y como lo exige la labor jurisdiccional – quien por el hecho de su condición humana es siempre parcial? La cuestión de la imparcialidad es

algo que interesa sólo en una sociedad anclada sobre valores democráticos. Todo sistema que se precie de democrático tiene como una de sus características centrales el respeto por el pluralismo ideológico y valorativo. Si partimos del supuesto de que toda democracia debe contar con un poder judicial que refleje los valores centrales del sistema democrático del que forma parte, llegamos entonces a la conclusión de que el Poder Judicial debe pluralizarse. En esta tesitura, la única forma de lograr el pluralismo en el Judicial es mediante una estructura que permita que en su interior se convivan personas con disparidad de procedencia, con criterios valorativos diversos, en el que fluya el debate interno y la libérrima expresión de los distintos puntos de vista para comprender el mundo y el derecho.

Como ha dicho Zaffaroni, “no hay otra imparcialidad humana que la proveniente del pluralismo, y éste sólo es posible dentro de un modelo democrático de magistratura que permita los agrupamiento y el control recíproco de su estructura.”¹⁰

Entendemos que el valor central del pluralismo, y su impacto en la independencia e imparcialidad del juez, queda debidamente expresado en la propuesta de composición del Consejo General del Poder Judicial. Pasemos de inmediato a analizar la importancia particular de los distintos actores representados en el Consejo.

3.24 La presencia de los jueces

La participación de los jueces como miembros del Consejo General del Poder Judicial obedece al criterio según el cual, los jueces son quienes mejor están llamados a conocer los problemas relativos al funcionamiento del Poder Judicial, el perfil y los criterios de selección de los magistrados, entre otras importantes cuestiones. Obedece además al objetivo la custodia de la calidad de los seleccionados. Otro criterio importante deriva de la proporción de jueces que integran el consejo. Conforme esta propuesta, dos terceras partes de los miembros del Consejo deben ser jueces. Esto así porque con ello se evita la posibilidad de control partidario en la composición del órgano de gobierno del Poder Judicial.

Es importante hacer notara que la propuesta la participación en el Consejo de Magistrados provenientes de todas las instancias del Poder Judicial en proporciones más o menos equilibradas. Esto así porque a nuestro juicio ello se evita que sean las cúpulas quienes tengan el control, lo cual se traduce en un ejercicio de horizontalización y democratización del Poder Judicial, comenzado a quebrarse con ello la estricta jerarquización actualmente imperante en nuestro sistema de administración de justicia, y tomando cuerpo la idea de que entre los jueces las únicas diferencias aceptables son las que derivan las diversas funciones y competencias que le ley les asigna.

La elección de los magistrados por sus pares en cada instancia del Poder Judicial, comporta un importante ejercicio de democracia que dinamiza el funcionamiento y la estructura judicial en su conjunto, y que permite que se expresen las distintas tendencias existentes a su interior, de conformidad con procedimientos que deberán ser debidamente regulados.

En cuanto a la duración del cargo como miembro del Consejo, la misma ha sido contemplada por un período de cinco años, quedando prohibida la reelección inmediata.

¹⁰ Eugenio Raúl Zaffaroni. Estructuras Judiciales. Sociedad Anónima Editora. Buenos Aires, 1994.

La prohibición de la reelección inmediata ha sido pensada como una manera de evitar la profesionalización de la función de consejero, la cual contribuiría a distanciar a los representantes judiciales de los representados y de sus problemas e inquietudes cotidianas, es decir, se pretende evitar la creación de una “clase política” dentro de la propia judicatura.

En el caso de los jueces, mientras forman parte del Consejo General del Poder Judicial, los mismos verán congeladas sus posibilidades de ser promovidos a instancias superiores. En principio pareciera que esto desincentiva a los magistrados para postular sus candidaturas al Consejo, sin embargo, esto puede ser compensado con una reglamentación que convierta el paso por el Consejo en uno de los criterios favorables para determinar el ascenso de un magistrado, junto a los tradicionales requisitos de desempeño eficaz, entre otros. Sugerimos además, que se tome en consideración que los magistrados que formen parte del Consejo no tengan derecho a proponer ni a participar en las decisiones relativas a la promoción y ascensos de los jueces en funciones. Esto así para evitar la tentación del tráfico de influencia y las perversiones que el mismo conlleva. A lograr este objetivo contribuye la participación de juristas que no son jueces como miembros del Consejo.

3.25 La presencia de los juristas

Una de las críticas dirigidas contra la participación de los jueces, de manera exclusiva, en el Consejo General del Poder Judicial se basa en el peligro del corporativismo que ello comporta. Este peligro se puede conjurar propiciando que el Consejo se integre en una proporción de abogados provenientes del mundo académico y del ejercicio profesional privado. En concreto, se ha propuesto que cinco de los 17 integrantes del consejo provengan de este sector, con lo cual se satisface además la exigencia del pluralismo toda vez que se exige que los mismos sean seleccionados por las academias de las que formen parte y de las organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, se propone que el Colegio de Abogados de la República Dominicana, como gremio, tenga una representación en el Consejo.

La integración de juristas no sólo aporta para evitar el corporativismo y garantizar un importante nivel de pluralismo en la integración del Consejo, también está llamada a potenciar el nivel y la capacidad técnica de los miembros de este importante órgano del Poder Judicial.

3.26 La participación del Senado

Otro aspecto que consideramos relevante destacar en la formulación de esta propuesta es la participación del senado, como órgano de representación perteneciente a otro poder del Estado, en la designación de los cinco juristas. Se debatió sobre la pertinencia de que en el Consejo participaran directamente representantes de las cámaras del Congreso Nacional, sin embargo, esta idea fue descartada en base a dos criterios de peso. El primero, relativo a la participación directa del órgano legislativo en una instancia judicial, lo cual desnaturaliza el principio de la separación de poderes, y el segundo, relacionado con la incompatibilidad de la función legislativa con una función de dedicación exclusiva como sería, desde la óptica de esta propuesta, la del Consejo General del Poder Judicial.

La importancia de la intervención del Senado radica en el hecho de que la misma otorga legitimidad democrática al Consejo, toda vez que una parte de sus miembros son

designados por un órgano de representación, además de que se fortalece el pluralismo que, como se ha indicado más arriba, es un criterio clave para garantizar un poder judicial independiente y una judicatura imparcial en una sociedad democrática. En vista de los señalamientos en el sentido de que se corre el peligro de partidizar la composición del Consejo dándole al Senado la potestad para designar a una parte de sus miembros, se decidió poner como condición que los designados por la Cámara Alta lo fueran de las propuestas presentadas por las universidades y por las organizaciones de la sociedad civil.

En definitiva, la representación de la judicatura (dos tercios de los jueces, conforme la propuesta, sería miembros del consejo), de las organizaciones de la sociedad civil, de las academias, la participación del Senado y la eventual participación del presidente de la República, garantizarán la composición de un órgano que se corresponde con las exigencias de un pluralismo equilibrado que, por un lado, evitaría la corporativización del Judicial, y por otro, el control partidario de su estructura. Entendemos que esto es lo que mejor se corresponde con las exigencias de la estructura judicial en una sociedad que avanza pretende avanzar en la consolidación de la democracia y el Estado constitucional de derecho, como es el caso de la República Dominicana.

3.27 Dedicación exclusiva a la función

Dadas la naturaleza y la cantidad de funciones que se sugiere pasen al Consejo General del Poder Judicial, no sólo se demanda que el mismo sean ampliado en su composición, sino que sus miembros tengan dedicación exclusiva a la función de consejeros. Esto hace el cargo en el Consejo incompatible con el desempeño de cualquier otra función pública o privada, salvo la función académica o el desempeño de cargos honoríficos, al tenor de lo establecido en la propia constitución. Como se ha dicho antes, la exigencia de dedicación exclusiva a las funciones propias del Consejo, es una de las razones por las que se entiende que ni el Presidente de la República, ni los legisladores, deberían formar parte del mismo.

3.28 Atribuciones del Consejo

Como se ha dicho más arriba, las labores de gobierno y administración del Poder Judicial, las desempeña actualmente la Suprema Corte de Justicia, lo cual atenta contra los principios de independencia e imparcialidad, interfiere con el desempeño de la labor jurisdiccional y quebranta la exigencia de horizontalización que en una sociedad democrática debe orientar la estructura judicial. Es por estas razones, así como por el estudio de la experiencia en el derecho comparado, que hemos propuesto que las funciones del actual Consejo Nacional de la Magistratura sean considerablemente redimensionadas, y que el mismo pase de ser el órgano ad-hoc que es, a ser el órgano permanente que aspiramos que sea. Es por esto que, sin detrimento de otras atribuciones que pueda atribuirle la ley, entendemos que el Consejo General del Poder Judicial debe tener las siguientes competencias:

- a. La administración de la Carrera Judicial** y la de designación de todos los jueces del país y funcionarios del poder judicial, con excepción de aquellos miembros de la Suprema Corte de Justicia cuya designación corresponde al Consejo de la Magistratura Superior, tal y como se ha propuesto en otro apartado de esta propuesta. Esto tiene especial relevancia porque la administración del Sistema de Carrera en manos de la Suprema Corte de

Justicia, convierte a los jueces y funcionarios en empleados del máximo tribunal, el cual tiene además ascendencia jerárquica en términos jurisdiccionales.

Este doble nivel de jerarquía, orgánica y funcional, hace sumado a la potestad disciplinaria que actualmente tiene la Suprema Corte, supone una altísima concentración de poder que atenta contra la independencia e imparcialidad del juez. La lógica que rige en este tipo de estructura es que la voluntad del superior se impone al mandato de la constitución y la ley.

- b. El control disciplinario sobre los jueces y funcionarios de la Suprema Corte de Justicia.** De esta manera, se garantiza que los comportamientos reñidos con el reglamento disciplinario provenientes de jueces del máximo tribunal, puedan ser ventilados sin que se presenten los inconvenientes que supone que sea el mismo órgano del que se forma parte que tenga este tipo de competencia.

Es importante volver a señalar que esta propuesta, que limita la competencia disciplinaria del Consejo a las actuaciones de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, otorgando la potestad disciplinaria sobre los demás jueces a este tribunal, fue la propuesta mayoritariamente votada, mas no la que obtuvo la aprobación unánime. En nuestro caso particular, somos partidarios de que todo lo relativo a la política disciplinaria del Poder Judicial esté en manos del Consejo.

- c. La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial.** Entendemos que la administración del presupuesto del Poder Judicial, como parte de las competencias administrativas del mismo, debe ser otra de las atribuciones del Consejo, sustrayéndoselas a la Suprema Corte de Justicia que actualmente la ostenta.
- d. La definición y ejecución de la política salarial de los funcionarios y empleados del poder judicial.** En consonancia con lo anterior, entendemos que todo lo relativo al tema salarial debe ser otra de las competencias que pasen al Consejo General del Poder Judicial.
- e. La definición, aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces y funcionarios del Poder Judicial.** La evaluación del desempeño, para valorar los méritos en los que se basa el sistema de ascensos y promociones en todo sistema de carrera, descansa actualmente en la Suprema Corte de Justicia. En razón de que esto también forma parte del esquema de atribuciones de tipo administrativa, entendemos que debe corresponder al Consejo la definición y aplicación de los indicados instrumentos.

Lo mismo vale para todo lo relativo a la administración del régimen de promociones, traslados y remociones de los jueces y funcionarios del Poder Judicial, así como en lo que tienen que ver con la implementación de los tribunales creados por la Ley y para la iniciativa legislativa sobre temas relacionados con el Poder Judicial.

4. El Consejo de la Magistratura Superior

Par los fines de esta propuesta, la creación del Consejo General del Poder Judicial no implica la inhabilitación del actual Consejo Nacional de la Magistratura. Entendemos que dicho órgano debe permanecer con la misma composición que actualmente tiene, es decir, integrado por el Presidente de la República, quien lo preside; el Presidente del Senado y un Senador escogido por el Senado que pertenezca a un partido político distinto al del Presidente de esa Cámara; el Presidente de la Cámara de Diputados y un diputado, escogido por sus pares, que pertenezca a un partido político distinto al del Presidente de esa Cámara; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y un Magistrado de ese alto Tribunal escogido por sus pares, quien fungirá como secretario.

Lo que sí entendemos que debe cambiar es la denominación de este órgano y, sobre todo, las funciones que actualmente tiene. De manera concreta, estamos proponiendo que pase a llamarse Consejo de la Magistratura Superior en virtud de las atribuciones que más abajo se señalan.

4.1 Atribuciones

Este Consejo de la Magistratura Superior tendría como atribución la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional, de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia que no provengan del Sistema de Carrera y, eventualmente del Procurador General de la República.¹¹ La existencia de este Consejo pudiera ser aprovechada para darle cabida a la designación de otro tipo de funcionarios que, por no ser del orden judicial, no han sido objeto de análisis ni ponderación en el marco de esta consultoría. Pero pensamos en la posibilidad de que los miembros de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas bien podrían ser seleccionados por este órgano.

Queremos destacar la especial importancia que tiene el hecho de que sea este Consejo quien designe a los magistrados del Tribunal Constitucional. Uno de los problemas más debatidos en el ámbito de la justicia constitucional en el derecho comparado, es el relativo a lo que Alexander Bickel denominó “la dificultad contramayoritaria”, es decir, el problema de legitimidad que significa el hecho de que un tribunal, cuyos magistrados no han sido seleccionados por el voto de la población declare la nulidad de una ley emanada del órgano por antonomasia de al voluntad popular.

La inquietud generada por esta dificultad fue, entre otras razones, lo que llevó a Hans Kelsen, a proponer la creación de un modelo de control de constitucionalidad centralizado en un Tribunal especial la designación de cuyos miembros fuera de extracción predominantemente parlamentaria, para con ello salvar el déficit democrático antes aludido. Aunque no consideramos de recibo el argumento de que los jueces no están legitimados para anular las leyes del Congreso por el hecho de que su designación no se lleve a cabo por los causes normales del procedimiento democrático, creemos que la participación del las Cámaras, del Ejecutivo y del Poder Judicial, en la selección de los magistrados del Tribunal Constitucional en nuestro país, dotaría a este de un nivel de legitimidad política incuestionable.

¹¹ Como se verá en la parte de este trabajo relativa al Ministerio Público, se han formulado dos propuestas en cuanto a la designación del Procurador General de la República. La primera, que este funcionario sea designado por El Consejo de la Magistratura Superior, y la segunda que lo sea por el Senado de la República de una terna que a tales fines le someta el presidente de la República.

Entendemos que el equilibrio en la composición del Consejo, que impide que un sector político pueda imponer su voluntad en lo relativo a la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, sumado a la naturaleza altamente política de sus funciones, son aspectos que favorecen la permanencia del Consejo de la Magistratura Superior, pudiendo ser aprovechada esa permanencia para asignarle las otras competencias arriba señaladas.

5. Fortaleciendo la jurisdicción constitucional

5.1 Introducción

Como se ha señalado en otra parte de este trabajo, la reforma constitucional de 1994 otorgó a la Suprema Corte de Justicia la competencia para decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes a instancias del Poder Ejecutivo, de los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada¹². Se restableció con ello el denominado control concentrado de constitucionalidad, que en el derecho dominicano tiene su antecedente en la reforma constitucional de 1924.¹³ A partir de 1994 en el país existe lo que se ha dado en llamar un sistema mixto de control, por un lado, el modelo de control difuso, que persiste en virtud de la disposición contenida en el artículo 46 de la constitución y el modelo concentrado de control instituido por el citado artículo 67.

En el contexto del debate sobre la reforma constitucional, el tema de la jurisdicción constitucional es otro de los aspectos objeto de una interesante controversia. Los términos del debate giran en torno a dos cuestiones centrales: el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional debe operarse por medio de la creación de una Sala Constitucional incardinada en la Suprema Corte de Justicia? O debe establecerse un Tribunal Constitucional, independiente y autónomo del Poder Judicial.? Lo que sigue a continuación es una reflexión sobre estos aspectos, seguida de una propuesta consensuada por la Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho del País.

5.2 Generalidades sobre el tema

“La jurisdicción constitucional de la libertad”, como acertadamente ha denominado don Mauro Cappelletti al fenómeno de los Tribunales Constitucionales, ha demostrado ser un formidable compañero de ruta del moderno Estado de derecho en el ingente esfuerzo por garantizar la preservación y el afianzamiento del sistema de derechos y libertades que la Ley Fundamental acuerda en provecho de la persona y del ciudadano.

Del mismo modo, la labor de un órgano especializado de justicia constitucional es, en muchos sentidos, una palanca impulsora de los resortes del debate para la construcción de una sólida dogmática constitucional, sin la cual la constitución se petrifica en un amasijo de cláusulas obsoletas sin conexión con la realidad del sistema al que están llamadas a servir. Una consecuencia lógica de esta labor de elaboración teórica, sería su contribución al afianzamiento del valor normativo de la constitución.

5.3 Democracia, Estado de derecho y Jurisdicción constitucional

La jurisdicción constitucional constituye el principal instrumento de garantía para la efectiva realización del principio de supremacía constitucional, de los supuestos básicos del sistema democrático y del orden de valores que conforman el Estado de derecho en los sistemas constitucionales del mundo actual. De lo anterior da cuenta el hecho de que una de las características típicas de las sociedades que han logrado consolidar el funcionamiento de sus instituciones democráticas consiste en que, en el diseño de sus estructuras constitucionales, han configurado una jurisdicción constitucional especializada, la cual está a la base de la realización de tal logro.

¹² Artículo 67, numeral 1 parte final de la constitución dominicana.

¹³ Este modelo de control de constitucionalidad de la ley instituido por primera vez en 1924 fue suprimido en la reforma de 1927, volviéndose al modelo difuso de control.

Si miramos la experiencia del derecho comparado, y sólo a título de ejemplo, nos damos cuenta de que la jurisdicción constitucional constituye el sello distintivo del constitucionalismo europeo en tres momentos decisivos de su evolución en el siglo XX: a) en el resurgimiento de la idea de constitución tras los horrores de la segunda guerra mundial¹⁴; b) en la importancia determinante ha tenido la experiencia constitucional en los procesos de transición democrática en Portugal y España¹⁵; y c) finalmente, tras la caída del Muro de Berlín en 1989 comenzó en la Europa del Este a tomar auge un sólido movimiento constitucional cuya referencia básica para la articulación de sus principios básicos es la jurisdicción constitucional. En palabras de Bruce Ackerman, la creación de jurisdicciones constitucionales se ha convertido en la piedra de toque para el “ascenso del constitucionalismo mundial.”¹⁶

Pero la creciente preponderancia de la jurisdicción constitucional no es un fenómeno exclusivo de la experiencia europea ni se reduce al modelo instituido en aquel continente y cuya característica orgánica central consiste en la creación de un tribunal autónomo e independiente de los demás poderes del Estado. En América Latina contamos con una importante tradición en materia de jurisdicción constitucional. Cuando se analizan los procesos de transición hacia la democracia en otros países del área nos damos cuenta del especial interés que, en el rediseño de sus sistemas constitucionales, se ha prestado a la relevancia de la jurisdicción constitucional.

A la carga histórica que ha significado la experiencia del autoritarismo y de los regímenes de fuerza en los países del área – una de cuyas consecuencias más traumáticas ha sido el absoluto desconocimiento de los derechos fundamentales- es necesario oponerle una firme voluntad encaminada a que los principios básicos de la constitución echen raíces en la conciencia ciudadana. Es justamente ese papel el que está llamada a jugar una jurisdicción constitucional, como órgano superior en la interpretación y realización de los derechos y de los valores democráticos en nuestras sociedades.

En el caso específico de la República Dominicana una jurisdicción constitucional especializada está llamada a desempeñar un papel de primer orden en los siguientes aspectos:

a. Afianzamiento del valor normativo y de la fuerza vinculante de la constitución

Históricamente nuestra tradición jurídica ha entendido la constitución como un instrumento político vacío de todo contenido jurídico que vincule a través de sus postulados la actuación de los poderes públicos. No ha pasado de ser un trozo de papel que continuamente escribe y reescribe la voluntad política de los poderes de turno. Esta práctica, junto a la tradicional concepción del juez como simple instrumento para la

¹⁴ Esta etapa estuvo marcada de manera decisiva por la importancia que habrían de tener La Corte Constitucional Austriaca (1945); el Tribunal Constitucional Italiano (1948); la formidable experiencia del Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana (1949), que son los ejemplos más notorios de esa primera etapa.

¹⁵ También en estas experiencias es innegable el peso específico que en la consolidación de los supuestos del Estado de derecho y de los valores cardinales de la democracia han desempeñado los tribunales constitucionales instituidos por los respectivos textos constitucionales.

¹⁶ Cfr. Ackerman, Bruce. El ascenso del constitucionalismo mundial. En La política del diálogo liberal. Editorial Gedisa, Barcelona, 2001.

realización de la voluntad legislativa, ha impedido la cristalización de una concepción jurídica de la constitución.

La cultura jurídica generada en torno a la concepción descrita sólo puede ser superada por un poderoso impulso encaminado a rescatar la vigencia de los principios, valores y garantías contenidos en las previsiones de nuestro texto constitucional. La responsabilidad superior en dicho esfuerzo debe ser puesta en manos de una jurisdicción constitucional que, investida de la legitimidad necesaria para exigir el cumplimiento del principio de supremacía constitucional, está llamada a generar la contracultura jurídica para que el texto constitucional sea la norma central efectiva de nuestro ordenamiento.

b. Contribuir a fomentar una cultura de los derechos

Esto tiene una especial relevancia por el hecho de que, los valores sustantivos del sistema democrático que instituye nuestro texto constitucional, no se han traducido en una cultura habituada al ejercicio y goce efectivos de los derechos y las libertades.

El desafío principal a que se enfrenta nuestro ya largo proceso de transición democrática es el de lograr la vigencia efectiva de los derechos y las libertades consagradas en la constitución. Pero enfrentar exitosamente dicho desafío atraviesa por la creación de una jurisdicción constitucional. Esto es así porque, como acertadamente lo señalara Mauro Cappelletti la jurisdicción constitucional es la “jurisdicción de la libertad”, es decir, la instancia garantizadora el ejercicio de los derechos propios del orden constitucional. La experiencia se ha encargado de demostrar que sin una entidad que garantice los derechos, los mismos nunca se realizan y el Estado de derecho no pasa de ser una ficción.

La jurisdicción constitucional es la responsable en un Estado Constitucional, a través de su labor hermenéutica o exegética de procurar una eficacia expansiva y progresiva de los Derechos Fundamentales, de remozarlos y adaptarlos a las nuevas exigencias socioeconómicas. Esta tarea del sumo intérprete del texto fundamental, a través de sus pronunciamientos, de descubrir y fortalecer los Derechos Fundamentales atípicos o innominados en aras de ofrecerle a toda persona una mayor esfera de garantías. La cotidiana aplicación de los Derechos Fundamentales recogidos en la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos por una Jurisdicción Constitucional es una forma de resaltar su “vinculación más fuerte”, tanto frente a los Poder Públicos como al resto de los particulares que se encuentran de hecho en una posición de poder o ejerciendo transitoriamente potestades públicas o sin estar en tales circunstancias.

c. Redimensionar el debate constitucional

Allí donde se ha implementado, una de las consecuencias de primer orden de la jurisdicción constitucional consiste en que la misma contribuye a redimensionar el debate constitucional. La jurisprudencia constitucional se encuentra a la base de la producción doctrinal en los más influyentes sistemas jurídicos de nuestro mundo. Esto tiene una especial importancia por el hecho de que la práctica jurisdiccional convierte la constitución en un instrumento vivo y en permanente estado de interpretación y readecuación.

Sólo mediante un proceso abierto y permanente de debate constitucional es posible crear una verdadera cultura constitucional, llevar la constitución a la conciencia de los ciudadanos. La discusión continua sobre la importancia de los derechos y las libertades

es una condición para avanzar hacia eso que Habermas ha denominado “patriotismo constitucional”. A la apertura de los canales para generar y mantener ese debate contribuye de manera importante la práctica de la jurisdicción constitucional.

Existen, pues, buenas razones, y sobradas experiencias históricas para suponer que la creación de una jurisdicción constitucional especializada en nuestro país ha de realizar un importante aporte en el sentido antes señalado.

Puestos de acuerdo sobre lo anterior, la cuestión que se impone es la siguiente: ¿Cuál es el modelo de jurisdicción constitucional más conveniente a la particular evolución de la experiencia jurídica y política en la República Dominicana? Una Sala Constitucional – como instancia incardinada en la Suprema Corte de Justicia - o un Tribunal Constitucional, como entidad autónoma, parecen ser los términos en los que se plantea el debate, y, en torno a ello bien vale la pena hacer un sopesado ejercicio de reflexión.

5.4 Argumentos y contra argumentos sobre la Sala y el Tribunal Constitucional

- **El argumento económico**

En el debate sobre el tema, los defensores de la Sala Constitucional ha apelado a un argumento nada desdeñable: el relativo a la política de asignación presupuestaria para la jurisdicción constitucional. Parten del supuesto de que el Poder Judicial cuenta ya con un presupuesto autónomo de cuyas partidas podrían destinarse los montos iniciales para solventar las exigencias materiales de la nueva sala, mientras que la creación de un tribunal autónomo conllevaría la creación de un nuevo presupuesto y, sabemos de sobra lo que eso significa en nuestro medio.

Esta lógica de razonamiento es insostenible puesto que pierde de vista que, en primer lugar, que la creación de una nueva sala en la Suprema Corte de Justicia tiene un impacto presupuestario, en términos de infraestructura, de designación de nuevos magistrados, de salarios, de equipamiento, etc., que desborda el de por sí pírrico presupuesto que anualmente se asigna al Poder Judicial. En segundo lugar, no se tiene en cuenta el hecho de que esta lógica de razonamiento eliminaría la posibilidad de creación cualquier institución en el país. El análisis del impacto presupuestario de una iniciativa debe considerarse a la luz de los beneficios que la misma pueda comportar para el fortalecimiento del clima institucional en el país.

- **Ventajas desde el punto de vista de las exigencias normativas**

Otro de los argumentos con que se ha defendido la idea de la Sala Constitucional es el relativo a que su creación no conlleva una reforma constitucional y el natural cúmulo de aprensiones políticas que ello siempre comporta. Bastaría, razonan los defensores de esta idea, con la promoción de iniciativas legislativas que adecuen las normas constitucionales a las exigencias para la creación de la Sala para que la cuestión normativa quede zanjada.

Como ha de suponerse, la apelación a este argumento pierde toda pertinencia en el contexto actual en donde el debate sobre la jurisdicción constitucional resurge con motivo del proceso de reforma constitucional que vive el país. En otras palabras, con Sala o con Tribunal Constitucional, la constitución dominicana será objeto de una reforma de considerables dimensiones, razón por la cual de lo que se trata es de, en este

contexto, buscar el mecanismo que mejor deje satisfechas las expectativas de consolidación del sistema democrático y el Estado de derecho.

- **El argumento fuerte: los conflictos de competencia**

El argumento al que con mayor frecuencia se apela para defender la Sala Constitucional es el de que el Tribunal Constitucional es un foco de conflictos competenciales que no conviene a nuestro sistema de justicia. Se aduce que incluso en países con democracias consolidadas como Alemania y España, con frecuencia se presentan importantes conflictos relativos a los límites competenciales entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. Son comunes los alegatos, por parte de la Corte Suprema, en el sentido de que el Constitucional interfiere en sus ámbitos de competencia. Sólo el apego irrestricto a los valores democráticos ha permitido que estas disputas se resuelvan sin mayores consecuencias para la estructura de poderes definida por la constitución, razonan los defensores de la Sala.

Olvidan quienes así razonan que los conflictos entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, allí donde se suscitan, no son el resultado de la ubicación del órgano de control de la constitucionalidad. Resultan de la naturaleza misma de la labor de control. En otras palabras, el conflicto no se evita creando un órgano especializado en la Suprema Corte de Justicia. Más aún, es previsible que dada la fragilidad institucional del Poder Judicial en la República Dominicana, la creación de la Sala Cuarta comporte un potencial conflictivo y desestabilizador de proporciones inimaginables y ello por las razones siguientes.

Quienes le dan seguimiento a estos temas conocen de los (muchas veces aguerridos) conflictos de competencia que con frecuencia se suscitan entre la jurisdicción constitucional y el Poder Judicial. En aquellos países donde Tribunal Constitucional y Poder Judicial funcionan como entidades separadas, dichos conflictos, aunque relevantes, no pasan de ser importantes contradicciones entre dos órganos del Estado, y por lo común cada uno de ellos termina monolíticamente unificado en la defensa de su propio criterio.

Considérese la posibilidad real de que una eventual Sala Cuarta en la Suprema Corte de Justicia pronuncie la anulación de una decisión del Pleno o de otra de las Salas del alto tribunal en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Este tipo de eventualidades plantearían importantes conflictos a lo interno del Tribunal Supremo, y la sola posibilidad de que ello ocurra actúa en desmedro del poder, la confiabilidad y autoridad de la Corte Suprema y del Poder Judicial en su conjunto. Más aun, sostenemos la idea de que el Poder Judicial no soportaría ser expuesto a la lógica de estos conflictos.

La única vía de evitar dichos conflictos sería obviando toda posibilidad de que las decisiones judiciales puedan ser sometidas al escrutinio del proceso constitucional de amparo, y esa sería la menos deseable de las salidas, pues la misma dejaría a los ciudadanos sin instancia hacia la cual recurrir cuando las violaciones de derechos fundamentales provengan de instancias jurisdiccionales. Y no se trata de una especulación hipotética. Cuando se analizan las decisiones de los tribunales constitucionales y de órganos jurisdiccionales supranacionales como el Tribunal de Estrasburgo, es fácil darse cuenta que la inmensa mayoría de las decisiones de estos

órganos de protección de los derechos fundamentales responden a cuestionamientos formulados sobre decisiones judiciales violatorias de derechos fundamentales.

Desde este punto de vista, no es admisible siquiera suponer que las decisiones judiciales no sean objeto de control por el órgano garante de la constitucionalidad y de los derechos fundamentales. Toda decisión judicial es una decisión de poder que afecta más directamente que cualquier otra proveniente de las demás corporaciones públicas, las cuestiones más sensibles de la persona y el ciudadano: su libertad, su patrimonio, su propiedad, su familia, etc. Si el objetivo esencial de la constitución es establecer límites al ejercicio del poder, esos límites deben alcanzar a ese foco de generación de decisiones de poder que es el juez.

El sentido último del principio de supremacía constitucional que deriva del artículo 46 de la constitución dominicana no se podría realizar adecuadamente si las decisiones jurisdiccionales se excluyen de la lógica de control. Más aun, ello implicaría perder de vista la parte capital del artículo 8 que dispone que la finalidad principal del Estado consiste en la defensa del sistema de derechos y libertades constitucionalmente consagrados. Como bien ha señalado Robert Alexy “quien pretenda escribir en la constitución ideales políticos no justiciables, debe ser consciente de lo que se juega. Con una sola decisión de la constitución no controlable judicialmente se abre el camino para la pérdida de su obligatoriedad.”¹⁷

Existe además un argumento de consenso histórico a favor del Tribunal Constitucional. Cuando se revisan los anteproyectos y los proyectos de reforma constitucional que desde las academias, desde la sociedad civil y desde algunas instancias gubernamentales se han elaborado en los últimos lustros en el país se puede constatar que, en absolutamente todos, se ha propuesto la creación de un Tribunal Constitucional como un órgano autónomo. Este es un aspecto que conviene considerar puesto que el mismo expresa una demanda concreta de sectores importantes de la sociedad dominicana que aspiran a que la misma sea debidamente satisfecha.

Esa labor de garantía de superioridad de la norma constitucional y de control de las decisiones de los órganos del Estado, incluido el Poder Judicial, queda mejor salvaguardada en nuestro país, por las razones expuestas, por un Tribunal Constitucional independiente y autónomo del Poder Judicial, que por una Sala Constitucional en la Suprema Corte de Justicia.

5.5 Naturaleza y composición del Tribunal Constitucional

De conformidad con la propuesta formulada por la Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho, en base a los argumentos antes desarrollados, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución en ocasión de los conflictos sobre el alcance de los derechos fundamentales y del apego de las leyes a la misma. Dicho Tribunal debería estar integrado por 9 magistrados elegidos por el Consejo de la Magistratura Superior de entre jueces y fiscales, profesores universitarios y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional.

¹⁷ Robert Alexy. Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático. En Neoconstitucionalismo (s). Editorial Trotta, Madrid, 2003. p. 33

5.6 Permanencia y sistema de remoción de sus miembros

En cuanto a la permanencia en sus funciones, la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional se hará por un período de doce años y el Tribunal se renovará por tercio cada cuatro años, con arreglo a la ley. Es importante considerar que los miembros del Tribunal Constitucional deben ser independientes e inamovibles mientras dure el período de su designación.

5.7 Sistema de incompatibilidades

Del mismo modo, la propuesta contempla un régimen de incompatibilidades, según la cual la condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible con todo mandato representativo, con los cargos políticos o administrativos, con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos, con el ejercicio de la Carrera Judicial y del Ministerio Público. En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del Poder Judicial.

5.8 Ámbito de competencia

De conformidad con la propuesta, el Tribunal Constitucional tendría competencia para conocer:

1. De los recursos de inconstitucionalidad de la ley y demás actos normativos de carácter general.
2. De los procesos constitucionales de amparo, incluidos aquellos que se originan en una decisión judicial.
3. Del control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales.

5.9 Actores legitimados para actuar ante el Tribunal Constitucional

Conforme el acuerdo alcanzado en la Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho podrán interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el Presidente de la República, los Presidentes de de las Cámaras del Congreso Nacional o cualquier ciudadano con interés en el caso de que se trate. En cuanto a la acción de amparo, la misma la podrá interponer ante el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo.

6. El Ministerio Público en la reforma constitucional

6.1 Introducción

El Ministerio Público es una de las instituciones que acusa mayores niveles de rezago en el proceso de fortalecimiento del sistema de justicia en el país. La dependencia orgánica y funcional que históricamente ha tenido respecto del Poder Ejecutivo, la práctica clientelar en la designación de los magistrados de la institución, el sesgo institucional que ha hecho de los fiscales representantes de los gobiernos de turno y no del interés de la sociedad y del Estado, son algunos de los lastres que lastima sensiblemente las posibilidades de su independencia y autonomía, con todo lo que ello implica para el entorpecimiento de la labor de persecución de la criminalidad y el efectivo combate contra la corrupción y la impunidad.

La entrada en vigencia del Código Procesal Penal y el cambio de paradigma que el mismo ha supuesto, -desde un modelo mixto hacia un modelo acusatorio de tipo adversarial- la relevancia del principio de la separación de funciones, la idea de que el juicio penal se resuelve en base al debate sobre las pruebas presentadas en audiencia y el fortalecimiento de sistema de derechos y garantías constitucionales, son sólo algunos de los tópicos que con mayor elocuencia hablan de la necesidad de fortalecer institucionalmente el Ministerio Público. Se puede decir que el futuro de la reforma procesal penal y del mejoramiento del sistema de administración de justicia en su conjunto, depende en gran medida del éxito que tengan los esfuerzos por transformar esta institución para que pueda responder a las exigencias de una sociedad que, como la dominicana, demanda mejorar la calidad de su sistema democrático y de su Estado de derecho.

La adecuada implementación de la reforma procesal penal exige un entendimiento armónico entre dos dimensiones de la lucha contra la criminalidad: la dimensión garantista, que permita que la acción de los agentes e instituciones del Estado sean en todo momento respetuosos de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, y la dimensión de la eficacia, que demanda que la actividad de persecución del crimen alcance los resultados en el tiempo y mediante los procedimientos propios de una sociedad democrática. En la observancia de esta doble dimensión de la implementación de la reforma procesal penal, el Ministerio Público tiene un rol de primer orden que jugar, pero sólo podrá lograrlo en la medida en que la institución sea debidamente fortalecida, sus funcionarios capacitados, y rediseñados los procesos de designación y permanencia en el cargo de los mismos.

6.4 Los avances alcanzados

La puesta en vigencia del Estatuto del Ministerio Público, la consecuente creación y puesta en funcionamiento de la Escuela Nacional del Ministerio Público, los presupuestos de Carrera e inamovilidad dispuestos en la Ley, constituyen si dudas pasos de avance en lo relativo a la creación de las bases jurídicas para un serio proceso de institucionalización de este importante actor del sistema de administración de justicia en el país. Lo mismo se puede decir de la creación y puesta en vigencia del Reglamento de la Carrera del Ministerio Público, aprobado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto número 4-06 de enero del presente año. El mismo está orientado hacia el propósito de organizar todo lo relativo al ingreso, la permanencia, el ascenso y la salida de los integrantes del Ministerio Público, así como a perfilar los programas de formación de la

Escuela Nacional del Ministerio Público, de conformidad con las disposiciones legales que la rigen.

De acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento, la carrera del Ministerio Público tiene por finalidad principal garantizar la idoneidad, estabilidad, e independencia de los magistrados de la institución en el ejercicio de sus respectivas funciones. Para el logro de esta finalidad se establece la inamovilidad de los funcionarios del Ministerio Público, al tenor de lo dispuesto en el Párrafo del artículo 44 y en el artículo 45 de la Ley 78-03.

El Reglamento establece dos modos para ingresar a la Carrera del Ministerio Público.

- a) **Por concurso público de oposición para aspirantes a ingresar al Ministerio Público en el rango de Fiscalizador.** Esto implica la participación de los interesados en los concursos de aspirantes a fiscalizadores que al efecto convoque la Escuela Nacional del Ministerio Público. En el marco de dichos concursos, los aspirantes son sometidos a un riguroso proceso de evaluación en las áreas de valores, competencias, aptitudes, conocimientos jurídicos y otras áreas relevantes, a fin de determinar si reúnen las condiciones necesarias para ingresar al Ministerio Público. Aquellos que superan satisfactoriamente dichas evaluaciones ingresan al Programa Inicial de Formación en la Escuela Nacional del Ministerio Público, cuya aprobación es requisito esencial para ser propuesto como candidato a ingresar a la Carrera en el renglón de Fiscalizador.
- b) **Por las evaluaciones para el ingreso a la Carrera de los miembros del Ministerio Público en funciones en los distintos rangos de la institución.** En el caso de los magistrados del Ministerio Público en funciones y que superaron el proceso de evaluación aplicado por la Escuela en el mes de abril del año 2005, los mismos podrán ingresar a la Carrera, toda vez que cumplan con los siguientes requisitos:
 - Cursar satisfactoriamente el Programa de Formación Básica por Nivel organizado por la Escuela Nacional del Ministerio Público.
 - Haber satisfecho los niveles requeridos en la evaluación del desempeño y de antecedentes.
 - Ser propuesto por el Consejo Directivo de la Escuela Nacional del Ministerio Público al Procurador General de la República o al Consejo General de Procuradores, conforme las distinciones especificadas en los artículos 22 y 24 respectivamente del Estatuto del Ministerio Público.
 - Ser designado por Decreto del Presidente de la República como miembro de la Carrera del Ministerio Público en el rango que corresponda.

Una de las disposiciones más relevantes establecida en el Reglamento de la Carrera del Ministerio Público se encuentra contenida en el Párrafo II del artículo 18 que dispone:

“A partir del presente Reglamento, en ningún caso podrá ingresar al Ministerio Público, aún de manera provisional, quien no haya satisfecho los requisitos especificados para cada rango del Ministerio Público.”

La aprobación de este Reglamentos constituye, sin lugar a dudas, un paso de singular trascendencia en el proceso de institucionalización del Ministerio Público. La demanda de institucionalidad del Ministerio Público es mucho más que una fórmula hueca. Significa, en primer lugar:

- a. **Un cambio en el mecanismo de ingreso a la institución**, cuya característica principal consiste en una objetiva ponderación de los méritos profesionales, la trayectoria moral y la vocación de servicio de los aspirantes, determinables mediante la aplicación de las herramientas de evaluación establecidas por la Escuela.
- b. **La profesionalización de la función de MP**. Este aspecto tiene dos fases principales: una de formación inicial, que implica que los aspirantes tienen que, como condición indispensable para el ingreso a la institución, aprobar satisfactoriamente un riguroso y exigente proceso de formación que los habilita para desempeñar sus funciones. Y una fase de educación permanente, orientada a la especialización y actualización constante de los funcionarios en cada una de las áreas en que se materializa la actividad del MP en el país.
- c. **La inamovilidad y estabilidad en el ejercicio de la función**. Lo que constituye un requisito indispensable para lograr la necesaria combinación entre continuidad y eficacia del MP en el desempeño de sus funciones como representante de la sociedad y del Estado, como persecutor del delito y como defensor de los intereses difusos y colectivos, de conformidad con la legislación vigente en el país.
- d. **La independencia funcional**. Sólo en la medida en que el estatuto de inamovilidad sea una realidad verificable, se puede garantizar la más importante demanda institucional del MP: su independencia funcional, sustrayendo la actividad de persecución criminal de la siempre veleidosa voluntad política, y ciñéndola al cumplimiento estricto de la constitución y de las leyes.
- e. **Identidad y mística del MP**. Los aspectos anteriormente descritos han de contribuir a la conformación de una auténtica dinámica de cuerpo en el MP, un sentido de identidad y pertenencia a una institución que tiene una importante misión que cumplir como parte capital del sistema de administración de justicia del país.

Ahora bien, no podemos olvidar que vivimos en un país con una frágil configuración institucional. La juventud de este proceso, las contradicciones e incongruencias técnicas expresadas en la Ley 78-03 sobre el Estatuto del Ministerio Público, así como lo débil que a estos fines resulta regulación fundamentalmente reglamentaria de la Carrera, son aspectos que en sí mismos no constituyen una garantía para la permanencia, continuidad y consolidación de los logros que se han alcanzado. Se hace necesario además, un serio compromiso, la colaboración, la decidida voluntad y el esfuerzo mancomunado de todos

los sectores que en nuestra sociedad aspiran a contar con un MP profesional, capaz e independiente.

Es en virtud de lo anterior, que la reforma constitucional se presenta como un escenario de primer orden para lograr un avance significativo en la institucionalización de este importante actor del sistema de administración de justicia en el país. Es importante destacar que el Ministerio Público ha sido ni siquiera definido en nuestro ordenamiento constitucional, no ha recibido el tratamiento que una Ley Fundamental debe dispensar a un actor tan determinante en el sistema de justicia. Ha sido considerado como un apéndice de cada una de las estructuras del Poder Judicial definidas en nuestra constitución.

6.5 La propuesta

La propuesta elaborada sobre el Ministerio Público, comienza por reconocerle la dignidad constitucional que se merece, sugiriendo la definición de su misión consistente en promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

En el mismo orden arriba señalado, se plantea que el Ministerio Público debe ejercer sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación, independencia jerárquica, autonomía funcional, presupuestaria y administrativa, y con sujeción a los de principios de legalidad e imparcialidad. Como se nota, se trata estamos animado por el interés de que sean definidos con rango constitucional los aspectos conceptuales básicos que rigen la labor del Ministerio Público.

Otro de los aspectos que conviene destacar de la propuesta es el relativo al establecimiento en la Ley Fundamental del estatuto de Carrera del Ministerio Público, a fin de garantizar la inamovilidad de sus miembros y la independencia funcional en sus actuaciones. Estamos convencidos de que el sistema de Carrera resulta indispensable para lograr la profesionalización y el respeto por la función de nuestros fiscales, y creemos que no es suficiente con que la misma se encuentre en un Reglamento que desarrolla las disposiciones de una Ley plagada de contradicciones e inconsistencias. Todo lo relativo a la regulación de la carrera y del estatuto de inamovilidad e independencia funcional de los miembros del Ministerio Público han de ser desarrollados posteriormente por una Ley, de conformidad con nuestra propuesta.

En relación con la designación del Procurador General de la República, se han planteado dos opciones para someterlas a la consideración de la Comisión de Juristas designada por Decreto Presidencial para la implementación de la reforma constitucional. Conforme la primera opción, el más alto funcionario del Ministerio Público debe ser designado por el Consejo de la Magistratura Superior por un período de cuatro años.

La segunda opción plantea que el Procurador General de la República sea designado por el Senado, de una terna que a tales fines le someterá el Presidente de la República, por un período igual al del mandato presidencial.

7. Sistema de perfeccionamiento de los tratados internacionales en República Dominicana

7.1 El debate sobre la jerarquía entre la Constitución y los Tratados Internacionales

El artículo 3 de nuestra Constitución dispone que “La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado...” Esta disposición contiene el mecanismo por medio del cual nuestro legislador constituyente encuentra el cauce de incorporación a nuestro ordenamiento del derecho internacional, lo cual, junto a otros preceptos de la Constitución, es la más viva expresión del designio del constituyente de abrir el sistema jurídico dominicano a las influencias del derecho internacional.

La apertura del ordenamiento interno al derecho internacional, en los términos establecidos por el artículo 3 de nuestra Ley Fundamental, ha sido interpretada en algunos círculos como el reconocimiento de la supremacía del Derecho Internacional Sobre la Constitución dominicana. Sin embargo, cuando se analizan las disposiciones de derecho positivo a partir de las cuales es posible determinar la relación jerárquica que en nuestro ordenamiento tienen los Tratados respecto de la Constitución la conclusión es necesariamente la opuesta al argumento indicado.

La primera serie de disposiciones jurídicas a las que hay que hacer referencia son justamente de orden constitucional. Así tenemos, en primer lugar, el canon del artículo 3 antes citado. El mecanismo de adopción por los poderes públicos a que se refiere este artículo constitucional, como requisito de perfeccionamiento de los Tratados Internacionales, es la firma por el Presidente de la República (numeral 6 del artículo 55) y la aprobación por parte del Congreso Nacional del Tratado o Convenio suscrito por el Presidente (numeral 14 del artículo 37. El más ligero análisis lleva a considerar que la entrada en vigor, la validez y la eficacia normativa del derecho internacional en nuestro ordenamiento, depende directamente de un procedimiento establecido en la Constitución. Como consecuencia, lo anterior lleva a suponer que el principio de supremacía de la norma constitucional se extiende a los Tratados Internacionales, sin importar el tema sobre el que los mismos versen.

Un Tratado Internacional que no observe el cause constitucionalmente previsto para su entrada en vigencia, no es aplicable y por tanto no tiene fuerza normativa vinculante para el Estado dominicano. Esto está expresamente consagrado en el propio literal 6 del artículo 55 que dispone que, sin la aprobación por el congreso de los convenios suscritos por el presidente de la República, éstos “no tendrán validez ni obligarán a la República.”

En consecuencia con este razonamiento, la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia, ha reconocido el carácter de supremacía que tiene el texto constitucional sobre los Tratados Internacionales en los siguientes términos:

“Resulta impropio afirmar que la convención prevalece sobre todo el derecho interno de la nación dominicana, en razón de que ninguna norma nacional o internacional puede predominar por encima de la Constitución que es parte, la principal, de nuestro derecho interno (...) frente a una confrontación o enfrentamiento de un tratado o convención con la Constitución de la República, ésta debe prevalecer, de lo que se sigue que para que una ley interna pueda ser declarada inconstitucional, no es

suficiente que ella contradiga o vulnere una convención o tratado del que haya sido parte el Estado dominicano, sino que es necesario que esta vulneración alcance a la Constitución misma, salvo el caso que se trate de una disposición sobre derechos humanos comprendida dentro del bloque de constitucionalidad.¹⁸”

Como puede observarse, es de un análisis directo de las disposiciones de nuestro sistema jurídico, positivizado en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia constitucional de nuestro más alto Tribunal,¹⁹ que se extrae como lógica consecuencia que las normas constitucionales prevalecen sobre el derecho internacional.

7.2 Derecho internacional y derecho doméstico: la exigencia de armonía de ambos ordenamientos

Lo primero que hay que señalar es que, si bien desde el punto de vista doctrinal la el debate sobre la jerarquía entre Constitución y Tratados Internacionales resulta interesante, el mismo, en los términos en que ha sido planteado en el país no apunta a la solución práctica de los conflictos que en virtud de este problema pudieran sobrevenir. Como punto de partida resulta necesario reconocer que el ordenamiento internacional y el nacional son dos ordenamientos jurídicos distintos, cada uno de los cuales tiene sus propios sistemas de fuentes establecidos respectivamente en los Tratados y en la Constitución nacional.

Esto obliga a buscar soluciones que, más que fundarse en la superior jerarquía de una de las dos normas en juego –los Tratados o la Constitución-, tienen que asegurar una coherencia estructural entre ambos ordenamientos, cada uno de los cuales se afirma desde su propia lógica: supremacía desde la perspectiva del orden constitucional interno, primacía desde la de los Tratados Internacionales. Al respecto ha dicho el Tribunal Constitucional Español:

“La supremacía de la Constitución es consagrada por el propio texto constitucional y por su interpretación jurisprudencial (salvo en los sistemas en los que se afirma el valor constitucional del Derecho comunitario) y la primacía por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuya doctrina, condensada en el artículo I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en fase de ratificación, es vinculante, con independencia de la suerte que corra dicho Tratado.”

“Por otra parte, el Derecho comunitario tiene un carácter dinámico, no es un conjunto de normas llamadas a ser “recibidas” de una vez para siempre en el Derecho interno, sino un verdadero ordenamiento, de manera que, cuando se autoriza la celebración de un Tratado comunitario, lo que se está haciendo no es insertar una norma en el ordenamiento interno sino abrir ese ámbito interno o doméstico a un ordenamiento en constante cambio y cuyas normas, aprobadas conforme a los criterios establecidos en los propios Tratados, se aplican en España con plena validez y eficacia. Este carácter dinámico del Derecho comunitario se manifiesta además, en un segundo plano, en el hecho de que no sólo es el Derecho derivado el que está sujeto a un proceso de

¹⁸ Suprema Corte de Justicia. Sentencia dictada a propósito del recurso de inconstitucionalidad incoado contra la Ley de Áreas Protegidas y Recursos Naturales.

¹⁹ Conviene recordar que la propia Suprema Corte de Justicia ha establecido el rango constitucional de la jurisprudencia emitida en materia de control de constitucionalidad, indicando que la misma forma parte del bloque de constitucionalidad, configurándola así como una de las fuentes directas del derecho constitucional dominicano.

constante cambio, sino también el propio Derecho originario, que tiende hacia una integración y profundización progresiva cuyo diseño final es incierto y que hasta ahora se ha ido realizando con instrumentos -los Tratados Constitutivos y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, este último en fase de ratificación- que recogen de manera explícita sus propias revisiones o modificaciones (siendo la adhesión de nuevos Estados miembros en sí misma una modificación constitutiva).”

¿Cómo ha resuelto el Constituyente español el problema de los conflictos de jerarquía entre la Constitución y los Tratados Internacionales? El artículo 95.2 de la Constitución de ese país otorga competencia al Tribunal Constitucional para, a instancias del Ejecutivo o las Cámaras, conocer de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los Tratados suscritos por el Gobierno. De suerte que el mismo tribunal que tiene que cumplir el cometido de garantizar la supremacía de la Constitución, salvaguarde la responsabilidad internacional del Estado. Al respecto ha dicho también el Tribunal Constitucional Español:

“Con el procedimiento establecido en el art. 95.2 de la Constitución se confía a este Tribunal un doble cometido, pues al general o común, consistente en la defensa jurisdiccional de la Constitución, se suma el de garantizar la seguridad y estabilidad de los compromisos internacionales que España pueda contraer. Si se prefiere, al cometido jurisdiccional propio de este Tribunal se le añade, en virtud de su ejercicio preventivo, una dimensión cautelar al servicio de la salvaguardia de la responsabilidad internacional del Estado. Se trata, en definitiva, de asegurar la supremacía de la Constitución sin perjuicio alguno para esos compromisos, procurando evitar que la posible contradicción entre una y otros haya de resolverse una vez integradas en el Ordenamiento las normas pactadas; esto es, cuando de la lógica de la supremacía de la Constitución puedan derivar consecuencias incompatibles con la lógica del respeto a lo internacionalmente acordado. El art. 95.2 CE hace posible que las dudas de constitucionalidad que pueda suscitar un tratado se resuelvan con carácter previo a su ratificación, de manera que, de confirmarse aquéllas, ésta queda impedida en tanto no se revise el texto constitucional o se renegocie el tratado en términos que lo hagan compatible con la Constitución. Se pretende evitar, en suma, que la contradicción advertida entre la Norma suprema, de un lado, y una norma todavía no integrada en el sistema regido por aquélla, de otro, llegue a sustanciarse en una contradicción entre la Constitución y una norma internacional incorporada a nuestro Ordenamiento.”

“Con esta defensa jurisdiccional anticipada la Constitución ve asegurada su supremacía frente a las normas internacionales desde el momento mismo de la integración de éstas en el Derecho nacional, tratándose de obviar “la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada” (DTC 1/1992, de 1 de julio, FJ 1) si el juicio de contraste se verificase una vez que hubiera sido ya incorporada al Ordenamiento interno. La contradicción se resuelve, por tanto, evitándola en su origen, y no sólo cuando, ya producida, no queda otro expediente que el de la activación de dos sistemas de garantía, el internacional y el interno [*ex art. 27.2 c) LOTC*], que pueden abocar a consecuencias mutuamente perturbadoras.”

7.3 La propuesta

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, se sugiere que, en el marco del debate actual sobre reforma constitucional se incorpore el control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales, cuya competencia, de conformidad con el esquema general de esta propuesta, debe atribuirse al Tribunal Constitucional.

A este órgano se confiaría un doble cometido, pues al general o común, consistente en la defensa jurisdiccional de la Constitución, se suma el de garantizar la seguridad y estabilidad de los compromisos internacionales que el Estado dominicano pueda contraer. Si se prefiere, al cometido jurisdiccional propio de ese órgano se le añade, en virtud de un ejercicio preventivo creado a tales efectos, una dimensión cautelar al servicio de la salvaguardia de la responsabilidad internacional del Estado.

Se trata, en definitiva, de asegurar la supremacía de la Constitución sin perjuicio alguno para esos compromisos, procurando evitar que la posible contradicción entre una y otros haya de resolverse una vez integradas en el Ordenamiento las normas pactadas; esto es, cuando de la lógica de la supremacía de la Constitución puedan derivar consecuencias incompatibles con la lógica del respeto a lo internacionalmente acordado.

Esto permitiría que las dudas de constitucionalidad que pueda suscitar un tratado se resuelvan con carácter previo a su ratificación, de manera que, de confirmarse aquéllas, ésta queda impedida en tanto no se revise el texto constitucional o se renegocie el tratado en términos que lo hagan compatible con la Constitución. Se pretende evitar, en suma, que la contradicción advertida entre la Norma suprema, de un lado, y una norma todavía no integrada en el sistema regido por aquélla, de otro, llegue a sustanciarse en una contradicción entre la Constitución y una norma internacional incorporada al Ordenamiento.

Con esta defensa jurisdiccional anticipada la Constitución ve asegurada su supremacía frente a las normas internacionales desde el momento mismo de la integración de éstas en el Derecho nacional, tratándose de obviar “la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada”

Mesa Nacional de Decanos de Facultades y Escuelas de Derecho
Título, Secciones y Articulado de la Propuesta de Reforma del Poder Judicial

Título__
Del Poder Judicial

Artículo__: El Poder Judicial emana del pueblo y la justicia se administrará en nombre de la República por jueces integrantes del Poder Judicial independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Constitución y la ley.

Artículo__: El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y de procedimiento que las mismas establezcan.

Artículo__: Los jueces no podrán ser separados, trasladados, suspendidos ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas a tales fines en la ley. La edad de retiro de los jueces es de 75 años.

Artículo__: Los jueces y funcionarios del orden judicial no podrán ejercer otro cargo o empleo público, salvo que se trate funciones honoríficas o de labor docente.

Artículo__: Se prohíben los tribunales de excepción que quebranten el principio de la competencia del juez natural.

Artículo__: Es obligatorio cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, así como prestar la colaboración requerida por jueces y tribunales en el curso de los procesos y para la ejecución de lo juzgado. Las sentencias deberán estar siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública.

Artículo__: La justicia será gratuita y las actuaciones judiciales serán públicas con las excepciones que dispongan las leyes.

Artículo__: Los daños resultantes de un error judicial, así como los que sean consecuencia de la anormal administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado.

Sección__
De la Suprema Corte de Justicia

Artículo__: La Suprema Corte de Justicia, con jurisdicción en toda la República, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

Artículo__: La Suprema Corte de Justicia estará integrada por un mínimo de 17 jueces, doce de los cuales deberán ser designados de entre los provenientes del Sistema de Carrera, conforme los criterios que a tales fines establezca la Ley. Los demás cinco

magistrados serán Electos por el **Consejo de la Magistratura Superior**, y permanecerán en sus funciones por un período de 12 años o hasta que hayan cumplido los 75 años de edad.

Artículo____: El presidente de la Suprema Corte de Justicia, así como su primer y segundos sustitutos, serán designados por el Consejo General del Poder Judicial de entre los magistrados provenientes del sistema de carrera por un período de dos años.

Artículo___: Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley:

1. Conocer en única instancia las causas penales seguidas al Presidente de la República, a los Senadores, Diputados, Secretarios y Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Tribunal Constitucional, Procurador General de la República, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogados del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces de los Tribunales Superiores de Tierras, a los miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y jueces del Tribunal Contencioso Tributario.
2. Conocer de los recursos de casación de conformidad con la ley.
3. Conocer, en último recurso, de las causas cuyo conocimiento en primera instancia compete a las Cortes de Apelación.
4. Ejercer la más alta autoridad disciplinaria sobre los miembros del Poder Judicial, pudiendo imponer hasta la suspensión o destitución en la forma en que determine la Ley.

Sección___ **Del Consejo General del Poder Judicial** **y del Consejo de la Magistratura Superior**

Primera opción

Artículo__ El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. Una ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros.

Artículo___: El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que lo presidirá, y por una matrícula de dieciséis miembros en la forma que a continuación se describe:

1. Diez jueces provenientes de las distintas jerarquías de la estructura judicial en la siguiente proporción: dos magistrados de la Suprema Corte de Justicia, tres jueces de Cortes de Apelación, tres jueces de Primera Instancia y dos Jueces de Paz. Estos miembros serán electos por sus pares en cada una de las distintas instancias.

2. Cinco juristas de reconocido prestigio, con no menos de 15 años de ejercicio profesional, los cuales serán elegidos por el Senado de la República de entre académicos y profesionales propuestos por las universidades nacionales y la Sociedad Civil.
3. Un representante del Colegio de Abogados de la República Dominicana.

Artículo___: Los miembros del Consejo General del Poder Judicial permanecerán en sus cargos por un período de 5 años, sin derecho a reelección inmediata.

Segunda opción

Artículo__ El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. Una ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros.

Artículo___: El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente de la República, que lo presidirá, y por una matrícula de dieciséis miembros en la forma que a continuación se describe:

1. Diez jueces provenientes de las distintas jerarquías de la estructura judicial en la siguiente proporción: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y otro miembro de ese Tribunal, tres Jueces de Cortes de Apelación, tres jueces de Primera Instancia y dos Jueces de Paz. Estos miembros serán electos por sus pares en cada una de las distintas instancias.
2. Cinco juristas de reconocido prestigio, con no menos de 15 años de ejercicio profesional, los cuales serán elegidos por el Senado de la República de entre académicos y profesionales propuestos por las universidades nacionales y la Sociedad Civil.
3. Un representante del Colegio de Abogados de la República Dominicana

Artículo___: Los miembros del Consejo General del Poder Judicial tendrán permanecerán en sus cargos por un período de 5 años, sin derecho a reelección inmediata.

Artículo___: El Consejo General del Poder Judicial, sin detrimento de otras atribuciones que pueda atribuirle la ley, tendrá las siguientes competencias:

1. La administración de la Carrera Judicial y la de designación de todos los jueces del país y funcionarios del poder judicial, con excepción de aquellos miembros de la Suprema Corte de Justicia cuya designación corresponde al Consejo de la Magistratura Superior, tal y como se establece en el artículo (---) de esta Constitución.
2. El control disciplinario sobre los jueces y funcionarios de la Suprema Corte de Justicia.
3. La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial.

4. La definición y ejecución de la política salarial de los funcionarios y empleados del poder judicial.
5. La definición, aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces y funcionarios del Poder Judicial.
6. La administración del régimen de promociones, traslados y remociones de los jueces y funcionarios del Poder Judicial.
7. La implementación de los tribunales creados por la Ley.
8. La iniciativa legislativa sobre temas judiciales.

Artículo___: El Consejo de la Magistratura Superior es un órgano integrado por el Presidente de la República, quien lo preside; el Presidente del Senado y un Senador escogido por el Senado que pertenezca a un partido político distinto al del Presidente de esa Cámara; el Presidente de la Cámara de Diputados y un diputado, escogido por sus pares, que pertenezca a un partido político distinto al del Presidente de esa Cámara; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y un Magistrado de ese alto Tribunal escogido por sus pares, quien fungirá como secretario.

Artículo___: El Consejo de la Magistratura Superior tiene la competencia para designar a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia que no provengan del Sistema de Carrera y al Procurador General de la República.

Sección___ Del Ministerio Público

Artículo___: El Ministerio Público, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene como misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

Artículo: El Ministerio Público ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación, independencia jerárquica, autonomía funcional, presupuestaria y administrativa, y con sujeción a los de principios de legalidad e imparcialidad.

Artículo___: Se establece la Carrera del Ministerio Público, a fin de garantizar la inamovilidad de sus miembros y la independencia funcional en sus actuaciones.

Artículo___: La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Público.

Primera opción

Artículo___: El Procurador General de la República será designado por el Consejo de la Magistratura Superior por un período de cuatro años.

Segunda opción

Artículo___: El Procurador General de la República será designado por el Senado, de una terna que a tales fines le someterá el Presidente de la República, por un período igual al del mandato presidencial.

Título___ Del Tribunal Constitucional

Artículo___: El Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución en ocasión de los conflictos sobre el alcance de los derechos fundamentales y del apego de las leyes a la misma.

Artículo___: El Tribunal Constitucional estará compuesto por 9 magistrados elegidos por el Consejo de la Magistratura Superior de entre jueces y fiscales, profesores universitarios y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional.

Párrafo: Al momento de la designación de sus integrantes, el Consejo de la Magistratura Superior designará al presidente del Tribunal Constitucional, quien lo será por un período de dos años.

Artículo___: Los magistrados del Tribunal Constitucional permanecerán en sus funciones por un período de doce años y el Tribunal se renovará por tercio cada tres años, con arreglo a la ley.

Artículo___: Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles mientras dure el período de su designación.

Artículo___: La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible con todo mandato representativo, con los cargos políticos o administrativos, con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos, con el ejercicio de la Carrera Judicial y del Ministerio Público.

Párrafo: En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del Poder Judicial.

Artículo___: El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer:

4. De los recursos de inconstitucionalidad de la ley y demás actos normativos de carácter general.
5. De los procesos constitucionales de amparo, incluidos aquellos que se originan en una decisión judicial.
6. Del control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales.

Artículo___: Podrán interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el Presidente de la República, los Presidentes de de las Cámaras del Congreso Nacional o cualquier ciudadano con interés en el caso de que se trate.

Artículo___: Podrá interponer la acción de amparo ante el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo.

Artículo___: Las sentencias del Tribunal Constitucional adquieren la autoridad de la cosa definitivamente juzgada, a partir de su lectura pública en el Tribunal y no serán susceptibles de recurso alguno. Las mismas se publicarán en el Boletín Judicial con los votos particulares, si los hubiera. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o norma de aplicación general tienen plenos efectos frente a todos.

Párrafo: Permanecerá vigente la ley en la parte no atacada en inconstitucionalidad.

Artículo___: Una ley orgánica del tribunal y de la jurisdicción constitucional regulará todo lo concerniente a su funcionamiento.