

## **La responsabilidad personal de los magistrados en Francia**

El tema de la responsabilidad ha sido recientemente un punto de fricción importante entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En 2005, decisiones judiciales de poner en libertad condicional a condenados fueron seguidas de consecuencias dramáticas de reincidencia. Esas decisiones alimentaron el debate sobre la responsabilidad de los magistrados por las consecuencias de sus decisiones judiciales. Nicolás Sarkozy, a la sazón ministro del interior, declaró que sería necesario que *“los jueces pagaran por ello”*.

En 2006, hubo otro debate sobre el modo de actuar de los jueces de menores de Bobigny<sup>1</sup>. El *prefecto*<sup>2</sup> de los suburbios de París redactó un informe relativo a la delincuencia en su departamento, en el que criticó el trabajo de los jueces de menores. Nuevamente, Nicolás Sarkozy denunció el laxismo y la irresponsabilidad de estos jueces.

En ese mismo año, el caso *Outreau* motivó que en la Asamblea Nacional se constituyera una comisión parlamentaria especial cuya misión era proponer reglas sobre la prevención de los fallos de la justicia. La intervención del juez de instrucción fue todo un acontecimiento nacional. Las discusiones públicas de la comisión dieron lugar a un debate político y jurídico profundo sobre la justicia penal francesa.

En el ámbito de la responsabilidad, la comisión parlamentaria hizo diversas propuestas, algunas de ellas fueron incorporadas a la ley de 5 de marzo de 2007.

### **1 Principios fundamentales de la responsabilidad de los magistrados**

Jueces y fiscales tienen el mismo procedimiento de selección, idéntico estatuto y, en términos generales, el mismo régimen de responsabilidad. Si bien los fiscales tienen una dependencia jerárquica.

#### **1.1 Responsabilidad en el ámbito penal**

En el ámbito penal, no hay ningún régimen especial para los magistrados. Se aplica el Código Penal y el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Además, se pueden castigar especialmente algunas infracciones, como corrupción o abuso de poder<sup>3</sup>, si son cometidas por magistrados. Para garantizar la imparcialidad de la jurisdicción encargada de enjuiciar estos actos se aplican las reglas comunes que permiten la remisión de actuaciones a otro tribunal. No se plantean problemas en este punto ni

---

<sup>1</sup> Ciudad dormitorio en la región de París.

<sup>2</sup> Representante del Gobierno.

<sup>3</sup> El hecho, cometido por un magistrado, de negarse a administrar justicia tras haber sido requerido a ello y de perseverar en su negativa tras apercibimiento o mandato formal por parte de sus superiores (art. 434.7.1 del Código penal).

tampoco hay proyectos de reforma en este ámbito.

## 1.2 Responsabilidad en el ámbito civil

**Responsabilidad sin culpa:** la Ley garantiza la compensación, a cargo del Estado, del perjuicio por causado por la Administración de Justicia.

Un régimen especial permite la compensación por motivo de la prisión provisional: la persona que haya sido objeto de prisión provisional en el curso de un procedimiento que hubiera terminado en sentencia firme absoluta, tiene derecho a una compensación íntegra del perjuicio moral y material que le haya causado dicha situación. La compensación es acordada por el primer presidente del tribunal de apelación en la jurisdicción en la que se haya pronunciado la absolución. Esta decisión puede ser objeto de recurso ante una comisión nacional de compensación de prisiones provisionales. La compensación es a cargo del Estado<sup>4</sup>. Asimismo, el artículo 626 de la Ley Procesal Penal prevé la reparación de los perjuicios sufridos en caso de revisión de un juicio penal.

*En 2005, hubo 484 decisiones tomadas por los primeros presidentes. El 19% fueron objeto de recursos ante la Comisión Nacional. Sobre los casos examinados por ésta: la duración media de detención indemnizada era de 295 días (en el 27% de los casos, eran detenciones por infracciones sexuales). La indemnización media era de 6.800 € por perjuicios materiales y de 13.600 € por perjuicios morales.*

El total de las indemnizaciones por perjuicios sin culpa fue en 2005 de 400.000 €.

**Responsabilidad por culpa.** El Estado ha de indemnizar también en caso de funcionamiento defectuoso de la Administración de Justicia<sup>5</sup>. No solamente consecuencia de la culpa de un juez sino también de la culpa de la policía judicial o del personal al servicio de la Administración de Justicia. Por ejemplo, la violación, por un tribunal nacional, del derecho de la Unión Europea puede acarrear la obligación por el Estado de reparar el perjuicio causado. También existen algunos ejemplos de responsabilidad del Estado por la duración anormal de un procedimiento.

La jurisprudencia fue durante mucho tiempo restrictiva, exigiendo culpa grave o ignorancia de los deberes esenciales del juez. Pero ahora, el funcionamiento defectuoso se define como *una deficiencia caracterizada por un hecho o una serie de hechos que traduce la ineptitud de los servicios públicos de la justicia para cumplir con su misión*<sup>6</sup>.

Esta evolución de la jurisprudencia permite también una conformidad de la legislación francesa con las exigencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo sobre la aplicación del Convenio Europeo para la salvaguarda de los Derechos Humanos, especialmente el derecho de acceso a la justicia y el derecho a una decisión en un plazo razonable.

*En 2004-2005, hubo 23 condenas del Estado por culpa de la Administración de Justicia, entre ellas cinco por culpa de un magistrado.* Teóricamente es posible que el Estado repita contra los magistrados (acción de regreso). Los magistrados tienen en este ámbito el mismo estatuto que los funcionarios.

---

4 Art. 149 de la Ley Procesal Penal.

5 Art. 141.1 del Código de Organización Judicial.

6 Decisión de la Cour de Cassation del 21 de febrero de 2001.

*Hay solamente un ejemplo de acción de regreso, en 2006, contra un juez del Tribunal Administrativo de Niza, por una tramitación de 18 años (en este período, la deliberación fue de 8 años). Tuvo que pagar un cuarto de los 57.000 € que el Estado hubo de pagar por el funcionamiento anormal causado por el magistrado.*

*El total de las indemnizaciones por funcionamiento defectuoso del servicio público de la justicia fue en 2005 de 7 millones de euros.*

### **1.3 Responsabilidad disciplinaria**

**Principios.** Las faltas disciplinarias son principalmente definidas en relación a la ley Orgánica de 22 de diciembre de 1958 relativa al estatuto de la magistratura.

El artículo 6 contiene la fórmula del juramento prestado por todo magistrado, en el momento del nombramiento en su primer puesto: "*Juro bien y escrupulosamente cumplir mis funciones, guardar religiosamente el secreto de las deliberaciones y de comportarme totalmente como magistrado digno y leal* "

El artículo 10 establece que: "*Toda deliberación política está prohibida en la carrera judicial. Toda manifestación de hostilidad hacia el principio o la forma del gobierno de la República está prohibida a los magistrados, lo mismo que toda demostración de carácter político incompatible con la reserva que les imponen sus funciones. Está también prohibida toda acción concertada que pararía el funcionamiento de las jurisdicciones*".

El artículo 43 señala que: "*toda falta por un magistrado a los deberes de su estado, al honor, a la delicadeza o a la dignidad, constituye una falta disciplinaria. Esta falta será apreciada por un miembro del ministerio fiscal (...) teniendo en cuenta las obligaciones que emanan de su subordinación jerárquica* ".

Los artículos 8 y 9 contienen reglas sobre incompatibilidades: la ley prohíbe a los magistrados tener otra actividad, salvo en el ámbito científico, literario o artístico. El Consejo Superior de la Magistratura (en adelante, CSM) establece que las manifestaciones de la vida privada de un magistrado no pueden ser objeto de una acción disciplinaria. Ahora bien, si en su comportamiento privado el juez atenta contra su crédito, contra la confianza de los justiciables o de sus colegas, puede ser sancionado.

Además, el juez tiene deberes que resultan del Convenio europeo para la salvaguarda de los Derechos Humanos, y especialmente los derivados del artículo 6.1.

La Ley de 5 de marzo de 2007 dispone que si el Estado es condenado por funcionamiento defectuoso de la Administración de Justicia por culpa de un magistrado, se puede iniciar una acción disciplinaria.

Existe un régimen especial en caso de alteración de las facultades psicofísicas. El artículo 69 de la Ley Orgánica declara que en este caso, el Ministro de Justicia tiene que pedir el dictamen de un comité médico.

**Expedientes.** Hasta 2001, el Ministro de Justicia inició solo un expediente disciplinario. La Ley de 25 de junio de 2001 extendió este poder a la alta jerarquía judicial (primer presidente de tribunales colegiados y fiscales jefes). Durante el juicio, el Ministro de

Justicia está representado por el Director de los servicios judiciales, que presenta las conclusiones.

El magistrado encausado tiene derecho a acceder a su expediente y a pedir la asistencia de un abogado o de otro magistrado. El presidente de la comisión disciplinaria del CSM designa un ponente para la instrucción. En casos graves, el CSM puede decidir la suspensión temporal del ejercicio de las funciones del magistrado. El procedimiento no tiene límites de tiempo. Por ejemplo, los expedientes contra el juez y el fiscal del caso Outreau fueron iniciados en 2006 y hasta la fecha no hay ninguna decisión definitiva.

Para juzgar los casos disciplinarios, la Comisión del CSM se compone de 11 miembros. El presidente de la Corte Suprema o el Fiscal jefe de la misma presiden dicho órgano, respectivamente, en caso de expediente contra un juez o un fiscal.

La Ley de 25 de junio de 2001 introduce el principio de la publicidad de las audiencias en los procedimientos disciplinarios. Solamente el CSM puede decidir a puerta cerrada.

En el CSM, la Comisión competente para los jueces puede imponer las sanciones, mientras que la Comisión competente para los fiscales tan solo emite recomendaciones. El Ministro de Justicia es libre de seguir o no esta propuesta.

Hay ocho sanciones diferentes que, por orden ascendente de gravedad, son:

- la reprimenda con inscripción en el expediente,
- el traslado forzoso (a un órgano del mismo grado),
- la supresión de ciertas funciones,
- la prohibición de ejercer funciones como magistrado único hasta cinco años,
- la bajada de grado,
- la exclusión temporal con una duración máxima de un año con privación total o parcial del salario,
- la retrogradación (traslado forzoso a un órgano inferior en grado),
- la jubilación forzosa (separación) con o sin suspensión de los derechos de pensión.

Las decisiones del CSM son susceptibles de apelación ante el Consejo de Estado (Sección de lo contencioso).

*En 2006, hubo 8 jueces y 2 fiscales sancionados. Desde 1958, fueron 113 los magistrados sancionados. Es posible consultar todas las decisiones sobre procedimientos disciplinarios en el sitio web del CSM.<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Todas las decisiones del CSM en este ámbito : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/jurisprudence/index.php>

## 2. La dimensión política del debate sobre la responsabilidad.

**2.1 El alcance de la responsabilidad.** La definición de faltas disciplinaria no es precisa. No hay ninguna definición de faltas muy graves, graves y leves.

**La libertad de expresión.** Los magistrados tienen una obligación de reserva, que ha sido definida por el CSM en el famoso caso *Apap* en 1987. Un fiscal critica en una audiencia solemne el exceso de la política del gobierno contra los toxicómanos. Fue encausado por el Ministro de Justicia por faltar a su obligación de reserva así como por la falta de subordinación jerárquica. El CSM dijo que *la obligación de reserva no podía imponer el silencio o una conducta conformista a los magistrados pero debe conciliarse con el derecho particular a la independencia*. En un dictamen de 1998, el CSM dijo que *los magistrados tenían, como cada ciudadano, la libertad de expresión reconocida por la Constitución y el Convenio europeo de los Derechos Humanos; por ello, un magistrado puede, en la prensa o en otro medio, personalmente o en calidad de miembro de un sindicato o asociación, expresar su opinión sobre todos los temas, incluso sobre los que se refieren a la justicia; pero esta libertad tiene límites: debe ejercerse sin perjuicio de la dignidad, de la autoridad o de la imparcialidad del magistrado*.

**La libertad de expresión del fiscal en el ejercicio de su función es un problema particular.** El artículo 33 de la Ley Procesal Penal establece: *El Ministerio Público se encargará de tramitar los requerimientos escritos de conformidad con las instrucciones que le sean dadas según las condiciones previstas en los artículos 36, 37 y 44 [por su jerarquía]. Expondrá libremente en forma oral las observaciones que crea convenientes por el bien de la justicia*.

En septiembre de 2007, un fiscal expuso durante el examen oral de un caso, una opinión perfectamente legal pero políticamente incorrecta (En resumen, pidió una aplicación humana de la nueva ley contra los reincidentes). Después fue invitado por la ministra de justicia para que se explicara.

**La responsabilidad del juez por sus decisiones.** Los jueces tienen, en principio, en ese ámbito, una inmunidad. Pero, después del caso *Outreau*, el parlamento legisló en 2007 en el siguiente sentido: *“Constituye una de las faltas a los deberes de su posición la violación grave y deliberada por un magistrado de una regla de procedimiento que constituye una garantía esencial de los derechos de los justiciables cometido en el marco de una instancia cerrada por una decisión judicial definitiva”*.

El Consejo Constitucional dijo que esta disposición no era conforme a la Constitución porque contradecía el principio de independencia judicial y de separación de poderes. Sin embargo el Consejo precisó que la violación de los deberes del juez en sus resoluciones debería ser *previamente constatada por una sentencia definitiva*.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Decisión n°2007-551 DC del 1 de marzo 2007

**El derecho de huelga.** Los conservadores defienden un sentido extenso de la ley que prohíbe acciones que puedan parar el funcionamiento de las jurisdicciones.

Los progresistas recuerdan que el derecho de huelga es un derecho constitucional que se puede ejercer dentro del marco de la ley. Es decir que una ley podría definir un deber de “servicio mínimo” de la justicia. Sin ley especial, el Sindicato de la Magistratura (SM) se otorgó el derecho a la huelga en los años 70. En realidad, el deber de “servicio mínimo” fue siempre respetado, y ningún magistrado ha sido sancionado por su participación en una huelga (excepto que algunos perdieron el salario correspondiente a la jornada de huelga). Pero en muchos casos la jerarquía, considerando que la huelga de magistrados no es posible, no les declara huelguistas por lo que son pagados por la jornada de huelga.

## **2.2 La intervención política en los expedientes disciplinarios.**

El primer problema resulta del derecho, por el ministro de justicia, de incoar un expediente disciplinario contra fiscales y jueces. Puede ser un iniciativa política. Por ejemplo, en el caso reciente Van Ryumbeke, el ministro decidió actuar en un momento en el que el Primer Ministro, Sr. De Villepin, era sospechoso de un complot político contra su ministro del interior, Sr. Sarkozy. De Villepin era sospechoso, en concreto, de haber favorecido una investigación judicial contra Sarkozy basada en falsas informaciones. No hace falta conocer al detalle este caso para comprender que todo era una trama política.

Un segundo problema resulta del estatuto de la inspección general de los servicios judiciales, que es un servicio del Ministerio de Justicia. El ministro puede ordenar una inspección, y también puede decidir hacer los informes públicos. Por ejemplo, en 2002, la publicación en el sitio web del Ministerio de Justicia de un informe sobre el Tribunal de Niza, era en realidad un intento político de debilitar al fiscal de Niza.

Pero no es el único problema que resulta del estatuto de la inspección. El otro es que los miembros del CSM, si quieren investigar, deben hacerlo personalmente, sin ninguna ayuda.

En 2007, el parlamento votó una ley que permitía que se dirigieran los ciudadanos al Mediador (defensor del pueblo) en caso de mal funcionamiento de la justicia. El Consejo Constitucional juzgó no conforme al principio de separación de poderes que una autoridad administrativa – aun independiente- investigara sobre el funcionamiento de la justicia.<sup>9</sup> También podríamos considerar *a fortiori* que los poderes del Ministro de justicia en el ámbito disciplinario no son conformes a la Constitución, pero el Consejo Constitucional no tiene competencia para juzgarlo.<sup>10</sup>

---

9 Decisión n° 2007-551 DC del 1 de marzo 2007

<sup>10</sup> En Francia, el control de la constitucionalidad de las leyes es previo, esto es, se ejerce después del voto del Parlamento pero antes de la promulgación de la ley, y a iniciativa de una autoridad política (Presidente de la República, Primer Ministro, Presidente de la Asamblea Nacional o del Senado, o de 60 diputados o 60 senadores.

## 2.3 El desarrollo de la reflexión sobre deontología y ética.

Hace falta hacer una distinción entre:

- Reglas, que tienen una sanción disciplinaria; pero las reglas disciplinarias no son precisas en Francia; el grado de interpretación es grande. Sin embargo, la publicación, hace dos años, de todas las decisiones tomadas en cincuenta años puede ser útil<sup>11</sup>;
- Deberes, definidos por la deontología; la Ley de 5 de marzo de 2007 mandó al CSM hacer una recopilación de las buenas practicas profesionales (no es exactamente un código deontológico), que podría precisar reglas;
- Moral, que no se puede definir precisamente -es el ámbito de la ética- pero se puede discutir entre magistrados del mismo grado algunas buenas prácticas. Por ejemplo, en este ámbito, la Corte de Casación adoptó la iniciativa de organizar una reunión sobre la acogida de las personas que piden justicia.

La disciplina sanciona lo que esta mal hecho. La deontología se dirige hacia lo mejor y puede ayudar a precisar las reglas disciplinarias. Puede también ser una referencia para promover valores éticos.

No es posible confundir disciplina y ética, tal y como fue el caso de un informe oficial del año 2003 sobre la ética de la magistratura. En particular, fueron avanzadas propuestas para restringir la libertad de expresión y para fortalecer la autoridad de la jerarquía. Las asociaciones judiciales denunciaron la promoción de una ética de sumisión.

\*\*\*

La función del poder ejecutivo es fundamental en los expedientes disciplinarios, como en el proceso de nombramientos.

Por ello, el tema de la responsabilidad es actualmente muy político. Podría ser para los políticos un modo de atacar a una justicia independiente, que les asusta en otras circunstancias.

El desarrollo del tema de la responsabilidad y de la ética puede también ocultar el problema de la administración y evaluación de la justicia. Es siempre más fácil apuntar al comportamiento de un juez o de un fiscal que criticar el sistema.

---

11 <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/recueil/index.htm>

El derecho comparado es importante en este ámbito. Así, el dictamen n° 3 del *Consejo Consultivo de los jueces europeos* (CCJE) sobre la responsabilidad y la ética y los trabajos sobre la modificación de la recomendación de 1994 en este tema.

El CSM está trabajando ahora sobre la deontología desde una perspectiva de derecho comparado. Hay también un grupo de trabajo en la *Red europea de consejos del poder judicial* que se dedica a la responsabilidad y la deontología.

El CCJE trabajará este año sobre la calidad de la justicia, y el tema de la evaluación global del servicio público de la justicia puede ser de gran importancia. Además de las responsabilidades y éticas individuales se encuentran las responsabilidades y éticas colectivas.

*Eric Alt, juez*

*Vice presidente de Medel (Magistrados europeos por la democracia y las libertades)*