

LA MAGISTRATURA HONORARIA EN ITALIA

Dr. Francesco Dal Canto*

SUMARIO: 1. La sustancial ausencia de la magistratura honoraria en la reforma del 2005/2007. 2. La formación de los jueces honorarios. 3. Los consejeros judiciales. 4. El debate sobre la reforma de la magistratura ordinaria y el diseño de ley Orlando n.1738/2015.

1. La sustancial ausencia de la magistratura honoraria en la reforma del 2005/2007.

El presente estudio está dedicado a un tema que no fue objeto de especial consideración en la reforma que cumple una década de haberse promulgado. En efecto, esta última, ha sustancialmente ignorado la magistratura honoraria, limitándose a pocas, pero importantes referencias en relación a las funciones de la *Scuola Superiore della Magistratura* y de la composición de los Consejos Judiciales.

En efecto, desde hace algún tiempo frente a las más amplias cuotas de jurisdicción que la figura del juez honorario ha ido logrando en los últimos años y de la cada vez más articulada fragmentación – de reciente se puede ver la institución de los jueces auxiliares ante la Corte de Apelación –art.

62 ss. del decreto legislativo n. 69/2013, convertido en ley n. 98/2013-, incorporados en los colegios de jueces para “facilitar la definición de los procesos civiles” – se advierte la exigencia de una verdadera y propia reorganización completa en la materia, y sobre todo, con referencia a la elección del modelo de magistrado honorario que se quiere realizar en el modelo italiano, sea en relación de algunos de los puntos más problemáticos como la modalidad de reclutamiento, la formación, la eventual unificación de las varias figuras en una sola, las garantías de independencia, la disciplina de las incompatibilidades, el sistema disciplinario, en fin la retribución y la introducción de eventuales formas de tutela relacionada con el sistema de pensiones (cfr. R. ROMBOLI, Una riforma “epocale” della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011), in Rivista AIC, 2011, n. 3, 20 settembre 2011, 1ss.).

2. La formación de los jueces honorarios.

De conformidad con el artículo 2, 1° coma 1, letra. c) del decreto legislativo – decreto ley (d.lgs.d.leg.) n. 26/2006 la formación inicial

* *Profesor Ordinario de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa, Italia. En la misma universidad ocupa el cargo de Prorettore agli Affari giuridici. En su amplia producción científica se ha ocupado de varios temas de derecho público y constitucional, con particular énfasis a la justicia constitucional, a los derechos fundamentales, a las fuentes del derecho y a temáticas relacionadas con el ordenamiento judicial.*

** *La traducción del presente estudio del italiano al español fue realizada por Haideer Miranda Bonilla.*

y permanente de los magistrados o jueces honorarios se ha confió a la Escuela de la Magistratura (Poder Judicial) cuya actividad, como es notorio inició hasta la entrada en funciones del Comité Directivo, lo cual se llevó a cabo el 24 de noviembre del 2011.

En el tanto el lugar electivo de formación profesional de los jueces honorarios permanezca la sede descentralizada, la escuela ha significativamente incrementado, respecto al pasado, la oferta formativa central que se dirige a ellos (cfr. Relazione del comitato direttivo della scuola superiore della magistratura sull'attività svolta negli anni 2012-2015, in <www.scuoladellamagistratura.it>, publicada el 6 de enero del 2016, 62 ss.). En particular modo, se han organizado cursos dedicados en modo exclusivo a la magistratura honoraria comprendida en sus varias articulaciones, valorizando la peculiaridad de sus numerosas atribuciones, así como se han previsto “reservas” de admisiones a favor de jueces honorarios en el curso de la formación permanente profesional.

En cuanto a la formación descentralizada, es útil recordar que con la finalidad de regular en modo homogéneo la actividad de formación de toda la magistratura honoraria – antes de la reforma disciplinaria a nivel normativo primero solo para los jueces de paz, de conformidad con la Ley n. 374/1991 (art. 4 *bis* e 6) – el Consejo Superior de la Magistratura con la circular del 16 abril del 2004 (modificada en el 2008) había creado específicas Comisiones Distritales que tenían una composición mixta (jueces ordinarios, jueces honorarios y abogados), con la tarea de asegurar una oferta formativa especial centrada en los jueces honorarios.

A pesar de la importante labor realizada por estas Comisiones, de hecho se vino a crear una formación descentralizada basada en un sistema a “doble carril”: por un lado la formación descentralizada de los jueces ordinarios (profesionales), y la otra aquella de la magistratura honoraria, con el riesgo de una formación despotenciada para ésta última, por otro lado en contra tendencia respecto a la progresiva ampliación de sus atribuciones.

Después de la entrada en vigor de la reforma del 2005-2007, teniendo en cuenta en particular de las atribuciones en vía exclusiva a la escuela también de las actividades relacionadas con la formación descentralizada (cfr. art. 2, 1° comma, lett. f) del d.leg. n. 26/2006), el Consejo Superior de la Magistratura (CSM), con la resolución sobre la relación entre el *Consiglio Superiore della Magistratura* y la Escuela Superior de la Magistratura en el sector de la formación descentralizada de la magistratura honoraria del 24 de julio del 2013, ha reconocido la incompatibilidades del nuevo marco normativo con la normas de formación contenidas en ley número 374/1991, en aplicación de los cuáles se realizaría una *“immotivata distonia tra la formazione della magistratura professionale (rimessa alla scuola della magistratura) e quella dei giudici di pace (di competenza dei consigli giudiziari)”*, e ha valutato *“favorevolmente la previsione di un’unica struttura formativa in ambito decentrato, competente sia per la formazione della magistratura professionale che quella onoraria”*.

En consonancia con la relevancia del órgano de auto-gobierno, en el curso del año 2014, la Escuela Superior de la Magistratura procedió a unificar las estructuras de formación

descentralizada con la institución de una única articulación periférica, acuerpando las redes de los formadores descentralizados con aquellas de los formadores de la magistratura honoraria (cfr. risoluzione della S.S.M. del 10 settembre 2013, adottata in conformità alla delibera “quadro” del Csm del 22 maggio 2013, in tema di formazione decentrata, in *Foro it.*, 2013, III, 640, con nota di G. GRASSO).

Entonces a nivel descentralizado actualmente opera una sola estructura, de la cual hacen parte, con igualdad dignidad de miembros profesionales, un juez de paz, un juez honorario de Tribunal y un vice procurador honorario (seleccionados por títulos entre los magistrados honorarios del distrito). La formación de los jueces honorarios, por lo tanto, no puede ser considerada una formación “diferente” sino “complementaria” respecto de las de los jueces ordinarios (cfr. *Relazione*, cit., 64).

Con especial atención a la formación inicial, merece hacer referencia como la disciplina referida, contenida en algunas circulares del Consejo Superior de la Magistratura que preceden a la plena actividad de la Escuela, concede a los Jefe de los *uffici la gestione e la valutazione del periodo di tirocinio* dei g.o.t (jueces honorario de tribunal e dei v.p.o. (vice procuradores honorarios), delegando también a los consejeros judiciales la individuación de un “magistrato di riferimento” y “la periódica organización de seminarios teórico-prácticos”. Tal sistema aparece en contraste con el configuración de la formación descentralizada de la magistratura honoraria (cfr. *Relazione*, cit., 66), tanto que el CSM se encuentra estudiando una nueva disciplina en la cual sea expresamente contemplado el rol de la estructura territorial

también en la fase de pasantía o prácticas de los magistrados honorarios. En su lugar, se confían a las estructuras descentralizadas las tareas relacionadas con las pasantías de los jueces auxiliares ante la Corte de Apelación en precedencia citada (cfr. circular del CSM del 24 octubre 2014).

3. Los consejeros judiciales.

Como se sabe hasta la reforma del 2005 a 2007, los consejos judiciales, compuestos únicamente por jueces ordinarios, venían integrados para tratar cuestiones relacionadas con las propuestas de nómina de los magistrados honorarios por “cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati del distretto di corte d'appello” (art. 4, 1° comma, l. 374/1991). En efecto, en relación a los jueces de paz, cuando el Consejo debía exprimir su visto de idoneidad del magistrado para desarrollar sus funciones por cuatros años más, se preveía una ulterior integración a través de la designación de representantes de categorías indicadas por la Asamblea distrital de los jueces paz (cfr. art. 7, comma 2 *bis*, l. 374/1991, introdotto dall'art. 5, 3° comma, l. 468/1999).

Sucesivamente, mientras en la versión original del d.leg. 25/2006 el Consejo se componía también por un representante electo por los jueces de paz del distrito, con las modificaciones realizadas del art. 4 l. 111/2007 se previó la institución de una articulación autónoma del Consejo denominada “*Sezione del Consiglio giudiziario relativa ai giudici di pace*”. En particular, el citado art. 4, modificando el art. 10 d.leg. n. 25/2006, pide a la articulación del Consejo Judicial la tarea de emitir opiniones relacionadas con el ejercicio de

las competencias definitivas en el art. 4 (admisión a la pasantía), 4 *bis* (pasantía y nomina), 7, coma 2 *bis* (idoneidad a desempeñar las funciones por un período sucesivo de 4 años) y 9, 4° comma (finalización del nombramiento, dispensa, amonestación, censura, revocación), della l. 374/1991 además de aquellos relativos a los procedimientos en materia de organización del juez de paz.

Tal sección se encuentra compuesta, además de los integrantes de derecho del Consejo Judicialmente: a) en los distritos con un orgánico total de hasta 350 magistrados, por dos magistrados y un abogado electos por el consejo judicialmente entre sus componentes, y de dos jueces de paz electos por los jueces de paz en servicio en el distrito; b) en los distritos con un orgánico entre 350 a 600 magistrados, de tres magistrados y un abogado electos por el consejo judicialmente entre sus componentes, y de tres jueces de paz electos por los jueces de paz en servicio en el distrito; c) en los distritos con un orgánico superior a 600 magistrados de tres magistrados y un abogado electos por el consejo judicialmente entre sus componentes, y de cuatro jueces de paz electos por los jueces de paz en servicio en el distrito. Se trata de una innovación de cierta importancia, en la medida en que tiende a mitigar, aunque en sentido exclusivo a los jueces de paz, el hetero-gobierno de la magistratura honoraria (cfr. E. ALBAMONTE-P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, 2009, 834). Para los magistrados honorarios diferentes del juez de paz, sin embargo, irrazonablemente continua a ser competente el Consejo Judicialmente en composición restringida a los integrantes profesionales

4. El debate sobre la reforma de la magistratura ordinaria y el diseño de ley Orlando n. 1738/ 2015.

En el ordenamiento jurídico italiano el tema de la magistratura honoraria espera desde hace mucho tiempo ser reformada.

En los últimos años se han preparados diferentes proyectos de reforma, todos sin ningún seguimiento y sobre los cuales en esta sede no es posible detenerse (cfr. A. PROTO PISANI, *Che fare della magistratura onoraria?*, in *Questione giustizia*, 30 luglio 2015, 1 ss.).

En su lugar se merece un breve examen el proyecto de ley no. 1738, titulado “La reforma sistemática de la magistratura honoraria y otras disposiciones relativas a los jueces de paz” preparados por el Ministro de Justicia Orlando, presentado por el gobierno el 13 de enero del 2015 y aprobado en el Senado el 10 de marzo del 2016.

En primer lugar, el proyecto tienen como objetivo realizar un estatuto único de la magistratura honoraria y en particular modo a superar la distinción entre jueces honorarios de tribunal y jueces de paz, con la introducción de una única figura la del “juez honorario de paz”. Paralelamente se prevé además una figura única de magistrado requirente honorario, con la creación en las *Procura (ufficio requirente)* de la oficina del vice procurador honorario. La reforma también introduce una nueva disciplina de acceso y de la carrera profesional, específicamente en relación a las modalidades de selección de los magistrados honorarios, aspectos referidos a su formación y a la duración de los cargos, tipos de funciones a lo interno de los despachos, a las incompatibilidades, a los

traslados, a la responsabilidad disciplinaria y a la remuneración económica.

En particular, el acceso a la magistratura honoraria, para la cual tendrán preferencia el haber ejercido funciones judiciales a título honorario, o bien la profesión de abogado o notario o el haber impartido lecciones en materias jurídicas en la Universidad se realizara previo concurso por títulos por parte del Consejo Judicial, órgano al cual le corresponde evaluar las solicitudes y transmitir al CSM un propuesta de lista. Posteriormente, le corresponderá al Ministro de Justicia de conformidad con la deliberación del órgano de auto-gobierno proveer al nombramiento.

Viene confirmada la naturaleza imprescindiblemente temporánea del cargo, que tendrá una duración máxima de cuatro años renovable al máximo por otros cuatro años. El cargo finalizará cuando la persona cumpla 65 años de edad.

Con relación a la competencia de los magistrados honorarios se prevé en relación al sector civil una ampliación de aquellas del juez de paz, inidentificadas todavía, en algunas hipótesis con alguna aproximación, sea por materia que por valor, así como la paralela extensión de los casos de decisiones según equidad.

Los jueces honorarios de paz verán incorporados en el nuevo despacho para el proceso, constituido en los tribunales ordinarios (cfr. art. 50 l. 114/2014), con la tarea de “coadyuvar” al juez profesional, realizando actividad y adoptando procedimientos de este último delegados, individualizados “en consideración de la naturaleza de los intereses en juego y de la simplicidad de las cuestiones”

(cfr. art. 2, 5° coma, inciso a). La segunda tipología parece –entre líneas– el objetivo principal de la reforma (cfr. G. SCARSELLI, *La riforma della magistratura onoraria: un ddl che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato*, in *Questione Giustizia*, 13 luglio 2015, 3).

Finalmente, una tercera función, atribuible en casos taxativos a los magistrados honorarios, es aquella de juez aplicado ante el tribunal (art. 2, 5° coma, inciso b) sea aquella de componente del colegio de jueces en materia civil y penal sea para el tratamientos de los singulares procedimientos civiles y penales de competencia del tribunal ordinario.

Además, en lo que respecta a los jueces honorarios requirentes, también a ellos podrá ser atribuida la tarea de coadyuvar al magistrado profesional así como desarrollar la actividad y adoptar procedimientos que en consideración a la simplicidad y de su no elevada pena máxime prevista podrán ser delegados.

En definitiva puede decirse que el diseño de ley la utilización de los magistrados honorarios se inspira a una lógica casi exclusivamente deflactiva, es decir, que tiene la finalidad de aligerar la carga de trabajo de los jueces profesionales, de mero auxilio a la función a los magistrados profesionales.

Ese aspecto además resulta reforzado por el tipo de tareas que se le asignan, también de las previsiones, de cuya constitucionalidad se pueden tener dudas en relación al art. 101, 2° coma, Const., en virtud del cual el complejo de las actividades realizados por ellos es controlada bajo determinados aspectos, a las directivas y a la vigilancia de los magistrados de rol.

Por último en lo que respecta a los jueces que se encuentran en servicio en la fecha de entrada en vigor de la nueva disciplina, el proyecto contempla una (esperada) disciplina transitoria. Estos últimos, en servicio hasta cumplir sesenta y siete años de edad podrán ser confirmados. Además, los antiguos magistrados honorarios estarán en el nuevo despacho del juez de paz a partir del quinto año sucesivo a la entrada en vigor de la reforma, mientras antes de esa fecha, el Presidente del Tribunal podrá incorporar a los mismos – y a solicitud también de

los jueces de paz- en el despacho para el proceso.

En conclusión el proyecto de ley Orlando parece bien lejos de cultivar la posibilidad de reconocer a la magistratura honoraria un rol y una dignidad precisamente bien definidos. En este sentido, parece excesivo el sustancial entusiasmo con que el diseño de ley fue recibido en enero del 2016 en el criterio de las Comisiones VI y VIII del Consejo Superior de la Magistratura.