

## C. Independencia judicial en Francia

*Por Louis Aucoin*

### I. Introducción

El sistema de derecho civil es uno de los grandes legados de Francia. Como dijo Napoleón, “Mi verdadera gloria no es haber ganado 40 batallas; Waterloo borrará la memoria de esas victorias. Lo que nada puede borrar, lo que vivirá eternamente es mi código civil”. De acuerdo con ello, la experiencia de Francia con la independencia judicial –la historia de las instituciones creadas para fortalecer la independencia, los esfuerzos para equilibrar la independencia y la responsabilidad, las reformas recientes, y los debates actuales- probablemente será de interés para los reformadores en países que siguen cierta variante de la tradición del código civil. El legado probablemente sea pertinente, aun cuando existan enormes diferencias entre la situación económica y social, las tradiciones políticas y filosóficas de Francia y otros países de interés.

Esto es así por varias razones. Primero, la desconfianza hacia los jueces que prevalece en Francia, probablemente se encuentre también en la mayoría de los países que tienen el derecho civil, muchos de los cuales han heredado la tradición francesa. Segundo, Francia ha establecido el *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM – Consejo Superior de la Magistratura) como la principal institución encargada de supervisar la independencia judicial y muchos países con derecho civil han establecido consejos de la magistratura para ese fin.<sup>26</sup>

Aun cuando Francia ha adoptado relativamente pocas reformas relacionadas con la independencia judicial, el tema se ha debatido extensamente; los debates en sí han tenido un efecto beneficioso para mantener al poder judicial y al Ministerio de Justicia bajo un mayor escrutinio público y para educar al público sobre los valores que le competen. Es más, las varias reformas que se han debatido muy bien podrían ser apropiadas en otros países.<sup>27</sup> Una explicación importante sobre la resistencia francesa a la reforma y la modernización de su sistema judicial es la conciencia de Francia respecto a la influencia, por lo menos histórica, de su sistema en los países del mundo regidos por derecho civil.

---

<sup>26</sup> En Francia, la desconfianza hacia los jueces es tan grande que la constitución ni siquiera le otorga al poder judicial la condición de una rama separada del gobierno. En cambio, la constitución se refiere a una “autoridad” judicial, la cual claramente se encuentra subordinada al ejecutivo y sujeta a su supervisión. Sin embargo, hay un reconocimiento de la necesidad de garantizarle al poder judicial su independencia. Para este fin, el Artículo 64 de la constitución le encarga al presidente de la república la responsabilidad de ser el garante de la independencia judicial, y el Artículo 65 prevé la creación de una institución especializada, denominada CSM, para ayudar al presidente a dar esa garantía. Todos los países del mundo que siguen la tradición francesa tienen una institución parecida.

<sup>27</sup> Francia se ha hecho notorio por el estudio extenso de propuestas de reformas arrolladoras y extensas de su sistema judicial, el cual con frecuencia genera enormes tempestades de debates, publicidad y discusión con resultados mínimos en el largo plazo. Las reformas al Código Civil se han discutido desde 1945, pero los esfuerzos de reformas significativas sólo han tenido éxito en unas pocas áreas tales como la nacionalidad, la ley de familia, la ley de la propiedad, o la ética biológica. El Ministerio de Justicia encomendó un estudio extenso de la reforma de su Código Procesal Penal y Código Penal a principios de los años noventa, lo que resultó en el famoso informe Delmas-Marty, que recomendaba reformas arrolladoras, de las cuales sólo las más rudimentarias fueron adoptadas contra una oposición significativa.

Propuestas innovadoras y efectivas podrían no encontrar resistencia fuera de Francia, en donde el factor del orgullo cultural tiene mucho menos importancia.<sup>28</sup>

Actualmente, en Francia, existe una frustración popular generalizada por el nivel de corrupción en el sistema francés. Los escándalos han involucrado la complicidad de parte de individuos en el gobierno en una gran variedad de asuntos, incluyendo, entre otros, negociaciones con información privilegiada y otras transacciones menores. Ha habido mucho escándalo y prensa alrededor del tema del financiamiento ilegal de partidos políticos, lo que implica una extendida corrupción partidaria, involucrando de nuevo, la complicidad del gobierno. El poder judicial ha sido criticado por su incapacidad para llevar con éxito a los supuestos autores de estos delitos ante la justicia. Se ha sugerido mucho que la razón por la que el poder judicial ha fallado es la influencia política indirecta que todavía tienen los partidos políticos sobre el poder judicial a pesar de las reformas instituidas en la segunda mitad del siglo XX con la intención de aislar al poder judicial precisamente de esa influencia.

Esta última percepción ha llevado a propuestas amplias para reformar el poder judicial, las cuales se iniciaron bajo los auspicios del presidente Jacques Chirac en 1997 y han sido defendidas por la anterior ministra de justicia, Elizabeth Guigou y su sucesora, Marylise Lebranchu.<sup>29</sup>

Este artículo examinará la historia de las diferentes iniciativas para perfeccionar las instituciones encargadas de asegurar la independencia judicial, incluyendo un análisis detallado de las reformas propuestas en la actualidad y una descripción del resultado de esos esfuerzos. También describirá la carrera judicial establecida en Francia, a manera de dar una idea de cómo estos dos elementos contribuyen en general a la independencia judicial. El artículo concluirá con una sección de recomendaciones en la que se analizarán algunas de las reformas en Francia, elegidas entre aquellas que han sido adoptadas y las que han sido propuestas, para su aplicación potencial en otros sistemas.<sup>30</sup>

## **2. *Garantías institucionales de la independencia judicial***

El primer paso en Francia para crear cierta garantía institucional a la independencia judicial fue dado en 1883. En ese año, el Parlamento le otorgó jurisdicción a una cámara especial de la Corte de Casación (la Corte Suprema de Francia) para juzgar a otros miembros del poder judicial en procedimientos disciplinarios. La cámara especial estaba conformada por todos los miembros de la Corte de Casación, reunidos en sesión plenaria, y esta cámara especial fue conocida como el CSM. Esta medida se diseñó para asegurar que los miembros del

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, a principios de los años noventa, la comisión Delmas-Marty, nombrada por el ministro de justicia, elaboró un informe exhaustivo que recomendaba numerosas reformas radicales. Aunque sólo se adoptaron muy pocas de las recomendaciones del informe, éste provocó su amplio estudio y aun la reforma en otros países.

<sup>29</sup> Marylise Lebranchu reemplazó a Elizabeth Guigou como ministra de justicia el 18 de octubre, 2000.

<sup>30</sup> Éste es quizás el punto apropiado para señalar que los jueces administrativos del Consejo de Estado (*Conseil d'Etat*) se consideran parte de la administración y son educados en la *Ecole Nationale de l'Administration*. En consecuencia, ninguna de las reglas que se aplican al poder judicial ordinario, discutidas en este informe (inamovilidad, tenencia vitalicia del cargo, ética, disciplina, etc.) se les aplican a ellos.

poder judicial, y no el ejecutivo, juzgarían a los miembros del poder judicial en cuestiones disciplinarias.

Debe notarse que el poder judicial francés incluye a jueces (“jueces sentados”) y fiscales (“jueces parados”) (*magistrats assis/ magistrats debout*). Esta última categoría se refiere a los fiscales. En los países de *common law*, en contraste, los fiscales no se consideran ser parte del poder judicial. La autoridad en materia disciplinaria que se le otorgó al CSM en su forma embrionaria en 1883 se relacionaba solamente a la disciplina de los jueces. La postulación y disciplina de los fiscales se dejó totalmente en manos del ministro de justicia. El ministro de justicia retuvo esta autoridad exclusiva hasta 1993.

En 1946, la nueva constitución requería que el presidente compartiera con el Parlamento el poder para nombrar a los miembros del CSM y le asignó un papel significativo en el nombramiento de los jueces. El CSM instituido por esa constitución estaba compuesto de 14 miembros e incluía al presidente, al ministro de justicia, seis miembros nombrados por una mayoría de dos terceras partes de la Asamblea Nacional (no podían ser miembros de ese organismo), dos miembros elegidos por el presidente entre los profesionales del derecho que no fueran miembros del parlamento ni del poder judicial, y dos “jueces” (un juez y un fiscal) seleccionados entre los niveles superiores del poder judicial para ejercer el cargo durante seis años.

La Constitución de 1958, que estableció la Quinta República de Francia, restableció parcialmente el involucramiento del presidente en el trabajo del consejo. El Artículo 64 establecía claramente al presidente como garante de la independencia judicial y reafirmaba el concepto de “*inamovabilité*”.<sup>31</sup> (Véase la discusión de la carrera judicial, más adelante). Aparentemente, quienes redactaron esa constitución pensaron que el papel asignado al CSM tanto en la disciplina como en la postulación al poder judicial era suficiente para evitar una influencia inapropiada de parte del ejecutivo sobre el poder judicial. El poder de nombrar a los miembros del CSM que el presidente compartía con el Parlamento bajo la Constitución de 1946, se le otorgó exclusivamente al presidente, en el artículo 65. De acuerdo con una ley secundaria, seis de los nueve miembros del CSM tenían que ser jueces, seleccionados de una lista preparada por la oficina de la Corte de Casación. Otro miembro tenía que ser elegido del Consejo de Estado (el tribunal administrativo superior de Francia), y dos miembros más debían ser seleccionados fuera del poder judicial.

Además, desde 1958, el consejo ha desempeñado una función significativa en el nombramiento de los magistrados de la Corte de Casación y de los presidentes de la Corte de Apelación. El consejo propone candidatos para estos puestos, quienes son posteriormente nombrados por el presidente. Aunque técnicamente el presidente podría rehusarse a nombrar a un candidato propuesto, este escenario permanece siendo más teórico que real puesto que el presidente en estos casos, siempre se limitará a nombrar al candidato propuesto por el consejo. Antes de 1993, todos los restantes nombramientos judiciales se hacían de acuerdo con un procedimiento en el que el ministro de justicia proponía el

---

<sup>31</sup> La primera referencia constitucional a *inamovabilité* se encuentra en la Constitución de 1814, Artículo 58. Más recientemente, se mencionó en la Constitución de 1946, Artículo 84.

nombramiento, y el CSM tenía la autoridad para dar una opinión no vinculante con respecto al mismo.

Una enmienda adoptada en 1993 amplió y reforzó la jurisdicción del consejo, aumentó su membresía, y, por primera vez, le otorgó una función de asesoría, tanto en la postulación como en la disciplina de los fiscales. Además, requirió que el presidente compartiera con el Parlamento su poder en el nombramiento de los miembros del consejo. De acuerdo con la enmienda que se introdujo en 1993, el consejo ahora propone no sólo los nombramientos a la Corte de Casación y a los presidentes de la Corte de Apelación, sino también los nombramientos de los presidentes al *tribunaux de grande instance*, siendo estos últimos los tribunales de primera instancia más importantes de Francia. De este modo, todos estos jueces son postulados por el presidente con base en la propuesta del consejo. Además, la función del consejo se fortaleció en esta área en el sentido que su opinión sobre la revisión de las postulaciones hechas por el ministro de justicia para los jueces inferiores se volvieron vinculantes.

Además, desde la enmienda al Artículo 65 en 1993, el consejo incluye a:

- El Presidente
- El Ministro de Justicia
- Tres ciudadanos notables que no sean jueces ni miembros del Parlamento, seleccionados por el presidente de la república, el presidente de la Asamblea Nacional, y el presidente del Senado, respectivamente.
- Un juez del Consejo de Estado, quien debe ser electo por la asamblea general del Consejo de Estado.
- Cinco fiscales
- Cinco jueces

El consejo comprende dos secciones separadas –una con competencia para los jueces, y una para los fiscales públicos. La sección con competencia para los jueces incluye solamente a un fiscal, y la sección con competencia para los fiscales incluye solamente a un juez.

Los 10 jueces y fiscales se seleccionan dentro del mismo poder judicial de acuerdo con una ley de autorización adoptada en 1994. La ley dispone que estos miembros sean electos por sus colegas, de acuerdo con un procedimiento complejo.<sup>32</sup>

Entonces, como resultado de la enmienda de 1993, la función del ejecutivo en el nombramiento de todos los puestos más importantes dentro del poder judicial ha sido restringida severamente, y el papel que desempeña el ministro de justicia con respecto a los nombramientos restantes se ha sujetado a un control importante de parte del CSM. Además, la enmienda de 1993 requiere que el presidente comparta su poder para nombrar a los miembros del CSM con los presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado.

Además, la Ley sobre el Estado de la Magistratura (*Statut de la Magistrature*) establece aun otra limitación al poder del ejecutivo. Ésta establece una composición particular del CSM

---

<sup>32</sup> El procedimiento está establecido en la Ley del CSM del 5 de febrero, 1994 (L.94-100 Artículos 1-4)

cuando se instala como un cuerpo disciplinario ante los jueces. Requiere que el presidente de la república y el ministro de justicia se recusen a sí mismos. Además, el Artículo 65 dispone que estos procesos sean presididos por el presidente de la Corte de Casación. Bajo los términos de dicha ley, el poder para iniciar medidas disciplinarias recae también en el ministro de justicia, desde una reforma hecha en 2001, en los presidentes de las Cortes de Apelación y los tribunales superiores de apelación.

No cabe duda que las reformas de 1993 fueron innovadoras. Son evidencia de la preocupación de Francia en la época moderna, por mejorar la independencia de su poder judicial.<sup>33</sup> Existen varios factores que contribuyen a esta preocupación. Uno de ellos es claramente el mayor poder que tienen las asociaciones de jueces,<sup>34</sup> las cuales han insistido cada vez más y en forma vociferante, en la independencia judicial. No obstante, en la opinión de Antoine Garapon, un antiguo juez y dirigente de este movimiento, el cada vez mayor poder de los medios, el fenómeno de *cohabitación*, y la influencia de la Unión Europea también han desempeñado un papel importante.<sup>35</sup> Los medios en Francia, como en muchos otros países del mundo occidental, han expuesto cada vez más las injusticias que perciben en la sociedad francesa y han enfocado su atención sobre ellas en una forma sin precedentes. Francia se encuentra en su tercer período de *cohabitación*, y ello ha llevado a un escrutinio exagerado de todas las acciones del ejecutivo, por los funcionarios del ejecutivo que pertenecen a partidos políticos de oposición. Por ello, es más difícil mantener fuera de la vista vigilante de la oposición política los intentos del ejecutivo para influir en los asuntos judiciales. Finalmente, la pertenencia de Francia a la Unión Europea y al Consejo de Europa –a través de la influencia de sus respectivos tribunales, la Corte Europea de Justicia y la Corte Europea de Derechos Humanos –ha afectado su judicatura y la independencia judicial. Los abogados y jueces franceses han sido expuestos a diferentes actitudes, más reverentes hacia el poder judicial, pavimentando el camino hacia una mayor apertura a la independencia judicial.

En consecuencia, no es tan sorprendente observar que, aun después de las reformas de 1993, Francia aún no estuviera satisfecha con el estado de la independencia de su poder judicial. La controversia era tan intensa sobre el tema que Chirac nombró una comisión en 1997 para estudiar reformas adicionales con el objeto de mejorar la independencia judicial. Como resultado de esta consulta, se propuso una nueva serie de leyes y aun otra enmienda constitucional, y se programó una votación final para enero de 2000.

Estas propuestas incluyeron tres áreas importantes de reforma. Primero, si las propuestas se hubiesen adoptado, éstas habrían agrandado la composición del CSM para incluir siete

---

<sup>33</sup> Aunque este informe se limitará a una discusión de las reformas propuestas relacionadas con la independencia judicial, las propuestas también incluyeron reformas importantes del proceso penal. Estas propuestas se estaban presentando en forma de enmiendas a las leyes existentes. El paquete incluía entonces, una propuesta de enmienda constitucional relacionada exclusivamente con la independencia judicial y seis enmiendas a los estatutos que cubren ambos temas.

<sup>34</sup> Para los fines de este estudio, el concepto de “asociación de jueces” se define ampliamente para referirse a organizaciones formadas por jueces para, *inter alia*, representar sus intereses, promover su capacitación profesional y proteger su independencia judicial. Tales organizaciones incluyen a sindicatos.

<sup>35</sup> “*Cohabitación*” es el término que utilizan los franceses para la situación en la que el presidente comparte el poder del ejecutivo con un primer ministro y gabinete del partido político opositor. Este fenómeno ocurrió por primera vez en 1986.

miembros adicionales, quienes serían seleccionados fuera del poder judicial y las otras ramas políticas. El consejo habría retenido a sus 10 miembros del poder judicial (cinco jueces y cinco fiscales), y la composición se habría aumentado a 23, incluyendo al presidente y al ministro de justicia.

Segundo, además de aumentar el número de miembros externos al poder judicial, la legislatura y el ejecutivo de tres a 10, la enmienda propuesta presentaba disposiciones sobre esos 10 miembros –dos debían ser nombrados por el presidente de la república; dos por el presidente de la Asamblea Nacional; dos por el presidente del Senado; y cuatro por el vicepresidente del Consejo de Estado, el presidente de la Corte de Casación, y el presidente de la Corte de Cuentas, actuando todos juntos. Tercero, la enmienda disponía un aumento significativo en la autoridad del CSM con respecto al nombramiento y disciplina de los fiscales.

Sin embargo, la víspera de la votación sobre la enmienda constitucional, que había sido programada para el 24 de enero de 2000, el debate sobre estas reformas se había politizado mucho y desafortunadamente, con fuertes intereses partidarios. El presidente, quien estaba convencido de que las reformas necesitarían un apoyo amplio, más allá de las consideraciones partidarias, pospuso la votación y la reforma fue abandonada temporalmente.

No obstante, las autoridades consideran que la formulación de estas propuestas y el debate que las rodeó, han tenido una influencia profunda sobre el clima político en cuanto se relaciona a la independencia judicial. El público se encuentra ahora más informado y más que nunca, en sintonía con el tema, y los jueces se están beneficiando de un nuevo respeto hacia su independencia dentro de la sociedad francesa. Es más, el poder de las asociaciones de jueces, que siempre habían estado detrás de las reformas propuestas, se ha convertido en parte del escenario político en Francia.

Entonces, la evolución del CSM y los factores que promovieron esa evolución, los cuales se han descrito en esta sección, junto con la evolución de la supervisión de la profesión judicial, descrita en la siguiente sección, operan juntos para definir el estado de la independencia del poder judicial en la Francia contemporánea.

### **3. *La carrera judicial***

Además de la ley que trata de la función, composición y el papel del CSM, también existe un cuerpo considerable de leyes en Francia, que se relacionan con la carrera judicial, y muchas de esas leyes buscan proteger la independencia judicial. El Artículo 64 de la constitución dispone la protección de la independencia de los jueces en el ejercicio de su profesión a través del principio de *inamovabilité*. De acuerdo con este principio, los jueces se encuentran protegidos contra acciones políticas para destituirlos y sólo pueden ser removidos después de un proceso disciplinario o después de un proceso formal en el que se determine que la persona está física o mentalmente incapacitada. Este es un principio que se encuentra en muchos otros sistemas legales del mundo. La protección prevista por el principio se ve reforzada en Francia por el hecho que los jueces son nombrados para toda la vida y, por lo tanto, no necesitan cultivar el apoyo de ninguna fuerza política o de cualquier

otra naturaleza para asegurar su permanencia en el cargo. Además, la ley sobre el Estado de la Magistratura, que hace cumplir estas disposiciones constitucionales, complementa la protección, disponiendo que ningún juez puede ser trasladado, o aun promovido sin su consentimiento. Esta protección reconoce que aun los traslados que significarían una promoción pueden ser motivados por reacciones políticas a las decisiones judiciales. Por lo tanto, los jueces no necesitan someterse al tipo de manipulación política que podría estar detrás de tales acciones.

La ley contiene reglas detalladas para los jueces sobre el conflicto de intereses. De acuerdo con estas reglas, los jueces no pueden desempeñarse en una jurisdicción donde su cónyuge sea un senador o representante de la Asamblea Nacional. Deben residir en la jurisdicción en la que desempeñan sus funciones. No se les permite tener un puesto regional, ni pueden ejercer en una jurisdicción donde hubieren desempeñado otro cargo o practicado el derecho durante los últimos cinco años. (La prohibición es sólo de tres años cuando hayan ocupado un cargo como miembros del Parlamento Europeo). Cuando los jueces deciden llevar a cabo una actividad privada que sea inconsistente con estas reglas, deben abandonar el cargo judicial e informar al ministro de justicia sobre sus actividades. Esta obligación de informar al Ministerio de Justicia sobre sus actividades privadas continúa durante cinco años después de haber cesado en sus funciones.

A veces los jueces pueden obtener una dispensa de estas prohibiciones si logran el permiso del magistrado presidente de su jurisdicción, quien debe determinar que la actividad en cuestión no comprometerá la dignidad del juez ni su independencia. Bajo las mismas condiciones se les permite enseñar en áreas dentro de su competencia. Pueden involucrarse en tareas científicas, literarias o artísticas sin encontrar ningún conflicto de intereses. También, una vez hayan servido durante por lo menos cuatro años en el cargo, se les autoriza a tomar un tipo de “licencia para ausentarse” (un estatus conocido como “*détachement*”) y aceptar un nombramiento dentro de la rama del ejecutivo del gobierno. Después de haber optado por dicho status, deben buscar el reingreso al poder judicial si desean volver a servir como juez.

Por el contrario, tienen el deber irrenunciable de abstenerse de participar en cualquier actividad política, lo cual podría verse como comprometedor de la reserva y objetividad que son esenciales para desempeñar su función; tampoco pueden demostrar ningún tipo de hostilidad a la forma democrática y republicana de gobierno garantizada en la constitución. La ley también contiene una prohibición general contra cualquier conducta que pudiera considerarse contraria al honor y probidad requeridos de los jueces, o que pudiera verse como un descrédito para el poder judicial. Además, están obligados por su mandato a mantener la secretividad de sus deliberaciones y se les prohíbe terminantemente violar esta estricta regla de confidencialidad.

A los jueces, estas reglas de ética les prohíben involucrarse en cualquier actividad que obstaculice el funcionamiento del poder judicial. Esta prohibición general hace surgir la pregunta en cuanto a su derecho de huelga y a sindicalizarse. Con respecto al derecho de huelga, las autoridades están en desacuerdo. Esto parecería violar los términos expresos de la ley, pero al mismo tiempo, el derecho de huelga es una garantía constitucional en el sistema francés. Por esa razón, el tema permanece sin decidirse. Sin embargo, nadie se ha

opuesto al derecho de los jueces para formar asociaciones profesionales, y, de hecho, las asociaciones de jueces han sido una de las fuerzas principales detrás de las recientes reformas diseñadas para aumentar las garantías de la independencia judicial. Además, por supuesto, la libertad de asociación también es una garantía constitucional en el sistema francés.

El Ministerio de Justicia puede iniciar procesos disciplinarios contra cualquier juez por cualquier violación de estas reglas. Los procesos disciplinarios son llevados por el CSM, y pueden conducir a sanciones disciplinarias que varían desde una reprimenda simple registrada en el archivo de un juez hasta la remoción del cargo junto con la suspensión de sus beneficios de jubilación.

Aunque los jueces por una parte tienen prohibido involucrarse en actividades consideradas incompatibles con su función, por otra parte, son inmunes de ser llevados a juicio sobre la base de cualquiera de sus actividades profesionales. Sin embargo, pueden ser enjuiciados por ofensas que puedan cometer en su capacidad privada. El estado por lo general debe proporcionarles protección contra amenazas o ataques y debe compensarlos con una pensión estatal en cualquier situación en la que sean lastimados como resultado del ejercicio de sus funciones.

Los candidatos pueden llegar a la profesión judicial a través de diferentes rutas. Todos deben tener el equivalente de cuatro años de educación superior después del *baccalauréat* (bachillerato). La mayoría de jueces son reclutados sobre la base de exámenes nacionales competitivos, los cuales determinan su derecho a ingresar en un programa de tres años de estudio en la Ecole Nationale de la Magistrature (Escuela Nacional de la Magistratura). El *curriculum* incluye un período de aprendizaje que requiere que el candidato actúe y se le evalúe en cada uno de los típicos ambientes judiciales –juez de primera instancia, juez de instrucción, juez de apelación, etc. El aprendizaje en los tribunales es supervisado y evaluado por el cuerpo docente de la escuela. Al completar este programa de educación, un jurado determina si un candidato al poder judicial está calificado para prestar sus servicios en esa profesión. El Ministerio de Justicia mantiene una lista de los candidatos calificados. Los candidatos son entonces elegibles para ser nombrados por el CSM según lo descrito en la sección anterior. (Las decisiones de inelegibilidad después de completar los estudios, son raras). El reclutamiento por esta vía se rige según el Capítulo II, Sección I de la Ley del Estado de la Magistratura.

Sin embargo, la Sección II del Capítulo II establece las condiciones para el reclutamiento de jueces con base en la experiencia profesional. Los candidatos reclutados por esta ruta deben tener por lo menos 35 años de edad y por lo menos siete años de experiencia que se considere relevante. (Por ejemplo, quienes hayan trabajado como secretarios de la corte durante este período de tiempo son expresamente elegibles). Como parte de las reformas propuestas para ser votadas a principios de 2000, el ministro de justicia había propuesto enmendar la ley para incrementar la clase de aquellos que serían elegibles para ser reclutados por esta vía. La ley aún no se ha presentado al Parlamento, y es poco probable que sea presentada en un futuro cercano (Véase la discusión de la sección anterior.) Los candidatos seleccionados por esta vía deben participar en un período probatorio de

capacitación durante un tiempo indeterminado, el cual es supervisado por la escuela de magistrados.

La ley dispone además que los jueces pueden ser reclutados dentro del sector académico y de la *Ecole Nationale de l'Administration* por un período no renovable de cinco años. En ese caso, estos candidatos deciden tomar un receso de cinco años de su otra carrera (quienes llegan de la *Ecole Nationale de l'Administration* serían de otra manera destinados a una carrera en el ejecutivo). A su estado también se le llama “*détachement judiciaire*,” y sus candidaturas también son supervisadas por un comité de promociones cuya función se describe a continuación. Quienes llegan al poder judicial por esta ruta, deben pasar por seis meses de entrenamiento práctico, de nuevo supervisados por la escuela de magistrados. La escuela proporciona una educación legal continuada para todos los jueces, a lo largo de su carrera, sin importar cómo fueron reclutados originalmente.

La ley dispone de un procedimiento para la evaluación de jueces después de haber sido nombrados en el cargo. Todos los jueces son evaluados cada dos años por el Presidente de la Corte de Apelaciones de su jurisdicción. Los resultados de la evaluación les deben ser comunicados y tienen derecho a discutirlos. El Ministerio de Justicia tiene expedientes en archivo sobre todos los jueces. Todo el cuerpo judicial vota en secreto para crear un colegio electoral compuesto por miembros de sus propias filas, y el colegio electoral, a su vez, selecciona a los miembros del comité de promociones. Cuando un juez está en desacuerdo con la evaluación, el comité de promociones realiza una investigación y escribe un informe para el archivo. Los jueces tienen acceso libre a sus expedientes, y es ilegal que éste contenga referencias a sus afiliaciones religiosas, políticas o sindicales. En el ejercicio de sus funciones, el CSM y el comité de promociones también tienen acceso, para fines disciplinarios y de promociones, a los expedientes individuales de los jueces. Con base en esta revisión de la actuación del juez, el comité de promociones recopila listas de jueces elegibles para una promoción. Las promociones de los jueces, cuyos nombres se encuentran en la lista, las deciden anualmente el ministro de justicia y el comité de promoción actuando conjuntamente.

Además, de manera separada a la evaluación disciplinaria y los procedimientos de promociones discutidos anteriormente, existe el Servicio de Inspección Judicial, el cual funciona fuera del Ministerio de Justicia. Los miembros de este servicio inspeccionan el funcionamiento de los tribunales en toda Francia para asegurarse de que estén trabajando eficientemente y de acuerdo con las normas establecidas. Los miembros de este servicio, los jueces presidentes de cada jurisdicción y los fiscales principales tienen el poder bajo el Artículo 44 de la Ley del Estado de la Magistratura, de emitir reprimendas informales contra jueces individuales, sin que estas reprimendas conduzcan a ningún tipo de medida disciplinaria formal. Es importante notar, sin embargo, que el director del Servicio de Inspección Judicial es un miembro del comité de promociones, de manera que su conocimiento sobre la actuación de un juez puede ser un factor en las consideraciones para su promoción.

Finalmente, en relación con las promociones, debe por lo menos mencionarse que, puesto que los fiscales se consideran como parte del Poder Judicial, los fiscales pueden ser asignados a puestos como jueces y viceversa.

#### 4. *Recomendaciones*

Esta sección revisará los aspectos de las reformas discutidas, para ver su potencial como modelos para mejorar la independencia judicial en otras partes. Las reformas potenciales de esas garantías institucionales de la independencia judicial que se relaciona con los consejos judiciales se discutirán separadamente de las que se relacionan con la carrera judicial.

##### *a. Los consejos judiciales*

La evolución de los procesos de perfeccionamiento que se relacionan con el papel, la autoridad y la composición del CSM en Francia revela una preocupación con dos problemas potenciales de consecuencias nefastas para la independencia judicial. Por una parte, las reformas han intentado encarar los peligros de un exceso de influencia del ejecutivo en el nombramiento y disciplina de los jueces. Por otra parte, se han dirigido al potencial conflicto de intereses que puede surgir cuando los miembros de disciplina y nombramiento del poder judicial son supervisados por un CSM cuya composición se encuentra dominada por miembros que provienen exclusivamente de adentro de sus propias filas.

Estas reformas del CSM sugieren recomendaciones para los reformadores en otras partes. Primero, para reducir la oportunidad de toda influencia política indebida sobre el poder judicial, el poder de realizar nombramientos para miembros de los consejos judiciales debiera ser compartido por los tres poderes del Estado. Segundo, los consejos de la judicatura debieran retener la mayor parte del poder de nombramiento para todos los puestos judiciales más importantes, y el papel del ejecutivo en este proceso debiera ser secundario.

Hacemos además unas cuantas observaciones variadas que merecen ser mencionadas, con relación a la reforma del CSM.

Es interesante notar que las reformas propuestas habrían requerido que el poder de nombrar a los miembros del consejo fuera compartido con el presidente de la Corte de Cuentas. Tradicionalmente, el poder de nombramiento de los miembros de instituciones independientes es compartido por los presidentes del Consejo de Estado, la Corte de Casación y la Corte de Cuentas. También debe notarse que la ley de autorización sirve para limitar la influencia indebida del ejecutivo no sólo en el nombramiento de jueces, sino también sobre su disciplina. Dispone que, cuando el CSM actúa como un órgano disciplinario, el ministro de justicia y el presidente de la república deben recusarse. Ello elimina la oportunidad de que los actos disciplinarios estén influenciados por el deseo de castigar a un juez por su falta de lealtad política. Por esta razón, esta medida institucional también debe recomendarse, especialmente en los países que siguen la tradición francesa.

Sin embargo, como se notó anteriormente, los franceses han estado preocupados no sólo de la influencia inapropiada del ejecutivo en la postulación y disciplina de los jueces. También se han estado preocupando por las influencias indebidas que pueden resultar de la dominación que ejercen los miembros del poder judicial sobre el CSM. Si se hubiese

adoptado, habría enfrentado el tema de la dominación judicial en el CSM disponiendo que hubiera una mayoría de personas que no fueran magistrados. También habría servido para reducir la oportunidad de influencias políticas inapropiadas provenientes de otros poderes del Estado. Además, puesto que requería que los miembros externos fueran seleccionados fuera de los poderes del ejecutivo, legislativo y judicial, queda claro que habría dispuesto que la sociedad civil se involucrara significativamente en el consejo. Esta última característica, en particular se recomienda como un modelo potencial por varias razones. Primero, claramente resuelve las preocupaciones relacionadas con el dominio judicial, y segundo, dispone que haya una forma indirecta en la que al poder judicial puedan deducírsele responsabilidades ante la sociedad en general, sin afectar la independencia en sus decisiones.

*b. La carrera judicial*

La protección constitucional de *inamovabilité*, junto con la tenencia vitalicia del cargo y el requerimiento de consentimiento aun para las promociones, son todas características que se recomiendan por sí solas, para ser adoptadas en otras partes. Aparte de estas recomendaciones, que se derivan de esta importante garantía constitucional, los siguientes temas, incluidos en la Ley sobre el Estado de la Magistratura en Francia, sugieren mayores recomendaciones para su inclusión en leyes similares en otros países de derecho civil.

Reglas de Ética. Las grandes metas a lograrse por medio del establecimiento de un código disciplinario son pertinentes para cualquier sistema, pero los puntos específicos de su puesta en vigor pueden terminar siendo muy específicos para cada país. La Ley sobre el Estado de la Magistratura es el lugar donde deben encontrarse, y las disposiciones relacionadas con este tema en Francia pretenden asegurar que los jueces permanecerán siendo independientes de cualquier influencia personal, financiera y política. Estas debieran ser las metas generales a lograr en cualquier sistema.

La ley francesa toca un problema que es único a ese sistema, pero que sin embargo, puede ser pertinente en algunos otros países, como es la acumulación de varios cargos de responsabilidad profesional en el sector público o privado. Para evitar los conflictos que puedan surgir a este respecto, las reglas son bastante específicas en prohibir a los jueces aceptar casi cualquier responsabilidad profesional fuera del poder judicial, incluyendo trabajos en el sector privado. Sin embargo, se hace una excepción para actividades educativas y de investigación relacionadas con la educación. Esta excepción es deseable en tanto que los jueces deben ser animados a participar particularmente en la educación de sus colegas. En consecuencia, esta excepción es una que debe ser recomendada también para otros sistemas.

La disposición de la ley que les otorga a las autoridades disciplinarias amplia discreción para determinar si un juez se ha involucrado en conductas que podrían considerarse que inhiben el funcionamiento apropiado del poder judicial, fácilmente podría ser sujeta de críticas de exceso de amplitud. Los países que deseen alcanzar la misma meta podrían considerar reducir el enfoque de tales disposiciones para incluir referencias a conductas específicas que podrían tener el efecto nefasto que se debe evitar. Como mínimo, estas

disposiciones debieran contemplar específicamente el tema del derecho de huelga y de sindicalizarse de los jueces, el cual es un tema que no se toca en la ley francesa.

El derecho de sindicalización es aun más importante que el derecho de huelga, puesto que está claro que las asociaciones de jueces en Francia y en otras partes, han sido una de las fuerzas preeminentes detrás de la reforma judicial en general, y detrás de la reforma que se refiere a la independencia judicial en particular. En efecto, el desarrollo de las asociaciones de jueces, además de estar sancionadas por la ley, debiera ser alentado por los países donantes, puesto que está claro que tienen un efecto positivo en los países donde se les ha permitido existir.

El derecho de huelga, se admite que es más problemático y, hasta cierto punto, será específico de cada país puesto que existen diferencias con respecto a la importancia y aun la existencia de tal derecho. Algunas de las autoridades francesas han sugerido que ese derecho debiera ser dispuesto específicamente por una ley que también asegurara el funcionamiento continuado de los elementos esenciales del sistema judicial. Este enfoque podría recomendarse en otros países donde sea factible.

Reclutamiento. Algunos países de derecho civil que han seguido el modelo francés, han adoptado un sistema que solamente permite el reclutamiento interno de jueces. A los jueces se les contrata exclusivamente con base en exámenes competitivos y después de completar ciertos requisitos educativos. Tal sistema generalmente funciona para prohibir el reclutamiento de aquellos que se han distinguido en la práctica del derecho y sirve para construir un poder judicial compuesto esencialmente por burócratas de carrera. Francia ha modificado su sistema, de manera que los jueces ahora pueden ser reclutados de ambas formas, aunque la mayoría de jueces aún son reclutados con base en exámenes competitivos y educados en la *Ecole Nationale de la Magistrature*.

Una de las enmiendas propuestas a la ley como parte de las recientes reformas discutidas anteriormente, habría ampliado la posibilidad de reclutamiento por la ruta alterna. La literatura que trata de estos métodos de reclutamiento sugiere que tal reforma es deseable. El influjo de profesionales que se han distinguido en la práctica del derecho es un método de resolver el problema de la tenencia de los cargos por burócratas ineficaces e ineficientes –un problema que surge frecuentemente como resultado del reclutamiento a través del método tradicional. Esta observación sugeriría que los países que deseen fortalecer la independencia, competencia y eficiencia de sus jueces harían bien en crear dos o tres rutas para el reclutamiento judicial, permitiendo tanto el reclutamiento interno como externo.

Educación. El requerimiento educativo apropiado para los jueces en un sistema dado, es todavía otro tema que es bastante específico a cada país, y depende mucho de los recursos que se encuentren disponibles. En Francia, los jueces a quienes se recluta por el método tradicional discutido en la sección anterior, deben completar tres años de educación en una escuela especializada para magistrados. Este tipo de educación judicial especializada tiene sus ventajas, particularmente en los países de derecho civil, donde la especialización de los miembros del poder judicial es común. Asegura que los nuevos miembros del poder judicial lleguen a sus puestos tanto con el requisito sustantivo como con el conocimiento práctico.

El problema es que dicho programa educativo es costoso e intensivo en recursos, de manera que muchos países no podrían costearlo. Sin embargo, puede valer la pena considerar versiones reducidas del modelo francés, que se encuentren dentro de las posibilidades del país. El segmento clínico/práctico de la escuela de magistrados es uno que se recomienda por sí solo, particularmente cuando proporciona la oportunidad de reclutar a jueces que han sido profesionalmente entrenados para practicar su profesión de acuerdo con las más altas normas de la práctica.

Como mínimo, debe mantenerse alguna forma de educación legal continuada para los jueces. Esta educación debiera centrarse ya sea en una escuela de magistrados, como en Francia, o en algún tipo de centro judicial donde pueda requerirse a los jueces que actualicen sus conocimientos de derecho, para reducir la oportunidad de que tomen decisiones que fácilmente sean cuestionadas en una apelación. Esta característica resuelve el tema de la responsabilidad, más que el tema de la independencia judicial, pero la capacitación en ética como parte de cualquier versión de estos programas educativos, podría servir para resolver también el tema de la independencia judicial.

Promociones. Quizás los rasgos más importantes del sistema francés con respecto a las promociones sea la existencia de un comité de promociones y la lista oficial de promociones. Estas características parecen ser formas efectivas de mantener imparciales los procedimientos de promoción. Ciertamente podrían servir como un modelo para ser considerado en otras partes. Otro rasgo relacionado del sistema francés que puede servir y efectivamente sirve como modelo en ciertos países es el Servicio de Inspección Judicial. Esta unidad principalmente tiene la función de responsabilizar a los jueces en su trabajo, pero, puesto que el jefe del Servicio de Inspección Judicial es miembro del comité de promociones, el conocimiento que obtiene en el desempeño de su función dentro de este servicio, también desempeña un papel en las consideraciones para las promociones. Ésta es una característica que también podría servir de modelo, como un método para asegurar tanto la imparcialidad como la responsabilidad en las decisiones para otorgar promociones.

Existe un tema relacionado con estas recomendaciones que también debe tomarse en consideración. En Francia, el Servicio de Inspección Judicial opera en el Ministerio de Justicia, aunque no se encuentra bajo su control directo. Aunque esto no parece presentar ningún problema en el contexto de Francia, este arreglo podría crear una oportunidad de interferencia excesiva de parte del ejecutivo en los asuntos judiciales en los países en desarrollo, donde las tradiciones y las instituciones no están tan arraigadas. Tal interferencia podría, en cambio, comprometer la independencia judicial. Una sugerencia para remediar este problema sería hacer que el Servicio de Inspección Judicial respondiera ante el consejo de la judicatura.