

# La justicia y sus reformas en la experiencia francesa

Ponencia en el VI° Seminario internacional  
Corte constitucional y reforma a la justicia  
7-8 de mayo de 2007  
Universidad de Medellín (Colombia)

por el Dr Gilles J. Guglielmi

*Catedrático de Derecho Público de la Universidad de París II (Pantéon-Assas), Francia*

La justicia es una aspiración profunda de la naturaleza humana, pero no abordaremos aquí este enfoque filosófico o antropológico. Abordar la justicia desde la perspectiva de sus problemas y sus reformas es tomar como objeto los órganos, las instituciones encargadas de zanjar litigios, de decir el derecho; es decir un conjunto de jurisdicciones a priori.

Sin embargo, en vísperas del siglo XXI, la “Justicia” en Francia no es un conjunto homogéneo de instituciones jurisdiccionales, sino una denominación que abarca una realidad parcial o una ficción global. La Justicia en sentido global no presenta ni unidad de fundamentos ni comunidad orgánica.

Como trata de dar un punto de vista que sirva de punto de partida para reflexiones de derecho comparado, la presentación que sigue se limitará a una revista muy general de las principales cuestiones estructurales. De ninguna manera pretende ser exhaustiva ni objetiva, pues la identificación de un problema que debería figurar en una agenda de reformas constituye un verdadero desafío tributario de posiciones y posturas en el debate político y social.

No obstante, para dar una visión de conjunto de las estructuras e instituciones en cuestión, primero es necesario ponerse de acuerdo acerca de los términos utilizados y, especialmente, el término *Justicia*. Luego podremos deducir los problemas que se derivan de ello y que, en su mayoría, surgen de las ambigüedades de construcción de dicha noción. Por último, trataremos las soluciones posibles –o refutadas– de estos problemas.

## 1. ¿A qué se llama Justicia en Francia?

El vocablo *Justicia* abarca un conjunto de instituciones cuyo estatuto, fundamento e historia pueden ser extremadamente distintos. Sin embargo, existe una observación que puede aplicarse de manera general tanto a este conjunto como a sus elementos: la Justicia francesa no procede de la idea de separación de poderes.

El término *Justicia* utilizado en Francia puede designar en forma global un grupo de instituciones muy heterogéneas o bien, en forma limitada, uno de sus elementos en particular. Esta ambigüedad se explica esencialmente por motivos históricos. A partir de la Revolución Francesa se separan dos órdenes de jurisdicción autónomos, cuya diferencia radical ha sido cultivada por las reformas del siglo XIX y por la jurisprudencia de la Corte Suprema del orden administrativo: el *Conseil d'Etat* (Consejo de Estado). Por otra parte, en Francia el control de constitucionalidad fue confiado tardíamente a una Corte constitucional, sin que anteriormente se hubiese establecido ninguna tradición notable de control difuso de constitucionalidad por parte de los órdenes de jurisdicciones precitados.

Señalemos primero la ambigüedad de la expresión «justicia constitucional», que a veces se utiliza para agrupar bajo una denominación común las jurisdicciones que son creadas y organizadas por la Constitución para tratar aquellas cuestiones jurídicas específicas que escapan al derecho común y a los dos órdenes de jurisdicciones. Se trata del Consejo Constitucional, de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte de Justicia de la República.

El Consejo Constitucional (título VII de la Constitución de 1958) es el intérprete de la Constitución y sanciona las contradicciones que le presenta la ley. Sin embargo, no puede ser calificado de jurisdicción en esta función, incluso cuando en realidad es, por otra parte, un verdadero juez en el contencioso electoral que se le atribuye. La Suprema Corte de Justicia (título IX de la Constitución de 1958), prevista para juzgar los actos de alta traición del Presidente de la República, es una jurisdicción a la que son aplicables los principios fundamentales del proceso. Pero si bien su existencia está prevista por la Constitución y de hecho funciona por colaboración entre poderes públicos constitucionales, no podemos decir que se trate de una jurisdicción constitucional en sentido material, pues su objeto no es la norma legislativa o constitucional, sino una prosecución que depende de un contencioso de la represión. Pasaremos por alto la denominación “justicia política” que a veces se le atribuye, pues tampoco resulta más realista, en la medida que no juzga los actos del Presidente de la República en tanto actos políticos, y que la noción de responsabilidad política del Presidente remite a algo totalmente distinto de la alta traición o un régimen jurídico. Por último, la Corte de Justicia de la República, que juzga a los ministros, puede ser objeto de las mismas observaciones: fundada por una reforma constitucional, posee todos los atributos fundamentales de una jurisdicción, pero no tiene por función ejercer un control de constitucionalidad, ya que interviene a título de la responsabilidad *penal* de los miembros del gobierno (título X de la Constitución).

## 2. La Justicia no constituye en Francia un “poder” constitucional

Ya sea que se trate únicamente de la justicia judicial o del conjunto de las instituciones que ejercen una función jurisdiccional, en Francia la Justicia no es el tercer poder del que hablaba Montesquieu y que luego teorizaron ciertos juristas. No es un poder en el sentido de la “separación de poderes”. En efecto, la Constitución de 1958 incluye dos títulos dedicados a los dos poderes ejecutivo y legislativo, pero no menciona ningún tercer poder, cualquiera sea su denominación. Por otra parte, son pocas las disposiciones constitucionales relativas a las diferentes jurisdicciones.

La jurisdicción administrativa no está directamente regida por la Constitución, salvo en un punto menor desde una reforma constitucional reciente relativa a la competencia jurisdiccional del Consejo de Estado sobre ciertos actos de las colectividades territoriales de ultramar (art. 74 surgido de la ley constitucional del 28 de marzo de 2003). Es lo que hizo necesaria una interpretación del Consejo Constitucional al respecto –realizada en las decisiones “Ley de validación” (CC, 22 de julio de 1980, *Loi de validation*, Rec.46, *AJDA*, 1980.602, nota Carcassonne, *RD publ.* 1980.1658, D 1981.IR.356, obs. Hamon) y “Consejo de la competencia” (CC, 23 de enero de 1987, *Conseil de la concurrence*, Rec.8, *AJDA* 1987.345, nota Chevallier, *RD publ.* 1987.1341, nota Gaudemet, *RFD adm.* 1987.287, nota B. Genevois, D. 1988.117, nota Luchaire)– para que se afirmara su estatuto constitucional de jurisdicción. No obstante, es preciso constatar que, en estas decisiones, el Consejo Constitucional no hace sino precisar el alcance de la competencia del legislador (art. 34 ap. 2) y no asienta directamente el orden jurisdiccional administrativo en la noción de separación de poderes, como lo demostró Georges Vedel (*RFD adm.* 1990, sobre el bicentenario de la ley del 16-24 de agosto de 1790 que establece la separación de poderes).

Las principales disposiciones constitucionales relativas a la Justicia conciernen a la jurisdicción judicial, en un título VIII significativamente dedicado a la “autoridad judicial”. La Constitución de 1958 niega expresamente a esta última la calidad de “poder”, como lo han subrayado desde el principio sus inspiradores, redactores y comentaristas. La práctica del control de constitucionalidad nunca hizo evolucionar esta posición de principio. La reforma constitucional (ley constitucional del 27 de julio de 1993) del Consejo Superior de la Magistratura (CSM) –que administra la carrera de los magistrados y asiste al Presidente de la República en el rol de garante de la independencia de la autoridad judicial– tampoco la acercó a la noción de poder constitucional. El CSM siguió siendo un órgano de consulta, titular de un poder de proposición o de dictamen en ocasiones coercitivo, y de ninguna manera se convirtió en órgano autónomo. Años más tarde, el 19 de enero de 2000, un proyecto muy elaborado de segunda reforma constitucional del CSM, tendiente a ampliar sus poderes, llegó a ser levantado de la orden del día del Congreso, última etapa de la revisión, por temor a no reunir la mayoría de las tres quintas partes necesaria para su adopción.

Por último, el Consejo Constitucional organizado por el título VII no es presentado como una jurisdicción, sino como un órgano constitucional de competencias diversas: algunas han sido traducidas en las leyes orgánicas confiándole la calidad de jurisdicción –sus competencias de resolver sobre la regularidad (art. 59) o de velar por la regularidad (art. 60) de votaciones diversas–, pero otras no conllevan necesariamente dicha cualidad –en especial, el control de constitucionalidad de las leyes y los reglamentos de las asambleas–.

Originariamente, el Consejo Constitucional no es un juez. No fue concebido como una jurisdicción constitucional cuya misión es ejercer un control de constitucionalidad en el fondo de los textos legislativos, contrariamente a lo que preconizaba la doctrina de Kelsen y la práctica de ciertas democracias europeas (Alemania LF 1949, Italia C 1947). Los constituyentes franceses sólo habían deseado instituir un control del reparto de competencias entre la ley y el reglamento (art. 34 y 37), orientado más bien hacia la protección de las prerrogativas del Ejecutivo ante el Parlamento. La existencia del artículo 61 sobre el control de constitucionalidad de la ley era sólo un último bloqueo para asegurarse de que no pudieran promulgarse ciertas disposiciones que no pertenecían a la esfera de la ley pero que no hubiesen sido resueltas antes. De todas maneras, el control sólo podía ser iniciado por las más altas autoridades del Estado. Así, el Consejo se había definido a sí mismo como “órgano regulador de la actividad de los poderes públicos” (20-DC del 6 de noviembre de 1962). Incluso si luego asumió el rol que le conocemos en el control de la ley en el fondo del derecho (39-DC del 19 de junio de 1970, sobre las finanzas de la CEE y sobre todo 44-DC, 16 de julio de 1971, *Liberté de association* –Libertad de asociación–, Rec.29, AJDA 971.537, nota Rivero, *RD publ.* 1971.1171, nota Robert), el Consejo solamente interviene en tanto última etapa del procedimiento parlamentario, como elemento de las relaciones entre poderes públicos constitucionales.

### **3. Los principales problemas de la “justicia” constitucional: entre política y autolimitación**

Primero y principal, los problemas concernientes a la “justicia constitucional” son fundamentales y numerosos. La posición institucional ambigua del Consejo Constitucional en atención a la definición de las jurisdicciones evidentemente es el mayor obstáculo para el reconocimiento de una verdadera “justicia” constitucional en Francia.

Muchos constitucionalistas franceses consideran al Consejo Constitucional como un órgano de regulación de competencias entre el legislador y el gobierno, a título de los artículos 37 y 34, y como un órgano de control de constitucionalidad desprovisto de naturaleza jurisdiccional, a título de los artículos 61 y 62. Dichos constitucionalistas insisten fácilmente en que el Consejo no resuelve propiamente hablando ningún litigio, que sus miembros no llegan a la calidad de magistrado y que su acceso a los textos legislativos no está abierto a todos los sujetos de derecho.

Respecto del último punto: efectivamente es notable que la petición de consulta al Consejo –*saisine* en francés– esté reservada a los poderes públicos o a partidos políticos representados en el Parlamento. Incluso así, la última posibilidad está abierta sólo desde 1976 y si la *saisine* reúne sesenta diputados o sesenta senadores. Es por ello que se afirma a menudo que se trata de un *saisine* política. Este calificativo, sin entrar en teoría de ciencia política, conlleva las consecuencias del hecho de que la *saisine* es sólo una facultad abierta a los sesenta diputados o senadores, y que estos últimos se determinan en función de consideraciones de oportunidad que no necesariamente guardan relación con el contenido del texto legislativo. Por lo general, los grupos

parlamentarios se determinan en función de la actualidad y la agenda políticas, de las fases de neutralidad o fuerte oposición al gobierno. De ello resulta que las *saisines* sólo pueden emanar excepcionalmente de aquellos miembros del parlamento pertenecientes a partidos que apoyan al gobierno o al presidente de la República. Por lo tanto, la naturaleza de la argumentación de una *saisine* y los objetos a los que refiere están muy influidos por la doctrina política y los valores de los peticionantes – los *saississants*.

Pero más que este efecto de bipolarización, donde apenas reside la idea de justicia, el problema esencial es que el Consejo Constitucional puede no ser peticionado, mientras que, según la opinión general, la ley contiene ciertas disposiciones claramente contrarias a la Constitución. En una lógica de justicia –o incluso de simple coherencia del sistema jurídico– difícilmente pueda aceptarse que se deje a los poderes públicos o a los componentes políticos, mediante una suerte de alianza objetiva y pública, la posibilidad de hacer entrar voluntariamente en el orden jurídico una norma contraria a la Constitución. Los casos tienden a repetirse desde hace cinco años (ley del 15 de noviembre de 2001, sobre la seguridad cotidiana) y esta posibilidad de “esquivar” se ha integrado de tal modo al régimen político francés que, muy abiertamente, el 27 de septiembre de 2005 el ministro de Justicia (ex presidente de la Comisión de Leyes de la Asamblea Nacional) se tomó la libertad de invitar a los parlamentarios a “dejar pasar” una disposición cuya constitucionalidad era, según él, dudosa, y para no peticionar ulteriormente al Consejo (“Existe un riesgo de inconstitucionalidad. Los acontecimientos recientes me empujarán a correr este riesgo y todos los parlamentarios podrán correrlo junto a mí. Para ello, bastará con no peticionar ante el Consejo Constitucional, y quienes lo hagan sin duda tendrán la responsabilidad política y humana de que la nueva ley se aplique al stock de detenidos.”)

Más allá de la cuestión de la *saisine*, el control que ejerce el Consejo Constitucional presenta graves lagunas. La más flagrante proviene de que el Consejo Constitucional considera que no está habilitado para controlar la conformidad de las leyes a los tratados en vigor (54-DC, 15 de enero de 1975, *Interruption volontaire de grossesse* –Interrupción voluntaria de embarazo–, Rec.19, *ADJA* 1975.134, nota Rivero, D 1975.529, nota Hamon, *Clunet* 1975.249, nota Ruzié, *Rev. marché comm.* 1975.69, nota Druesne). Es cierto que, a diferencia del artículo 54, la Constitución no le confiere expresamente dicha función, pero las razones técnicas que suelen invocarse para justificar lo oportuno de tal jurisprudencia no son fundamentalmente distintas de las que el Consejo de Estado abandonó hace veinte años en este tipo de control. Sin embargo, por el momento el Consejo Constitucional se niega a afirmar que una ley contraria a un tratado sea contraria a la Constitución (confirmación: 325-DC, 13 de agosto de 1993, *Maîtrise de l’immigration* –Manejo de la inmigración). Se trata por supuesto de una autolimitación en el uso de las fuentes del derecho, que obviamente priva al Consejo Constitucional de la facultad de controlar la conformidad de una ley nueva a los tratados ya en vigor. Y es tanto más perjudicial en cuanto necesariamente termina produciendo una aplicación parcial de la jerarquía de normas y haciendo subsistir contrariedades entre normas en vigor.

#### 4. ¿Existen reformas para la Justicia?

*El ejemplo de la Justicia judicial:*

*el árbol del juez de instrucción tapa el bosque de los jueces*

Casi inmediatamente después del caso Dutroux en Bélgica, la pequeña ciudad de Outreau, en el norte de Francia, fue marco de un caso de pedo-pornografía. Sospechando la existencia de una red de envergadura, el juez de instrucción inculpó y ordenó la detención por un lapso de entre dos y tres años de unas veinte personas, dando crédito a las alegaciones de los niños sin que la investigación ulterior fuera concluyente. Sin embargo, los acusados fueron enviados al Tribunal en lo Criminal, el cual ante el vacío del expediente sólo pudo proceder a una absolución casi general. El caso cobró dimensión nacional y dio lugar no solamente a disculpas por parte del ministro de Justicia, sino a una comisión de investigación parlamentaria en diciembre de 2005. En efecto, la Constitución prohíbe las comisiones de este tipo sobre los expedientes judiciales en curso, pero de ninguna manera sobre los casos cerrados.

Las reformas de la Justicia judicial que se han considerado en Francia a principios de 2006 están claramente condicionadas por el “sismo” de Outreau y, por lo tanto, se inclinan a tratar el papel y la función del juez de instrucción. Pero no se trata de una preocupación aislada en Europa, pues Geneviève Giudicelli-Delage mencionó ante la comisión de investigación que “Noruega, por ejemplo, que en principio descartó el juez de instrucción, prevé hipótesis en las que es posible recurrir a él; Portugal, que conservó el juez de instrucción, sólo le concede un lugar residual; España, que sigue teniendo juez de instrucción, tal vez considere suprimirlo a corto o mediano plazo. A la inversa, otros países, que actualmente reforman su procedimiento, no sólo no consideran suprimir el juez de instrucción sino que, además, diversifican o especializan sus funciones –es el caso de Bélgica, Luxemburgo y Grecia”. Sin embargo, es una lástima que, por una parte, el debate sea monopolizado por este aspecto muy parcial respecto del conjunto de problemas de las jurisdicciones judiciales y, por la otra, que estas reformas no apunten más directamente al elemento que desean solucionar: a saber, la instrucción.

El informe de la comisión parlamentaria de investigación sobre el caso de Outreau da la lista de reformas deseables: proteger mejor los intereses de los niños y redefinir las condiciones en que se registran sus dichos; reformar el régimen de detención preventiva; hacer que las indagatorias de la Fiscalía sean más contradictorias; limitar la prisión provisional; limitar el ejercicio de las funciones judiciales aisladas; crear la colegialidad de la instrucción; refundar la cámara de la instrucción (apelación); garantizar el acceso al expediente; mejorar la calidad de los peritajes; pensar nuevamente la gestión de las carreras de los magistrados; responsabilizar a los magistrados; responsabilizar a los medios de comunicación masivos; dar cuenta de la política penal ante el Parlamento; dotar a la Justicia de medios dignos de su misión.

Ahora bien: si se trataba de solucionar la cuestión lancinante planteada por la función del juez de instrucción, podían plantearse dos soluciones. La primera es la supresión de dicha función y del sistema inquisitorio, como en Italia; es decir pasar al sistema acusatorio de tipo angloamericano. Aunque en teoría no se la excluye, esta solución acarrea dos consecuencias inaceptables propiamente hablando en el contexto político francés. Por una parte, habría que separar las actividades y el personal de la

policía judicial del Ministerio del Interior para hacerlos depender del Ministerio Público. Por la otra, habría que garantizar la independencia de los magistrados de la Fiscalía respecto del Ministerio de Justicia. Esta solución radical exigiría un refuerzo notable de los derechos de la defensa, para poder garantizar así la igualdad de armas la parte procesada (el *justiciable*) ante una Fiscalía investigadora y acusadora que se ha vuelto muy poderosa. El actual Ministro de Justicia confirmó que una reforma de esta envergadura y que determinaría una ruptura con el sistema judicial “histórico” francés no entraría en la orden del día (Discurso del 12 de junio de 2006 ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia).

La segunda solución consistiría en reemplazar al juez de instrucción por una verdadera jurisdicción de la instrucción, o al menos relevar al juez de instrucción a través de una colegialidad para las decisiones más importantes (*mise en examen* – medidas de información en el curso de las diligencias previas de la instrucción preparatoria–, puesta en detención). En efecto, la lección que deja el sistema actual muestra que el juez de instrucción, menos poderoso de lo que se cree, tiende a permanecer en el marco establecido por la Fiscalía a principios de la investigación, y que el juez de libertad y detención, que ejerce esta función con dedicación parcial y dispone de un plazo muy breve para pronunciarse, tiende a “confiar” en la Fiscalía y en el juez de instrucción por considerar que estos conocen mejor el expediente que él. La comisión de investigación calculó en 110 puestos extras de magistrados la creación de esa colegialidad, esfuerzo que puede compararse con los 8.000 magistrados franceses en función, de los cuales 1.000 fueron incorporados a sus puestos en los últimos cinco años. Una vez más, el Ministro de Justicia señaló (ibid.) que bastaría con prever una co-competición (*co-saisine*) de dos jueces de instrucción en el seno de “polos de instrucción” departamentales que deberían crearse, y esto sólo para los expedientes “más pesados”...

El 22 de febrero de 2007, el Parlamento adoptó los dos proyectos de ley de reforma de la Justicia prometidos luego del “escándalo de Outreau”, pero representantes y gobierno remitieron a la próxima legislatura la responsabilidad de una reestructuración de envergadura del sistema judicial. Según el profesor Pascal Jan, el ministro de Justicia Pascal Clément «presentó textos que tanto políticos como profesionales consideran por debajo de las expectativas que nacieron a partir de los trabajos de la comisión parlamentaria de investigación sobre el caso de Outreau”.

A medida que avanzaba la discusión, las medidas fundamentales de la primera ley sobre “equilibrio” del procedimiento penal (L. n° 2007-291 del 5 de marzo de 2007) tendientes a reforzar el equilibrio del procedimiento penal, quedaron reducidas a tres: creación de polos de instrucción con posibilidad de *saisine* conjunta en los casos más complejos, con la perspectiva a tres años de implementar un sistema colegial que requiere un gran esfuerzo presupuestario; limitación de la prisión provisional, con *saisine* de la cámara de instrucción tres meses después del inicio de la detención; registro audiovisual de los interrogatorios de detenciones preventivas y de los interrogatorios ante los jueces de instrucción en materia criminal.

La segunda, ley orgánica sobre el ingreso, la formación y la responsabilidad de los magistrados (L.O. n° 2007-287 del 5 de marzo de 2007) creaba contra estos últimos una falta disciplinaria por “violación grave y deliberada de una regla de procedimiento”. El Consejo Constitucional declaró este artículo no conforme a la Constitución (Dec. n° 2007-551 DC del 1° de marzo de 2007), no en su principio sino porque, según él, la

independencia de la autoridad judicial, garantizada por el artículo 64 de la Constitución de 1958, y el principio de separación de poderes, proclamado por el artículo 16 de la Declaración de 1789, obstaculizan la apertura de sumarios disciplinarios cuando tal violación no ha sido previamente constatada por una decisión de justicia que se haya vuelto definitiva. En otras palabras: para poder comprometer la responsabilidad de un juez, es necesario que ya haya sido juzgado... por jueces. Por otra parte, la ley orgánica atribuía al Mediador de la República, autoridad administrativa independiente, la competencia de examinar las querellas de los ciudadanos como partes procesales contra los disfuncionamientos de la administración judicial, dando el derecho de «solicitar todos elemento de información útil» a los presidentes de cortes, y transmitir la reclamación “al ministro de Justicia, para lograr la petición de actuación del Consejo Superior de la Magistratura”. El Consejo Constitucional también declaró que estas disposiciones no eran conformes a la Constitución ya que, según él, desconocieron tanto el principio de separación de poderes como el de independencia de la autoridad judicial (Dec. n° 2007-551 DC del 1° de marzo de 2007). Todo esto pone en duda que las reformas de la instrucción estudiadas hasta hoy transformen profundamente y a corto plazo los principios actuales de la organización judicial francesa.

En cambio, queda en suspenso una cuestión más importante: la del vínculo orgánico entre los magistrados judiciales y el poder ejecutivo. Dicha cuestión sólo parece poder avanzar mediante la vía simbólica del Consejo Superior de la Magistratura. Para ello será posible retomar los principios del proyecto de reforma constitucional del año 2000. Para evitar el reproche actual que lo acusa de ser un órgano corporatista, el CSM estaría compuesto de una mayoría de no magistrados. Sus prerrogativas se extenderían condicionando así el nombramiento de los altos magistrados de la Fiscalía (procuradores y procuradores generales) a la obtención de su visto bueno. De esta manera, aunque se condicionara el poder del ejecutivo en el nombramiento de los magistrados, el poder de la propuesta seguiría perteneciendo al Ministro de Justicia para el 95% de los magistrados, tanto del juzgado como de la fiscalía, conservando así el “pilotaje” administrativo del cuerpo.

Asimismo, sería concebible atribuir al Consejo Superior de la Magistratura la totalidad del poder disciplinario por sobre los magistrados de la Fiscalía, ya que lo detenta por sobre los magistrados del juzgado. Por último, también sería posible en la materia abrirse a las aspiraciones de las partes procesales considerando la posibilidad de una *saisine* disciplinaria ante el CSM a iniciativa de las partes procesales, siempre previendo un órgano que filtre este tipo de solicitud.

### *La justicia administrativa: ¿hacia la separación de funciones?*

Comparada con el orden judicial, la justicia administrativa francesa trabaja en condiciones cuantitativas mucho más favorables: 13.000 casos para el Consejo de Estado, 15.000 para las cortes administrativas de apelación y 138.000 para los tribunales administrativos, el total para un cuerpo de 1.200 “magistrados”. No obstante, la “cultura de jurisdicción” tiende a priorizar un *savoir-faire* colegial y controles cruzados en la lista para la vista de los expedientes que, a su vez, requieren tiempo de reflexión y priorizan el análisis jurídico minucioso. De ello se desprende claramente que existe la voluntad de mantener una exigencia de calidad y deliberación. Sin embargo, el modo de tratamiento privilegiado de casos ante el juez administrativo tiene su reverso: el (largo)



tiempo que llevan los expedientes, por el cual Francia ha sufrido varias condenas por parte de la Corte EDH. Por esta razón en los últimos cinco años el esfuerzo se ha concentrado en los procedimientos de urgencia. Sin embargo, el innegable éxito de la ley del 30 de junio de 2000 sobre los procedimientos de urgencia no debe disfrazar el hecho de que los recursos de fondo siguen padeciendo la misma lentitud.

En el seno de la jurisdicción administrativa también existe una estratificación histórica de las vías de recurso que termina convirtiendo al Consejo de Estado –que detenta la función jurisdiccional de casación– en un juez que acumula competencias de excepción en primer grado y en apelación. La simultaneidad es tal que, en una misma tarde de audiencia de la sección del contencioso o de las subsecciones, ante el mismo colegio de magistrados reunidos puede llegar a presentarse en el repertorio una serie de litigios que dependen alternativamente de uno u otro grado de jurisdicción. Asimismo, en su función de juez supremo de casación, el Consejo de Estado tiene el poder de resolver directamente el caso en el fondo sin remitir a una jurisdicción de apelación: y no se priva de hacerlo, ejerciendo entonces sobre la jurisprudencia de las jurisdicciones ordinarias una influencia que excede notablemente el oficio de unificación del derecho por parte de la casación.

De la misma manera, es necesario destacar que los magistrados del orden administrativo a menudo son llamados, de forma institucional o personal, a agregar distintos cargos a sus funciones jurisdiccionales: presidencia o participación en comisiones, representación del Estado en órganos colegiales, etcétera. Esto sucede especialmente con el Consejo de Estado: más allá de la participación en el papel consultivo de las secciones administrativas, sus miembros terminan dejando sus funciones para ejercer otras en la alta administración. Así, el personal de las jurisdicciones en realidad no se encuentra totalmente afectado a la función jurisdiccional: lejos de ello.

Es por eso que, más allá de la necesaria adecuación de la organización jurisdiccional administrativa a los principios de la Convención EDH, ha llegado el momento de plantear la cuestión de la separación orgánica y simbólica de las funciones de consejo del gobierno y de juez administrativo supremo. Sin cuestionar otra vez y de ninguna manera la independencia de la jurisdicción administrativa ni de su Corte suprema, la función jurisdiccional administrativa y el resto de las actividades que actualmente tienden a mantener una confusión de roles con los de altos funcionarios del Estado deberían ser exclusivas una de la otra, y orgánicamente distintas. Asimismo, el oficio del juez de casación debería estar claramente separado de las demás funciones jurisdiccionales.

*La “justicia” constitucional: ¿abierta a los ciudadanos?*

¿Existe algo más cercano al ideal de justicia que el acceso al tribunal, al recurso, al derecho? ¿Existe algo más cercano al ideal democrático que la protección de las libertades públicas y de los derechos fundamentales?

Una vez más, se trata de una reforma ya considerada e instruida en sus detalles jurídicos. Para remediar los inconvenientes de la *saisine* política y *a priori* del Consejo Constitucional, y también para garantizar un mejor control de la jerarquía de las normas

en vigor, se presentó un proyecto de revisión constitucional, habitualmente designado de manera impropia como “extensión a todo ciudadano” de la *saisine* del Consejo Constitucional. En realidad, este proyecto, que depende de la iniciativa tomada simbólicamente por el Presidente de la República el 14 de julio de 1989, consiste en autorizar a toda parte de una instancia a alegar la excepción de inconstitucionalidad ante toda jurisdicción cuando esté en causa un derecho fundamental, una libertad pública. La jurisdicción, luego de evaluar la admisibilidad de tal excepción, debería transmitirla a la Corte suprema de su orden de jurisdicción, la cual evaluaría su seriedad antes de transmitirla a su vez al Consejo Constitucional.

Este proyecto fue bloqueado en el verano de 1990 por el Senado, que lo votó pero llenándolo de enmiendas que excedían claramente su alcance. El Presidente de la República prometió retomarlo en la reforma constitucional de conjunto anunciada el 30 de noviembre de 1992. El proyecto se enriqueció con los trabajos del Comité Consultivo para la Revisión de la Constitución, dirigido por Georges Vedel, y con un dictamen del Consejo de Estado (*EDCE* 1994, p. 140). Sin embargo, el Primer Ministro surgido de la cohabitación de abril de 1993 declaró que esta reforma constitucional no era prioritaria comparada con las de la Corte de Justicia de la República, del Consejo Superior de la Magistratura y del derecho de asilo relativo a los acuerdos de Schengen. Nada nuevo parece haber surgido desde 1993, mientras que es indudable que este dispositivo completaría el sistema de control constitucional de manera concreta y generalizada.

Al término de un panorama necesariamente selectivo de los problemas y las reformas de la Justicia en Francia, permitamos a su autor formular dos deseos. El primero sería que, cualquiera sea el modelo ganador –el de la instrucción, con su juez, o el de la investigación-acusación, con su ministerio público y su policía– se prioricen los derechos al juicio equitativo. A partir de estos valores y mediante el trabajo de la Unión Europea, sería posible lograr un modelo común de procedimiento penal, fruto de la experiencia recogida por las distintas reformas que han tenido lugar a lo largo de treinta años en Alemania, en Noruega, en Dinamarca, en Italia, en Inglaterra, en Bélgica, en Grecia...y tal vez en Colombia. Un modelo que se distingue del modelo estadounidense, omnipresente en la industria cultural, pero cuyos defectos son al menos tan graves como los del sistema inquisitorio. El segundo deseo sería que los disfuncionamientos sectoriales de la Justicia, incluso cuando son mediáticos, no nos hagan olvidar el carácter universal de la aspiración a un verdadero tercer poder constitucional.

(Traducido del francés por María Valeria Battista)