

EL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA FRANCÉS: UNA INDEPENDENCIA DIFÍCIL DE CONSEGUIR

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA*

A Francia y en especial a los liberales franceses les debemos una de las concepciones modernas de la justicia en el mundo jurídico. Aquella que considera a los jueces como meros administradores de la justicia y por consecuencia, encargados de la *función* judicial y no del *Poder Judicial* —tal y como se entendería dentro de una concepción anglosajona—. De tal suerte que en Francia, el “poder” sólo está representado por los órganos que son electos popularmente.

Hoy día, la reforma de la justicia vuelve a estar en el centro de los debates en Francia. El 29 de octubre de 1997, el ministro de justicia (*Garde des Sceaux*) presentó una comunicación ante el Consejo de Ministros sobre las grandes orientaciones de la reforma a la justicia. En la introducción de su comunicación señaló que la confianza en la justicia es la base de una nación, que toda sociedad tiene necesidad de una justicia garante de las libertades, eficaz e imparcial. También indicó que no obstante los logros obtenidos, la sociedad francesa no se encuentra totalmente satisfecha de su justicia, por lo que una reforma profunda era necesaria. La ponencia del *Garde des Sceaux* representó el punto de partida de una serie de reformas.

Desde aquel momento, varias reformas legislativas y constitucionales han sido adoptadas o propuestas para su adopción, entre las cuales podemos señalar, en primer lugar, la ley número 98-1163, relativa al acceso al derecho y a la resolución amigable de los conflictos, y en segundo lugar, el decreto número 98-1231, relativo a la transacción y a la conciliación.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Destaca, por ejemplo, un proyecto de ley orgánica que pretende reforzar la responsabilidad de los magistrados.¹ Actualmente las quejas de los ciudadanos contra los magistrados o contra el funcionamiento defectuoso de la justicia, toman un canal oficioso sujeto a márgenes discrecionales. Esto es, los quejosos, confrontados a la lentitud de la justicia o a la actitud juzgada parcial de un magistrado, envían cartas de protesta al *Garde des Sceaux*, quien decide discrecionalmente, luego de una investigación, recurrir o no al Consejo Superior de la Magistratura (CSM) para que se impongan sanciones disciplinarias. Con el fin de transparentar dicho canal oficioso se pretende instaurar una comisión nacional de exámenes de quejas. La comisión podrá ser requerida por toda persona que se considere lesionada por el disfuncionamiento de la justicia o por el actuar de un magistrado. La comisión podrá desechar las quejas infundadas o requerir al *Garde des Sceaux* o a los presidentes de los tribunales por los comportamientos de los magistrados que considere objeto de una sanción. Según la cancillería, la nueva comisión podrá conocer entre veinte mil y treinta mil casos por año.

El debate es muy controvertido, ya que en dicha iniciativa se encuentra la discusión acerca de quién debe juzgar a los jueces, así como la reticencia de la sociedad ante un supuesto “gobierno de los jueces”. No obstante, la reforma está muy lejos de dichas interpretaciones. La reforma simplemente precisa la posible responsabilidad de los magistrados y abre el camino a un recurso de inconformidad. Pretende también, desaparecer los tintes discrecionales en la aplicación de sanciones disciplinarias a los jueces, en la medida que las audiencias sean públicas, salvo excepciones, y las decisiones del CSM fundadas y motivadas.

Sobresale, igualmente, un proyecto de ley que pretende reforzar las garantías de imparcialidad de la justicia, suprimiendo toda posibilidad del *Garde des Sceaux*, para dar instrucciones a los procuradores en los juicios individuales que estos lleven. En contrapartida, el *Garde des Sceaux* tendrá un derecho “subsidiario” de acción propia que le permitirá recurrir las jurisdicciones para iniciar una acción pública en lugar de los magistrados de *parquet*. Al *Garde des Sceaux* también le corresponderá concebir y elaborar las orientaciones generales de la política penal,

1 En Francia existen dos categorías de magistrados: los magistrados de *siège*, que tienen garantizada su independencia en la resolución de conflictos, y los magistrados de *parquet*, encargados de decidir el inicio o no de una investigación.

las cuales serán más exigentes que en el pasado. Esta última facultad ha sido muy criticada porque podría dejar entrever una posible dirección o guía del *Garde des Sceaux*, que limitara la libertad y el margen de maniobra de los procuradores en la conducción de los procesos, ya que orientaría sus decisiones.

En la misma iniciativa de ley se establece que los procuradores deben notificar a los quejosos de los procesos sin continuidad, notificaciones que deberán estar debidamente motivadas. Una vía de recurso se abre ante los procesos sin continuidad. Los quejosos podrán dirigirse al procurador general y a una comisión *ad hoc*, situación que para muchos implica crear un recurso más. El proyecto ya fue adoptado en primera lectura por la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados) y por el Senado, y espera ser examinado en segunda lectura.

En este marco de cambio, el proyecto de reforma al artículo 65 de la Constitución, relativo al CSM, ha sido el que más interés y al mismo tiempo más polémica ha causado y es el que nos proponemos comentar en esta ocasión. Este proyecto fue examinado en primera lectura el 3 de junio de 1998 por la Asamblea Nacional y el 24 de junio de 1998 por el Senado. Fue aprobado en segunda lectura el 6 de octubre de 1998 por la Asamblea Nacional y por el Senado el 18 de noviembre de 1998. Cabe advertir que fue aprobado por diputados y senadores de derecha y de izquierda, lo que permitía suponer la existencia de un posible consenso. El 3 de noviembre, el presidente convocó al Parlamento reunido en Congreso (sesión conjunta en el palacio de Versalles de la Cámara de Diputados y del Senado) para que el 24 de enero de 2000 ratificara esta reforma constitucional. Sin embargo, el 18 de enero el presidente decidió abrogar dicho decreto, aduciendo que las condiciones no estaban reunidas para aprobar la reforma constitucional referente al CSM.

El todavía proyecto prevé que el CSM sea consultado y apruebe las nominaciones de procuradores. Modifica igualmente el sistema de nominación de magistrados de *parquet*, pretendiendo desaparecer la intervención del poder político en el funcionamiento de la justicia. Con este proyecto de ley constitucional se pretende consolidar una justicia más independiente e imparcial y superar una serie de problemas que presenta el actual sistema. La reforma se podía considerar como necesaria (I). Sin embargo, a pesar de los aportes que podría acarrear, fue finalmente

suspendida, generando un situación inédita dentro del régimen constitucional francés (II).

I. UNA REFORMA NECESARIA

En Francia, el funcionamiento, la estructura y las facultades actuales del CSM (1) han padecido la influencia del poder político, por lo que se hacía necesaria una reforma constitucional (2).

1. *El funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura*

El CSM se creó en la Constitución de 1946 y fue reformado por primera vez en la Constitución de 1958, en que se estableció que al Consejo le correspondería “asistir” al presidente de la república en su tarea de garante de la independencia de la magistratura. La última reforma al CSM tuvo lugar el 27 de enero de 1993, reforma que sustrajo al jefe de Estado la facultad de nombrar a todos los miembros del CSM.

El Consejo se compone por dos miembros de derecho (el presidente de la república que lo preside y el ministro de justicia que funge como vicepresidente del Consejo), seis magistrados de carrera judicial y seis magistrados del ministerio fiscal y cuatro personalidades externas, de las cuales tres son designadas respectivamente por el presidente de la república, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado, y un consejero del Consejo de Estado (artículo 65 de la Constitución).

La reforma de 1993 confirió al Consejo nuevas facultades en el nombramiento de los miembros del cuerpo judicial. Ahora propone los candidatos para los altos cargos de magistrados de *siège* y otorga su aprobación (parecer conforme) a los otros. Sin embargo, el nombramiento de los magistrados del Ministerio Fiscal escapa a sus facultades, ya que los procuradores generales son nombrados discrecionalmente en Consejo de Ministros, mientras que el nombramiento de los otros procuradores requieren de una simple opinión del Consejo, que no vincula al gobierno. En materia disciplinaria, el Consejo da una simple opinión, sin fuerza obligatoria, sobre los expedientes disciplinarios de los magistrados de la fiscalía (artículo 56 de la Constitución). Como podemos advertir, las facultades limitadas del CSM para elegir a los magistrados de *parquet*

no significaban otra cosa que la manifestación de la injerencia del poder político.

2. *La injerencia del poder político en el Consejo Superior de la Magistratura*

A partir del momento en que el Consejo fue creado para “asistir” al presidente de la república en su tarea de garante de la independencia de la magistratura, ha sido en realidad una institución sometida a la influencia del Poder Ejecutivo. Ya se dijo que antes de la reforma de 1993, todos sus miembros eran nombrados por el presidente, conservando así una fuerte influencia en la nominación de los magistrados. Al respecto, un estudio de los archivos de François Mitterrand ha señalado cómo el antiguo presidente, por medio de uno de sus allegados, Danièle Burguburu, secretario general del Consejo, se oponía a las candidaturas de los magistrados que no le agradaban.

La reforma constitucional adoptada el 27 de julio de 1993 fue una pequeña revolución, en la medida en que se retiró al jefe de Estado el derecho de nombrar a todos los miembros del CSM y permitió integrar el Consejo por una mayoría de magistrados. La reforma también confirió al Consejo nuevas facultades en la nominación de los miembros del cuerpo judicial. Así, el Consejo comenzó a participar activamente en la nominación de los magistrados de *siège*, haciendo proposiciones de candidatos para todos los altos magistrados y dando una opinión de conformidad para los otros.

No obstante, la participación del Consejo en la nominación de los magistrados de *parquet*, cordón umbilical de la política penal, no fue considerada en la reforma de 1993. Los procuradores generales continuaron siendo nombrados de manera discrecional por el poder político, en Consejo de Ministros, mientras que las nominaciones de procuradores seguían sometidas al Consejo para un mero parecer, sin comprometer en nada al gobierno. Es decir, en el nombramiento de los magistrados de *parquet* del Ministerio Fiscal (procurador de la república, sustitutos generales y sustitutos) continuó interviniendo el gobierno por medio del *Garde des Sceaux*, solicitando al CSM una simple opinión consultiva sin fuerza obligatoria.

Esta situación, a lo largo del tiempo, generó desconfianza y dudas sobre la independencia de la justicia. Algunas de las posteriores nomi-

naciones mostraron el interés del poder político de conservar la dirección del *parquet*. Por ejemplo, el 24 de julio de 1996, el *Garde des Sceaux*, Jacques Toubon nombró, en Consejo de Ministros, dos magistrados, cercanos a la derecha, en los puestos más elevados en la jerarquía del *parquet*: el procurador general de la Corte de Casación (*Cour de Cassation*) y el procurador general de la Corte de Apelaciones (*Cour d'appel*) de París. Aún más, no obstante la opinión negativa del Consejo a propósito de la nominación de siete magistrados de *parquet* que le fueron sometidas, Jacques Toubon decidió mantener dichas nominaciones. Tal situación hacía evidente la necesidad de una mayor autonomía del CSM en la nominación de los magistrados de *parquet* y, en consecuencia, su autonomía respecto al poder político.

II. LA INDEPENDENCIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA: UN PROYECTO DE REFORMA SUSPENDIDO *SINE DIE*

Si la reforma de 1993 fue una revolución, el proyecto de reforma constitucional de 2000 al artículo 65 de la Constitución francesa respecto del CSM podría considerarse una segunda revolución tendente a consolidar la independencia del Consejo (1). Sin embargo, el proyecto de ley constitucional fue suspendido, disposición que ha generado una situación particular en el derecho constitucional francés (2).

1. *Hacia una mayor independencia de la justicia en Francia*

La actual *Garde des Sceaux*, Elisabeth Guigou, ha impulsado una mayor independencia del CSM. Desde su llegada prohibió autorizar nominaciones de magistrados de *parquet* cuando existiera una opinión negativa del CSM. No obstante, el actual obrar de la *Garde des Sceaux* no garantiza que en el futuro los siguientes *Garde des Sceaux* actúen de la misma manera. Esta fue una de las razones que motivó que se presentara ante el Senado y la Asamblea Nacional el proyecto de ley constitucional que pretende consolidar la independencia del CSM.

El proyecto de ley constitucional otorga al CSM un derecho de revisión de las nominaciones de magistrados de *parquet*. De modo que los procuradores generales y los procuradores propuestos por la canci-

llería no podrán ser nombrados sin el acuerdo del Consejo. El proyecto de ley constitucional también prevé que el Consejo apruebe el nombramiento de los treinta y cinco procuradores generales de las Cortes de Apelación, hasta ahora designados por decreto en Consejo de Ministros, a entera discreción del gobierno. El proyecto busca así una mayor intervención del CSM en la nominación de los magistrados de *parquet*, de los procuradores generales y de los abogados generales de la Corte de Casación.

En materia disciplinaria, el proyecto de reforma constitucional establece que el ministro de justicia ya no resolverá los expedientes disciplinarios de los magistrados del Ministerio Fiscal sino que esta prerrogativa corresponderá al CSM, como ya sucede en el caso para los magistrados de carrera judicial.

El proyecto de reforma constitucional también pretende modificar la composición del CSM para “representar mejor a la nación entera”. Se pretende integrar ahora el Consejo por 21 miembros, más los dos miembros de derecho que son el presidente de la república y el ministro de justicia. De esta manera, su integración quedaría de la siguiente forma: a) un consejero de Estado designado por el Consejo de Estado; b) diez magistrados del orden judicial (cinco magistrados de carrera judicial y cinco magistrados del Ministerio Fiscal), elegidos por sus pares en el seno de los magistrados de carrera judicial y del Ministerio Fiscal, y c) diez personalidades que no pertenezcan ni al orden judicial ni al parlamentario, en donde el presidente de la república, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado designarán cada uno dos personalidades. El vicepresidente del Consejo de Estado, el primer presidente de la Corte de Casación y el primer presidente del Tribunal de Cuentas designarán conjuntamente cuatro personalidades.

Con esta nueva composición se pretende “ciudadanizar” al CSM. Como se desprende de esta nueva integración, los magistrados ya no serán mayoría, al representar sólo el 50% del Consejo. El propósito parece loable, aunque es cierto que esto podría ir en contra del principio, hasta ahora aceptado por la doctrina, de otorgar una representación mayor dentro de los consejos de judicatura a los miembros del Poder Judicial.

No obstante, el proyecto de reforma constitucional del artículo 65 de la Constitución francesa referente al CSM ya había sido aceptado por la Asamblea Nacional y por el Senado, pero dos factores pesaron en la suspensión

de la reforma. Por un lado, la tradición jurídica francesa y, por otro, una cuestión de carácter político que originó la postergación de la reforma.

En efecto, en cuanto al primer aspecto debemos recordar que en Francia, antes de la revolución francesa, la justicia era muy mal vista. Los cargos judiciales se podían heredar y vender (recuérdese que, por ejemplo, Montesquieu heredó un cargo judicial, cargo que posteriormente vendió). El descrédito de la justicia en Francia originó que se considerara al Parlamento como el único soberano para crear e interpretar las leyes y que se concibieran a los jueces como meros aplicadores mecánicos de la legislación.

Todo parece indicar que en Francia prevalece el principio roussoniano de supremacía del Poder Legislativo, como representante de la voluntad general, y en tal sentido es el único facultado para decir el derecho; también permanece la idea de Montesquieu que considera al juez como un simple aplicador de la legislación. Esta concepción, como se ve, se aleja mucho de la noción que se tiene del juez en Estados Unidos, en donde, según los principios consagrados por la jurisprudencia americana (*Marbury vs. Madison*), los jueces poseen la facultad y la obligación de no aplicar las leyes que consideren contrarias a la Constitución.

Como se puede apreciar, la tradición jurídica ha jugado un papel fundamental en la suspensión de la reforma constitucional referente al CSM, ya que ésta implicaba una mayor independencia de los órganos encargados de la administración de la justicia. No obstante, también hubo otro aspecto que jugó un papel muy importante: la coyuntura política en que se encontraba el actual presidente de la república, Jacques Chirac.

El presidente Chirac no contaba con el apoyo parlamentario de los partidos que le son afines (DL, RPR, UDF, no obstante que el proyecto ya había sido aprobado tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado) para aprobar la reforma constitucional. El rechazo de la reforma constitucional lo mostraría como un presidente que no cuenta con el apoyo de sus aliados naturales, situación que políticamente no le resultaba conveniente, en la medida que Jacques Chirac pretende reelegirse. Esta consideración de carácter político, posiblemente también motivó al presidente de la república a suspender la reforma constitucional al artículo 65 de la Constitución, suspensión que ha generado una situación particular dentro del derecho constitucional francés: la posible existencia de un derecho de veto presidencial.

2. La suspensión de la reforma constitucional: ¿un posible derecho de veto presidencial?

El proyecto de ley constitucional referente al CSM generó grandes reticencias culturales y políticas, al grado que la reforma relativa a la responsabilidad de los jueces fue vista como una “prenda” otorgada a los parlamentarios para que aprobaran el proyecto de ley constitucional relativo al CSM.²

No obstante que el proyecto de ley constitucional ya había sido aprobado en términos idénticos por la Asamblea Nacional el 6 de octubre de 1998 y por el Senado el 18 de noviembre de 1998, el presidente de la república suspendió la convocatoria del Parlamento reunido en Congreso (la reunión de las dos cámaras, necesaria para la aprobación de una reforma constitucional) proyectado para sesionar el 24 de enero de 2000.

En el decreto que suspendió la convocatoria del Parlamento reunido en Congreso, el presidente señaló que a pesar de la convocatoria emitida (decreto de 3 de noviembre de 1999), las condiciones para la adopción del proyecto de ley constitucional no estaban reunidas (“*Les conditions d’adoption... n’apparaissant pas réunies, j’ai décidé d’abroger ce décret*”. Decreto del 10 de enero de 2000). Resulta claro que al señalar que “las condiciones no estando reunidas”, no se hacía referencia a aquellas de naturaleza jurídica, ya que todo el proceso de reforma constitucional se había llevado a cabo. Siguiendo el procedimiento marcado en la Constitución, el Parlamento convocado en Congreso debió reunirse para que soberanamente decidiera aprobar o no el proyecto de ley constitucional relativo al CSM. Si se convoca al Parlamento reunido en Con-

2 Dicho proyecto de ley también modifica la responsabilidad civil de los jueces, ya que permite a los justiciables demandar daños e intereses en caso de disfuncionamiento del servicio público de justicia. Ahora se necesitaría una falta simple y no una falta grave del Estado para ser indemnizados. Asimismo se propone la movilidad de los jefes de cortes y de jurisdicciones y de los jueces especializados, movilidad que podría cuestionar la inamovilidad de los magistrados de *siège*, según ha señalado la Unión Sindical de Magistrados. En general, los sindicatos de magistrados han denunciado que se trata de un texto de circunstancia con el fin de obtener de los parlamentarios un voto para la reforma constitucional del CSM. No obstante, esa prenda otorgada por el Ejecutivo a los parlamentarios, la mayoría de estos, principalmente los de derecha, aunque la reticencia de algunos parlamentarios de izquierda también estaba presente, no fueron suficientes para evitar retirar la convocatoria del Parlamento reunido en Congreso. Contrariamente a la idea de los parlamentarios, la reforma en curso no consagra la irresponsabilidad de los magistrados de *parquet*. A la inversa, en los medios judiciales la reforma es criticada ya que acentúa el peso de la dependencia jerárquica muy al contrario del objetivo inicialmente señalado.

greso es justamente para que convaliden o no las decisiones tomadas en sus respectivas cámaras. Dicha reunión no necesariamente tiene que convalidar una decisión previamente aprobada por las dos cámaras. Más allá de una reunión solemne en el palacio de Versalles, se trata de un acto soberano del Parlamento que le permitiría aprobar o no la reforma constitucional. Todo parece indicar, como ya se señaló, que la razón principal fue de carácter político.

El primer ministro, quien tenía la obligación de firmar también el decreto que suspendió la reunión del Congreso, así lo hizo, pero sin dejar de señalar que la decisión fue del presidente de la república, y que ante la ya controvertida, desde un punto de vista jurídico, suspensión del Congreso, no se imaginaba agregar una controversia constitucional más sobre las prerrogativas del presidente de la república.

Efectivamente, la anulación del Parlamento reunido en Congreso planteó varias interrogantes: si el proyecto de ley constitucional ya fue aprobado por el Senado y la Asamblea Nacional, pero anulada la reunión del Parlamento reunido en Congreso, ¿se debería someter a referéndum dicha iniciativa de reforma constitucional, al ser este el otro mecanismo para revisar la Constitución (artículo 89 de la Constitución)? ¿Acaso el presidente se coloca en una posición jerárquicamente superior en relación con el Parlamento al suspender una convocatoria de reunión del Parlamento en Congreso? ¿Esta situación pone en duda el principio de división de poderes y, en particular, el principio francés de supremacía del Parlamento como el único depositario de la soberanía popular?

Asimismo, cabría preguntarse si el presidente puede detener un proyecto de reforma constitucional que él propuso y que la Asamblea Nacional y el Senado hicieron suyo, al aprobarlo en iguales términos en sus sesiones respectivas, correspondiéndole al presidente, en tal sentido, la obligación de continuar con el procedimiento de reforma constitucional, y al Parlamento reunido en Congreso la facultad de aprobar o no dicho proyecto. Se trata, como fue señalado por el primer ministro, de facultades del presidente que son objeto de una controversia constitucional. En fin, todo parece indicar que el presidente de la república, al suspender el decreto que convocó al Parlamento reunido en Congreso, se asignó una prerrogativa que no establece expresamente la Constitución francesa.

La suspensión *sine die* del proyecto de reforma al artículo 65 de la Constitución relativo al CSM, dejó truncada la consolidación de la independencia del Consejo en materia de nominación de magistrados de *parquet*, detuvo la “ciudadanización” del Consejo y, al mismo tiempo, la suspensión de la reforma planteó una controversia constitucional referente a las facultades del presidente de la república. **C**