



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Departamento de Derecho Procesal

EL DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LA JUDICATURA CHILENA A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA

Memoria para optar al grado de Licenciadas en Ciencias Jurídicas y Sociales

AUTORES: Antonia Cociña Cholaky
Beatriz Isabel Iribarren Ruiz
PROFESOR GUÍA: Carolina Andrea Coppo Diez

Santiago, Chile
2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. ANÁLISIS SOBRE LA FUNCIÓN JUDICIAL Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA JUDICATURA CHILENA.....	10
1. QUÉ ENTENDEMOS POR FUNCIÓN JUDICIAL	10
1.1 Conceptos relevantes.....	10
1.2 La función judicial en el derecho comparado.....	13
1.3 La función judicial en Chile.....	22
1.3.1. Legislación nacional	22
1.3.2. Doctrina nacional.....	23
2. IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS.....	28
2.1 Función judicial como función pública	28
2.2 “Poder” Judicial	29
2.3 Diferencias con el Poder Ejecutivo	32
3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA JUDICATURA.....	37
3.1. Fines y valores que debe satisfacer el sistema	37
3.2. Principios aplicables.....	38
3.2.1. Legalidad.....	38
3.2.2. Jerarquía	39
3.2.3. Inamovilidad	41
3.2.4. Responsabilidad.....	41
3.2.5. Independencia.....	43
3.3. Diseño organizacional de la judicatura chilena	47
3.4. Funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales	49
CAPÍTULO II. EL SISTEMA DE CALIFICACIONES DE JUECES Y MINISTROS.....	54
1. EL SISTEMA CHILENO.....	55
1.1 Breve historia del sistema de calificaciones	56
1.2 Régimen Actual.....	59
1.3 Críticas.....	64

1.3.1 Críticas esgrimidas al proceso de calificación vigente hasta el año 2014, inclusive.	65
1.3.2 Críticas al nuevo estatuto	72
1.1.3 Posturas y propuestas sustentadas en torno al sistema de evaluación de desempeño.	77
2. SISTEMAS COMPARADOS	89
CAPÍTULO III. RÉGIMEN DISCIPLINARIO O DE CONTROL DISCIPLINARIO	94
1. PRINCIPIOS APLICABLES AL RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL	95
2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL	105
2.1 Aspecto objetivo	105
2.1.1 Materias comprendidas en el ámbito del régimen disciplinario judicial... ..	105
2.2 Aspecto subjetivo	117
2.2.1 Sujetos investidos de facultades disciplinarias	117
2.2.2 Sujetos a quienes se aplican las facultades disciplinarias	127
3. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO QUE RIGE ACTUALMENTE PARA LOS JUECES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL.....	129
3.1 Breve historia del procedimiento aplicable a los jueces	130
3.2 Estado actual.....	136
4. CAUSALES DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA	145
5. SANCIONES	150
5.1 Sanciones aplicables a los jueces que integran del Poder Judicial.....	150
5.2 Prácticas institucionales	152
5.3 Remoción.....	154
CAPÍTULO IV. EL SISTEMA DE NOMBRAMIENTOS	159
1. REGULACIÓN NORMATIVA	159
1.1 Órganos que intervienen en el nombramiento de jueces que integran el Poder Judicial, ministros de Cortes de Apelaciones y Corte Suprema.....	163
1.2 Procedimiento de nombramiento de jueces y ministros de Corte	180
2. PRÁCTICAS INSTITUCIONALES.	194
3. CRITERIOS Y PRINCIPIOS APLICABLES	199
3.1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	200
4. PROPUESTAS.....	207
CAPÍTULO V. CARRERA JUDICIAL	217

1. INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA JUDICATURA EN LA CARRERA JUDICIAL.....	219
2. LA CARRERA JUDICIAL EN CHILE.....	221
2.1 Ingreso.....	222
2.2 Promoción.....	228
2.3 Capacitación.....	231
2.3.1 Rol de la Academia Judicial en la capacitación de los magistrados.....	233
2.4 Críticas al modelo de carrera judicial chileno.....	244
2.5 Propuestas.....	248
CAPÍTULO VI. PROBLEMÁTICAS DERIVADAS DEL MODELO Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.....	254
1. CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES JURISDICCIONALES Y DE GOBIERNO JUDICIAL EN NIVELES SUPERIORES.....	254
2. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA.....	259
3.- PRINCIPALES PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LAS FALENCIAS DETECTADAS EN EL SISTEMA.....	265
3.1 Breve análisis de las experiencias comparadas en torno a los Consejos de la Judicatura y la Conferencia Judicial.....	267
3.1.1. Experiencia Italiana.....	267
3.1.2. Experiencia Española.....	268
3.1.3. Experiencia Colombiana.....	269
3.2 Propuestas esgrimidas en el ámbito nacional.....	272
CONCLUSIONES.....	280
BIBLIOGRAFÍA.....	287

INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años se han implementado en nuestro país reformas procesales substanciales en materia penal, de familia, laboral, entre otras; cambiando drásticamente los procedimientos en estas áreas del derecho. Dichas reformas han significado un avance esencial en el modo de operar de los tribunales, modernizando la justicia chilena y consagrando en sus procedimientos principios tan importantes como la oralidad, concentración, inmediación, publicidad, dispositivo, sana crítica, entre otros.

Sin perjuicio de los innegables progresos alcanzados en materia procesal y la creación de nuevos tribunales, estas reformas no se ha extendido al sistema organizacional de la judicatura, a pesar que ha sido blanco de duras críticas por destacados académicos, jueces e incluso organizaciones de carácter internacional. Es tal la relevancia que ha generado la discusión respecto al diseño institucional del Poder Judicial chileno que no sólo ha sido tema central en diversos foros organizados por la Asociación Nacional de Magistrados –en adelante ANM-, diversas publicaciones de académicos y jueces, sino también ha sido la propia Corte Suprema –en adelante CS- quien se ha manifestado su postura a este respecto¹.

Las referidas críticas apuntan básicamente a la estructura jerárquica de la judicatura chilena, las radicación de funciones jurisdicciones como no jurisdiccionales en los tribunales superiores de justicia –Cortes de Apelaciones y CS-, el sistema de nombramientos, calificaciones, el régimen disciplinario y la carrera judicial, los cuáles vulnerarían principios consagrados en nuestra Constitución Política de la República –en adelante CPR- , especialmente el principio de independencia.

En este sentido, existe amplia literatura que señala que es esta misma estructura organizacional la que atentaría contra dicho principio, funcionando en la práctica como un sistema basado en incentivos que terminan vinculando negativamente a los jueces en su

¹ Véase Acta 186-2014, Acuerdo en materia de Gobierno Judicial.

toma de decisiones jurisdiccionales, alejándolos de su tarea principal de aplicación de la ley al caso concreto.

Bajo la consideración de esta memoria, se circunscribe el estudio y análisis del diseño organizacional de la judicatura chilena, realizando un examen respecto a si dicho diseño institucional cumple con los principios consagrados en nuestra Carta Fundamental, especialmente el principio de independencia judicial. Para lograr el referido objetivo, en primer término, se analizará la función que están llamados a cumplir los jueces en un Estado democrático de Derecho; y a partir de ello, examinar si el Poder Judicial chileno está estructurado de tal manera que cumpla o tienda a contribuir a la observancia y satisfacción de dicha función.

Con este propósito, esta tesis se basará en un análisis fundamentalmente descriptivo de los pilares o institutos que dan forma a la estructura de la judicatura chilena, los cuales son el sistema de calificaciones, el régimen disciplinario judicial, el sistema de nombramientos y la carrera judicial; teniendo como objetivo principal realizar un trabajo de sistematización de la normativa aplicable y de la literatura que se ha generado en torno al tema. De esta manera cabe señalar que excede el objeto de esta tesis, el estudio de las referidas instituciones con respecto a los auxiliares de justicia u otros funcionarios de dicho poder del Estado.

Una vez efectuado el referido análisis, se detectarán los eventuales problemas que presenta nuestro actual diseño organizacional; finalizando con la exposición y análisis de las propuestas que se han efectuado por académicos, jueces y organizaciones internacionales para solucionar dichas problemáticas.

Se desarrolla esta tesis, en seis capítulos.

En el primero de estos capítulos, y para encuadrar nuestro objeto de estudio, se realizará un análisis general respecto a qué se entiende por función judicial y cómo se encuentra organizada la judicatura en nuestro país.

Así, en primer lugar realizaremos un examen respecto al concepto de función judicial, haciendo primero una breve definición de conceptos relevantes, etapa necesaria para un

adecuado estudio, en tanto nos permite una apropiada utilización de los términos. Posteriormente se efectuará un estudio sobre cómo ha sido entendida la función judicial en el derecho comparado, realizando una clasificación de las características y diferencias que determinan a las distintas tradiciones jurídicas. Por último, se analizará la función judicial en Chile, examinando la legislación aplicable y foros judiciales, terminando con una descripción de las posturas que existen en la doctrina nacional y las discusiones que se han esgrimido respecto a ésta.

En un segundo punto, se efectuará un estudio sobre cuáles son las principales características de la función judicial, en particular, respecto a qué significa entender la función judicial como una función pública, así como si acaso es correcto hablar de “poder judicial” cuando nos referimos al órgano que en nuestro país ejerce dicha función. Luego, se determinará por qué es importante diferenciar la función judicial de las otras funciones establecidas en los demás poderes del Estado, en específico, la diferencia que existe entre ésta y la Administración del Estado.

El tercer punto se compone de un estudio acabado sobre cómo se encuentra diseñada la estructura organizacional de la judicatura chilena, en el cual se realizará primeramente una descripción relativa a los fines y valores que debiera satisfacer cualquier sistema judicial que correctamente se ajuste dentro de un Estado democrático de Derecho. A continuación, se llevará a cabo la enumeración y análisis respecto a los principios constitucionales que informan dicho sistema, incluyendo dentro de estos el principio de jerarquía, inamovilidad, independencia, responsabilidad, entre otros. Luego se realizará un retrato detallado sobre cómo se encuentra estructurada la judicatura en nuestro país, haciendo de esta manera una descripción de la organización y funcionamiento interno del Poder Judicial Chileno. Por último, se llevará a cabo una descripción sobre las funciones tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales que, enmarcadas dentro de la estructura organizacional detallada anteriormente, llevan a cabo los Tribunales de Justicia de nuestro país. Dentro del estudio de las funciones no jurisdiccionales, se hará hincapié en el concepto de Gobierno Judicial, haciendo un análisis de las funciones que éste involucra y las distintas posturas doctrinarias que existen a su respecto.

En el segundo capítulo, se realizará un estudio del sistema de calificaciones aplicables a los jueces y ministros de las Cortes de Apelaciones – en adelante CA-. Al

respecto, en primer lugar, se efectuará una breve exposición de los cambios que ha experimentado el sistema de calificaciones a lo largo de los años, centrando nuestro análisis en el proceso de calificación vigente hasta el año 2014 y el nuevo estatuto. En este sentido, revisaremos la regulación normativa establecida en el Código Orgánico del Tribunales – en adelante COT- y en los auto acordados –en adelante AA- dictados por la CS; asimismo, se expondrán las críticas que se realizan por académicos y jueces a los sistemas de calificación antes indicados y las propuestas de cambio que efectúan los diversos actores en torno a la evaluación de desempeño; finalizando esta sección con una breve exposición de las experiencias comparadas en esta materia.

En el tercer capítulo, se analizará el régimen disciplinario aplicable a los jueces que integran el Poder Judicial, efectuando, en primer lugar, una revisión de los principios que deben estar presentes en todo régimen disciplinario -según el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-, analizando en este sentido los principios de independencia, competencia, imparcialidad, legalidad, defensa adecuada, motivación y derecho a revisión. Posteriormente, se estudiará el ámbito de aplicación del sistema disciplinario desde el punto de vista objetivo y subjetivo, exponiendo las diversas posturas, críticas y propuestas que se efectúan en esta materia. Asimismo, se examinará el procedimiento actualmente vigente en materia disciplinaria judicial, las reformas implementadas y su actual regulación normativa. Posteriormente, se esquematizarán las causales de responsabilidad disciplinaria que se regulan en el COT, finalizando este punto con el análisis de las sanciones establecidas en el referido cuerpo legal, prácticas institucionales y la remoción.

El cuarto capítulo se avocará al estudio del sistema de nombramientos que rige actualmente a los jueces que integran la judicatura y ministros de Corte. En este sentido, en primer lugar, se analizará la regulación normativa y prácticas institucionales presentes en el actual sistema de nombramientos, refiriéndonos, particularmente, a los órganos que intervienen en dicho proceso y el procedimiento propiamente tal. Posteriormente, se examinarán los criterios y principios que debiesen estar presentes en la selección de jueces según los organismos internacionales; verificando si dichas máximas se encuentran presentes en nuestro sistema de nombramientos. Y a partir del referido examen, se expondrán diversas propuestas de reforma que se han esgrimido en esta materia.

En el quinto capítulo se efectuará una revisión de la carrera judicial, analizando la influencia que tiene la estructura organizacional de la judicatura en ésta y examinando desde un punto de vista normativo y práctico: el ingreso, promoción y capacitación de los jueces, así como las críticas que se efectúan por los diversos actores en cada una de materias. Realizado dicho análisis, se expondrán los reproches que se efectúan a la carrera judicial y las propuestas que se realizan con el objeto de subsanar las falencias que presenta actualmente.

En el sexto capítulo se expondrán y analizarán las problemáticas que se derivan del sistema organizacional de la judicatura, examinando en primer lugar de manera crítica la concentración de funciones de índole jurisdiccional y no jurisdiccional tanto en las CA y CS, para luego hacer un examen de dicho sistema a la luz del principio de independencia judicial. Finalizando con un análisis sucinto de las experiencias comparadas y una exposición de las diferentes propuestas planteadas desde el ámbito doctrinario y judicial.

A título de conclusión se expondrán los principales planteamientos obtenidos a lo largo de esta investigación, efectuando una apreciación personal por parte de quienes suscriben la presente memoria.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS SOBRE LA FUNCIÓN JUDICIAL Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA JUDICATURA CHILENA

El presente capítulo tiene como propósito realizar un análisis introductorio relativo al objeto de estudio de esta tesis, esto es, la judicatura chilena. En razón de lo anterior, primeramente examinaremos el concepto de función judicial, definiéndolo y señalando sus principales características. Luego pasaremos a realizar un estudio sobre la estructura organizacional de la judicatura, específicamente del Poder Judicial. Lo anterior se llevará a cabo revisando los fines o propósitos que debiera satisfacer dicha estructura y los principios que la informan, para luego realizar una descripción sobre la organización y funcionamiento del Poder Judicial en Chile.

1. Qué entendemos por función judicial

Con el propósito de enmarcar nuestro objeto de estudio, en primer lugar debemos definir qué se entiende por función judicial. Esta tarea será realizada mediante una descripción de las diferentes posturas que existen respecto a ésta tanto en el derecho comparado como chileno, para luego examinar algunas discusiones que se han generado en torno a ésta.

1.1 Conceptos relevantes

El objetivo del presente acápite consiste en analizar y en último término, definir qué es lo que entendemos por función judicial. Si le damos una mirada a la literatura concerniente al tema, podemos notar que generalmente, en ella se utilizan indistintamente conceptos como judicial, jurisdiccional y judicatura para nombrar la labor que los jueces

están llamados a cumplir según la legislación. Sin embargo, dichos términos no son sinónimos, y si lo que queremos es realizar un estudio riguroso respecto al tema, debemos antes precisar correctamente estos conceptos, para así evitar caer en errores semánticos o de imprecisión de los términos.

Primeramente, la Real Academia Española define judicial como aquello perteneciente o relativo al juicio, a la administración de justicia o a la judicatura.² La citada definición da pocas luces respecto al verdadero significado del término, por lo que se hace necesario recurrir a la doctrina en busca de conceptos más precisos.

Por una parte, el profesor José Luis Cea señala que el elemento fundamental que diferencia lo judicial y lo jurisdiccional se basa en la distinción entre órgano y función. El autor relaciona lo judicial con aquella labor que es desempeñada por los jueces, por los tribunales de justicia mediante el proceso. Por otro lado, la función jurisdiccional dice relación con la declaración, pronunciamiento o definición del Derecho aplicable a un caso concreto, tarea que puede ser realizada por los tribunales de justicia o bien por otros órganos estatales. De este modo, aclara que la función judicial envuelve siempre el ejercicio de la función jurisdiccional, pero esta última no siempre supone ejercicio de la función judicial³. En definitiva, el autor sostiene que entre la función jurisdiccional y la función judicial habría una relación de género a especie.

Lo anterior se basa en el concepto de jurisdicción de Mario Mosquera, quien la define como aquel “poder - deber del Estado, radicado *preferentemente* en los tribunales de justicia, para que éstos como órganos imparciales, resuelvan de manera definitiva e inalterable con posibilidad de ejecución, los conflictos de intereses de relevancia jurídica suscitados entre partes o que surjan de una violación del ordenamiento jurídico social, en el orden temporal y dentro del territorio de la Republica”⁴. Esta noción a su vez es seguida por el profesor Juan Colombo Campbell, quien sostiene que “la función es la que determina al órgano y no el

² Diccionario de la Lengua Española. Real Academia. [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=judicial> > [consulta 06 de abril de 2015]

³ CEA, José Luis, *Teoría del gobierno. Derecho chileno y comparado*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2000. 171p. y ss.

⁴ MOSQUERA, Mario. *Apuntes de derecho procesal orgánico : según clases del profesor Mario Mosquera Ruiz*. Ed. Publibex, Santiago, 1971. 27p.

órgano a la función; por ello (...) los órganos por medio de los cuales la jurisdicción se pone en movimiento pertenecen a veces al orden administrativo y otras, las más, al Poder Judicial, sin que ello altere la función que les ha sido encomendada”⁵.

Ésta puede ser considerada como la posición dominante dentro de la doctrina nacional. Sin embargo, una doctrina más moderna, liderada preferentemente por el profesor Andrés Bordalí plantea un concepto diferente. El autor señala que, si adherimos a la teoría anterior, se sigue necesariamente que “cualquier órgano autorizado por la ley para resolver conflictos de intereses de relevancia jurídica del orden temporal es un tribunal de justicia. Por tanto, pueden ejercer jurisdicción los tribunales de justicia, los órganos legislativos o los que forman parte de la administración del Estado, con tal que la ley los habilite para ello”⁶. En este sentido, siguiendo a Cea y Colombo, no es el órgano lo relevante sino la función que estos llevan a cabo, con indiferencia respecto a las características del órgano en sí. No obstante, Bordalí plantea que esta noción no se conforma a las exigencias que plantean los principios propios de un Estado de Derecho. El autor sustenta su crítica en el principio de imparcialidad e independencia –los cuales serán latamente analizados en lo que sigue de esta tesis-. Bordalí indica que la estructura del órgano es relevante a la hora de definir la función jurisdiccional, por cuanto ésta es la que asegura en último término la libertad y los derechos de las personas frente al poder eventualmente abusivo de los poderes políticos⁷. A este respecto, y siguiendo a Ignacio de Otto, concluye que en un sistema democrático, la función jurisdiccional debe quedar encomendada de manera monopólica a jueces independiente e imparciales, y debe quedar prohibido que esta pueda ser ejercida por órganos que no tengan tales características⁸.

Por consiguiente, tenemos que no es el órgano ni tampoco la función lo que define la actividad jurisdiccional, sino más bien es el órgano, que se encuentra organizado y se estructura de manera tal, que pueda llevar a cabo la función de manera imparcial e

⁵ COLOMBO, Juan, *La competencia*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004. 20p.

⁶ BORDALÍ, Andrés. *La doctrina de separación de poderes y el poder judicial chileno*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXX, 2008. 210p.

⁷ *Ibid.* 215p.

⁸ DE OTTO, Ignacio, *Estudios sobre el Poder Judicial*. Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1989. En: Bordalí, Andrés. *La doctrina de separación de poderes y el poder judicial chileno*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXX, 2008. pp. 215.

independiente. Esa es la nota relevante de la jurisdicción. Lo judicial por su parte, queda apartado a lo que se refiere a la estructura burocrática llamada Poder Judicial, la cual no es definitoria para la jurisdicción. En palabras de nuestra CPR, los órganos jurisdiccionales son los tribunales de justicia establecidos en la ley⁹.

Por otro lado, otros conceptos que pueden ser relevantes para el presente estudio son los de judicatura y magistratura. En estos casos, la Real Academia Española puede ser más útil para darnos una definición. Ambas son definidas como el oficio o dignidad del juez o magistrado, o bien como el conjunto o cuerpo constituido por jueces o magistrados de un país¹⁰. Es por esto que, cuando hagamos mención de la judicatura o magistratura, estaremos haciendo referencia a los jueces entendidos en su conjunto.

Habiendo efectuado la definición de términos precedente, nos encontramos en condiciones para realizar un adecuado estudio sobre la función judicial, en tanto nos permite hacer un uso apropiado de los conceptos a utilizar.

1.2 La función judicial en el derecho comparado

A fin de entender adecuadamente la función judicial, se hace necesario remontarse a la doctrina de separación de poderes surgida durante la Ilustración. En virtud de esta doctrina, Montesquieu básicamente plantea que el poder del Estado debe distribuirse en distintos órganos, siendo éstos los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, correspondiéndole a cada uno el ejercicio de una parte determinada de la actividad estatal.

Ahora bien, dentro de este sistema tripartito de organización estatal, la función judicial –o jurisdiccional si buscamos precisión terminológica- ha sido la que más discusión ha generado en nuestro medio, respecto a sus características particulares, que a su vez la hacen diferente de las demás funciones del Estado.

⁹ Constitución Política de la República, artículo 76.

¹⁰ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia. [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=judicatura> y <http://lema.rae.es/drae/?val=magistratura>> [consulta 06 de abril de 2015]

En la tradición jurídica occidental, existen principalmente dos sistemas de funcionamiento de la jurisdicción, los cuales difieren fundamentalmente en la manera de entender el derecho y la forma en que el juez se relaciona con él.

Por una parte, encontramos el sistema de civil law, el cual se identifica con la tradición romana-germánica –y al cual pertenece el sistema legal de nuestro país-, y se caracteriza por el uso de legislación de tipo codificada. En este sistema, la tarea del juez consiste básicamente en la determinación de los hechos del caso y la consecuente aplicación de la norma jurídica, la cual se encuentra en un código determinado¹¹.

Por otro lado, encontramos la tradición del common law, la cual encuentra sus orígenes en Inglaterra y se caracteriza por el hecho que la “creación de las normas jurídicas no se agota en la ley escrita. A través de las decisiones contenidas en las sentencias judiciales se ha entendido, tradicionalmente, que también nace el derecho”¹². En este sentido, este se define un sistema basado en precedentes, los cuales son aplicados al caso concreto según las alegaciones de las partes y el criterio del juez. Es por esto que se considera que en esta tradición legal, el rol de juez es relevante a la hora de dar forma y contenido a la ley.

La distinción anterior no es trivial, por cuanto nos da luces respecto a las tareas que debe cumplir el juez al llevar a cabo su función en los distintos sistemas legales. Esto a su vez, nos será útil para puntualizar qué es lo que caracteriza a la función judicial en nuestra tradición y más específicamente en nuestro país.

Para examinar cuáles son estas características, se realizará una sistematización de criterios de clasificación utilizados por el profesor Pablo Ruiz-Tagle¹³, quien, a partir de las

¹¹ UNIVERSITY OF CALIFORNIA AT BERKELEY, SCHOOL OF LAW. The Common Law and Civil Law Traditions. [en línea] <<https://www.law.berkeley.edu/library/robbins/CommonLawCivilLawTraditions.html>> [consulta 03 de abril de 2015]

¹² FEOLI, Marco. La tercera persona del estado trinitario: Jueces, estado constitucional y tradiciones jurídicas. Revista Jurídica IUS Doctrina, No.10, 2014. 101p.

¹³ RUIZ TAGLE, Pablo. Análisis comparado de la función judicial. [en línea] <http://www.cepchile.cl/1_2099/doc/analisis_comparado_de_la_funcion_judicial_chilena.html#.VjF8b0sWHII> [consulta 28 de octubre de 2015]

ideas de autores como Damaska, Ackerman, Ely, Schlezinger, entre otros, logra ordenar y catalogar las diferencias presentes en cada sistema jurídico.

De esta manera, establece los siguientes criterios de clasificación:

En primer lugar, se distingue una función judicial jerarquizada versus una función judicial coordinada. Las diferencias entre ambos sistemas se ven manifestadas según los siguientes criterios:

i. Quién tiene el poder de decisión:

En el caso de la función judicial jerarquizada, las decisiones son tomadas por grupo de funcionarios o profesionales que se diferencian del resto de la comunidad, ejerciendo el cargo de forma permanente e inamovible.

En cambio, para la función judicial coordinada el poder de decisión se encuentra radicado en grupo de personas, generalmente no profesionales, que ejercen funciones por un periodo limitado o en forma ad hoc.

ii. Forma en que se toman las decisiones:

Para la función judicial jerarquizada, los jueces deciden de manera rutinaria y especializada, configurándose así, una visión institucional de su oficio.

Por otro lado, para la función judicial coordinada los jueces no logran establecer una rutina o especialidad a sus decisiones, atendido que ejercen su función por un periodo de tiempo limitado, por lo que éstas se pueden ver influenciadas por las características personales de cada individuo que decide.

iii. Organización:

La función judicial jerarquizada se organiza en distintos niveles de autoridad, así el nivel más alto conoce de las controversias y problemas más importantes, y los niveles más bajos lo de menor relevancia jurídica.

Por el contrario, en la función judicial coordinada el poder se distribuye horizontalmente, por lo que requiere que existe coordinación entre sí y de esta manera, se evitan posibles conflictos de autoridad.

iv. Procedimiento:

En la función judicial jerarquizada, el procedimiento está estructurado en varias etapas, donde existe revisión en los sucesivos niveles por parte de los superiores, predominando la escrituración y la prueba documental.

En cambio, para la función judicial coordinada el procedimiento consta de un juicio íntegro e ininterrumpido, donde el contradictorio y la presentación de parte es esencial para su desarrollo y avance. Predomina la oralidad y la prueba testimonial.

Teniendo en cuenta esta clasificación, el profesor Pablo Ruiz Tagle considera que en nuestro sistema legal impera la función judicial de tipo jerarquizada. Sin embargo, a juicio del autor, esta organización jerárquica -en el año 2000- se encuentra fuertemente debilitada producto de la creación de tribunales especiales, desprestigio de los sistemas de calificación y ascenso, la toma de decisiones judiciales por parte de funcionarios no profesionales, entre otras causas¹⁴.

A este respecto, hay que considerar que el análisis realizado por el autor, es anterior a la implementación de las reformas al sistema judicial en materia penal, laboral y familia. Por ello, no considera cambios tan importantes como por ejemplo, que actualmente los jueces ejercen directamente su poder, tomando las decisiones jurisdiccionales por sí solos, sin contar con ayuda de funcionarios o proveedores para resolver las controversias jurídicas. Asimismo, no toma en consideración que en los procedimientos penales, laborales y de familia predomina el principio de la oralidad, desarrollándose en audiencias ininterrumpidas.

¹⁴ Ibid.

Por lo anterior, si bien la función judicial en Chile es predominantemente de tipo jerarquizada, presenta determinados rasgos de la función judicial coordinada. Así, el poder de decisión lo detentan los jueces, ejerciendo su cargo en forma permanente e inamovible; la estructura del Poder Judicial es piramidal, donde en su cúspide se encuentra la CS –concentrado facultades de tipo administrativas, disciplinarias y judiciales-, más abajo las CA y en su base los tribunales de primera instancia; siendo estas características representativas de la función judicial de tipo jerarquizada. Por el contrario, el predominio del principio de oralidad en las reformas vigentes en la actualidad en los procedimientos penales, laborales y de familia, se identifican con la estructura judicial de los sistemas legales de función judicial coordinada.

En segundo término, se distinguen sistemas legales donde se privilegia el juez activo versus sistemas legales donde se privilegia el juez reactivo. Las diferencias entre estos sistemas legales radican en:

i. Relación existente entre el Estado y la sociedad

En caso de una función judicial reactiva, el Estado tiene la labor de mantener las prácticas institucionales existentes.

En cambio, en caso de una función judicial activa, el Estado tiene la facultad de aplicar e imponer visiones particulares, dirigiendo a la sociedad por la vía que estime conveniente.

ii. Quién dirige el proceso

Para la función judicial reactiva, las partes deben tener un rol activo en el proceso, en tanto, son quienes están en mejor posición para demostrar los hechos y dar a conocer los criterios para que el juez pueda adoptar una decisión justa.

Por el contrario, en la función judicial activa es el juez quien debe dirigir el proceso, gozando de facultades que le permiten llevar el control de la controversia.

iii. Objeto o propósito de la función

En el caso de una función judicial reactiva, su objetivo primordial dice relación con discutir las controversias que se suscitan entre particulares, verificando si su conducta o acciones se desvían de las disposiciones ya institucionalizadas.

Por otro lado, una función judicial activa se basa en identificar actividades que pueden ser reorganizadas, y a partir de dicha identificación, combatir las injusticias y corregir las ineficiencias que originan.

En tercer lugar, se distingue la función judicial como un mecanismo de solución de conflictos versus la función judicial como mecanismo de implementación de políticas. Esta clasificación dice relación el rol que cumple, en los distintos sistemas legales, la función judicial. Las diferencias principales entre ambos sistemas son las siguientes:

i. Reglas procesales

En caso de la función judicial entendida como mecanismo de solución de conflictos, las normas procesales cumplen un rol esencial en tanto, a través de éstas buscan entregar a las partes los medios y el escenario propicio para que resuelvan sus conflictos en igualdad de condiciones.

Por su parte, en la función judicial como mecanismo de implementación de políticas las reglas procesales no cumplen un rol preponderante, ya que el proceso está regulado por reglas dotadas de cierta flexibilidad.

ii. Rol de las partes

En la función judicial como mecanismo de solución de conflictos el rol que cumplen las partes en el juicio es fundamental. Por ello, la decisión que adopte el juez y la resolución del conflicto dependerá del desempeño del abogado y las pruebas que aporten las partes, ya que éstas controlan el litigio en su totalidad.

En cambio en la función judicial como mecanismo de implementación de políticas las partes no juegan un rol preponderante en el juicio, sino que es el funcionario público quien controla y maneja todo el proceso, tanto es así, que en la toma de decisiones puede tener en cuenta cuestiones ajenas a las partes que forman parte del conflicto.

iii. Posibilidad de revocar decisiones

En caso de la función judicial como mecanismo de solución de conflictos no tiene lugar la revocación.

Por otro lado, en la función judicial como mecanismo de implementación de políticas si existe libertad para revocar decisiones, siempre y cuando se considere que es necesario alterarlas.

En atención a la clasificación antes expuesta, es posible afirmar que el sistema legal imperante en nuestro país concibe la función judicial como un mecanismo de resolución de conflictos, así es como nuestra CPR en su artículo 76 adhiere a esta postura, lo cual será analizado en extenso en el apartado 1.3. de este capítulo relativo a la función judicial en Chile.

En cuarto lugar, se distingue una función judicial popular versus función judicial científica.

Dependiendo de la forma en que los jueces conciban el derecho y utilicen el lenguaje legal, estaremos ante un sistema legal de función judicial popular o función judicial científica. Así, en este último caso, los jueces utilizan un lenguaje jurídico, más complejo y con mayores tecnicismos que el lenguaje utilizado por el común de las personas, concibiendo el derecho “como un conjunto de conceptos técnicos que se explica por sí mismo”¹⁵ .

Por el contrario, en los sistemas de función judicial popular, los jueces usarán un lenguaje legal que se asemeja al utilizado por la comunidad.

¹⁵ Ibid.

Según esta clasificación nuestro país forma parte de aquellos sistemas legales de función judicial científica, donde los jueces son profesionales, utilizan en sus resoluciones y en el desempeño del cargo un lenguaje jurídico con muchos tecnicismos, siendo difícil –e incluso se ha tornado imposible- para el común de la gente comprender dicho lenguaje o determinados conceptos jurídicos que se utilizan habitualmente en este ámbito. Así, “el lenguaje legal chileno está tan desvinculado del lenguaje que utiliza el ciudadano común, que incluso para determinar el significado de una palabra común, los jueces y abogados tiene la costumbre interpretativa de recurrir a la autoridad dogmático-lingüística del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española”¹⁶.

En quinto lugar, se puede privilegiar una función judicial comprensiva versus privilegiar una función judicial discreta.

En la primera categoría, los jueces ejercen su función teniendo en cuenta algún patrón general, guiándose para adoptar sus decisiones por un conjunto de principios –kantianos, utilitarista, entre otros-.

En cambio, en los sistemas legales donde los jueces tienen una visión judicial discreta deciden en razón de prácticas y principios diversos, resuelven en forma casuística, sin que exista coherencia ni unidad en las decisiones que adoptan.

Así, según lo estima el profesor Pablo Ruiz-Tagle, en nuestro país la mayor parte de los jueces desempeñan sus cargos y toman sus decisiones con una actitud discreta. De esta forma, los jueces chilenos no ejercen su función guiándose por un determinado conjunto de principios, sino que los utilizan en forma excepcional.

En sexto lugar, se distingue una función judicial como interpretación de precedentes versus función judicial como interpretación de estatutos legislativos o como interpretación constitucional.

¹⁶ Ibid.

En esta clasificación –mencionada a propósito de los sistemas de *common law* y *civil law*- se observan distintos sistemas de toma de decisiones:

i. Adjudicación por precedentes

En estos sistemas, el método utilizado por el juez para adoptar una decisión o resolver un caso es usar como ejemplo otro caso anterior y similar.

ii. Adjudicación legislativa

En los sistemas legales donde conciben la función judicial como interpretación de estatutos legislativos, el juez al resolver un caso concreto utiliza una determinada regla de derecho establecida por el legislador, dicha regla se desprende del estatuto legislativo y su espíritu.

iii. Adjudicación constitucional

En este caso, el juez al realizar su labor jurisdiccional utiliza las categorías establecidas en la Constitución, por ello, “tanto los casos como las reglas de derecho que utilizan son sumamente abiertos en cuanto a su definición, por eso el juez con poder de interpretación constitucional es tremendamente libre y discrecional en sus resoluciones”¹⁷.

De esta manera, a partir del análisis de los criterios anteriormente expuestos, Ruiz-Tagle concluye que “la función judicial chilena parece caracterizarse comparativamente por tener un estructura jerárquica y burocrática, que resuelve en forma “legalista” sin tomar en cuenta las consecuencias de sus decisiones. La actitud de los jueces frente a la relación entre el Estado y la sociedad es generalmente de tipo reactiva, porque ellos conciben su misión como un servicio vinculado a la resolución de conflictos entre particulares. Asimismo, los jueces chilenos conciben su oficio como una actividad altamente tecnificada de características científicas, pero su actitud deferente hacia la legislatura los lleva a adoptar una postura discreta y generalmente no comprensiva de su función. Finalmente, aunque nuestro sistema

¹⁷ Ibid.

judicial es del tipo continental donde el juez fue concebido originalmente para realizar una función casi mecánica de declarar la voluntad del legislador, hay signos claros de progresiva constitucionalización del derecho y una tendencia al aumento de la discrecionalidad judicial”¹⁸.

La citada conclusión resulta útil para caracterizar el ejercicio de la función judicial en nuestro país. A su vez, estas características serán utilizadas para la definir exactamente que entendemos por jurisdicción, labor que realizaremos en el siguiente apartado.

1.3 La función judicial en Chile

1.3.1. Legislación nacional

De la lectura de nuestra Carta Fundamental, podemos inferir que ésta adhiere a la doctrina ilustrada de separación de poderes, por cuanto en sus capítulos IV, V y VI, se refiere respectivamente sobre el Gobierno, el Congreso Nacional y el Poder Judicial. Sin embargo, nuestra CPR, en su capítulo relativo al Poder Judicial, no nos entrega una definición de función judicial. Se ha entendido tradicionalmente que la función judicial correspondería a la tarea de impartir justicia dentro de la sociedad, no obstante, ésta definición no puede considerarse como un concepto concreto y útil para la finalidad de nuestro estudio. Para ello es necesario hacer un análisis de la normativa constitucional aplicable.

En su artículo 76 la CPR dispone: “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por ley”. Esta disposición ha sido entendida como una cláusula general de jurisdicción que recae en todo tribunal de justicia establecido en la ley¹⁹. Por lo tanto, la función que le otorga nuestra CPR a los jueces consiste en conocer y resolver las

¹⁸ Ibid.

¹⁹ BORDALÍ, Andrés. Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado. Revista Chilena de Derecho. Vol. 36 n°2, 2009. 217p.

causas civiles y criminales, y hacer ejecutar lo juzgado. Para entender cuál es su verdadero significado, esta disposición debe ser interpretada teniendo en cuenta los diferentes planteamientos doctrinarios en relación a la función judicial, para lo cual haremos una síntesis de las principales teorías nacionales respecto a cuál es el elemento definitorio del fenómeno jurisdiccional.

1.3.2. Doctrina nacional

Primeramente, en un intento por sistematizar las teorías que pretenden caracterizar la misión del Poder Judicial, el profesor Patricio Zapata, señala que a lo largo de nuestra historia han existido variadas tesis respecto a la misión que llevan a cabo los jueces en nuestro país, estas son²⁰:

- i. La función judicial como una tarea consistente en resolver litigios sobre la base de la aplicación de la ley. A su vez, esta tesis presenta tres variantes:

Primeramente, se entiende la figura del juez como un mero aplicador de leyes, cuyo sentido y alcance pueden ser determinados a su vez mediante las reglas de la lógica.

Una segunda perspectiva plantea que el juez no se encuentra amarrado a la ley, sino que dispone de ciertos espacios de discreción para buscar las soluciones que estime más justas dentro del derecho.

Por último, existe una tercera visión que sostiene que el juez puede y debe esmerarse para encontrar, en cada caso, la interpretación correcta de la ley, utilizando los medios que la tradición y la comunidad a la que pertenece le ofrecen.

- ii. La función judicial entendida como esfuerzo de justicia consistente en proteger los derechos de las personas. Este planteamiento tiene también diversos enfoques:

²⁰ ZAPATA, Patricio. La función judicial en Chile. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007. 3-5p.

Por una parte, existe el enfoque que considera al juez como base fundamental del Estado de Derecho, cuya misión es proteger las garantías individuales frente a las posibles arbitrariedades de la administración.

Por otro lado, otra visión plantea al juez como protector de derechos de minorías y grupos vulnerables frente los poderosos.

En tercer lugar, existe una corriente que considera al juez como defensor preferente de los derechos de las víctimas de la delincuencia.

Por último, encontramos una noción en la cual el juez existe, especialmente, para prestar auxilio eficaz a las personas contra las cuales el Estado dirige su potestad investigativa y sancionatoria.

iii. La función judicial como la actividad de un poder del Estado que controla la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta teoría a su vez, puede entenderse desde dos perspectivas:

Por una parte, existe una visión de tipo demócrata y liberal, la cual plantea que la nota relevante es autonomía funcional y por tanto promueve una institucionalidad judicial con poco poder político.

Por otro lado, encontramos un enfoque que propende a un Poder Judicial “despolitizado”, independiente en todo ámbito, entendiendo al Poder Judicial como controlador o fiscalizador de la actividad de los otros poderes políticos.

Zapata finaliza su estudio concluyendo que no existe acuerdo respecto a cuál es la verdadera tarea que los jueces están llamados a cumplir en la sociedad, señalando que “nunca hemos logrado converger en una respuesta que explique plausiblemente lo que en verdad hacen, nuestros jueces”²¹, por lo que se hace necesario continuar nuestro examen de la doctrina más relevante a fin de arribar a una noción que preste real utilidad a nuestro estudio.

²¹ Ibid. 5p.

Por su parte, Andrés Bordalí ha realizado un examen bastante exhaustivo respecto a la función judicial. Describe primeramente, una de las teorías más aceptadas dentro de la doctrina nacional, conocida como la teoría de la función judicial como resolución de conflictos o de la Litis. Esta postula básicamente que “la función judicial, consiste en aplicar imparcialmente los mandatos contenidos en la ley a un caso concreto y con efectos irrevocables”²². A mayor abundamiento, sostiene que, “se entiende que la función judicial consiste en resolver conflictos de relevancia jurídica del orden temporal. Dicho de otra manera, la función de los tribunales de justicia consiste en resolver por medio del proceso la confrontación de pretensiones y resistencias o un conflicto intersubjetivo de intereses”²³. Siguiendo en esta línea, la Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno parece adherir a dicha teoría, declarando que “la tarea judicial, esto es, la faena de resolver conflictos mediante decisiones heterónomas y coercibles, se realiza al interior de un organismo formal: El Tribunal”²⁴.

Sin embargo, las citadas nociones forman parte de una discusión que no ha sido aún zanjada. Esta concepción –aceptada mayoritariamente en la doctrina nacional-, ha sido también criticada por las siguientes razones²⁵:

- i. Existen en el ordenamiento jurídico actuaciones judiciales que no presuponen un conflicto de intereses, como por ejemplo, causas en que no existe una contienda entre las partes, las causas “voluntarias”.
- ii. Esta postura genera la posibilidad de ver comprometido el principio de separación de poderes del Estado, por cuanto, el legislador podría encomendar la resolución de conflictos a otros órganos estatales, convirtiéndolos de esta manera en tribunales de justicia.

²² BORDALÍ, Andrés. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007. 59p.

²³ Op cit. BORDALÍ. A. Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado. 219p.

²⁴ COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL SISTEMA JUDICIAL CHILENO. Informe final sobre reformas al sistema judicial chileno [en línea] <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1310_1237/rev41_valenzuela.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015].

²⁵ Op cit. BORDALÍ. A. Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado. 219 p. y ss.

iii. No considera la idea de que el proceso jurisdiccional pueda servir para garantizar y asegurar la legalidad en general a través de la efectiva y puntual ejecución de los derechos de los particulares.

iv. Si los jueces sólo se limitan a resolver conflictos donde aparecen involucrados sólo los intereses de ciudadanos, dejarán de lado las disputas donde se encuentren afectados los intereses de órganos políticos y la protección a los ciudadanos frente a los poderes políticos.

A pesar de que esta tesis ha sido fuertemente criticada, tanto la jurisprudencia como la doctrina chilena la utilizan habitualmente.

Bordalí describe otras teorías que no han tenido tanta resonancia en nuestro país. Dentro de estas encontramos la doctrina del jurista italiano Giuseppe Chiovenda, quien sostenía que lo que hacen los tribunales es actuar la ley. Por otro lado, otra parte de la doctrina plantea que la nota definitoria de la labor de los tribunales consiste en la posibilidad de establecer sanciones. Sin embargo, ambas teorías comparten la misma crítica, que es que la Administración también en ciertos casos puede actuar la ley o irrogar sanciones con el propósito de proteger algún interés público, por lo que estas teorías no permiten distinguir claramente la diferencia de las funciones de ambos órganos estatales²⁶.

Por su parte, otra teoría con amplio asidero en nuestro país es la teoría de la irrevocabilidad, la cual señala que el elemento definitorio de la jurisdicción se relaciona con el efecto de cosa juzgada. En este sentido, es jurisdiccional cualquier decisión de un órgano en la medida que sea irrevocable²⁷.

No obstante, esta teoría no se encuentra exenta de críticas, dentro de las cuales podemos nombrar:

i. El recurso de revisión, el cual permite invalidar sentencias que se encuentran firmes en caso de presentarse algunas de las causales contenidas en la ley, las cuales describen básicamente situaciones en que la sentencia se ha ganado de manera

²⁶ Ibid. 244 p.

²⁷ Ibid. 244 p.

fraudulenta o injusta. Este recurso puede ser interpuesto dentro de un 1 año en materia civil y dentro de cualquier plazo en materia penal, mermando de manera sustancial el efecto de cosa juzgada de la sentencia.

ii. Los actos procesales intermedios, por ejemplo las medidas cautelares o aquellos que dan inicio o curso progresivo al proceso. Estos son actos jurisdiccionales, sin embargo no producen cosa juzgada.

Así, Bordalí también describe la teoría de Luigi Ferrajoli, quien señala que la función judicial es sustancialmente una función de garantía, de control de las posibles ilegalidades del ejercicio de los poderes políticos.

En definitiva, no es pacífico en la doctrina nacional y comparada el concepto o definición de la función judicial. Sea que el fenómeno jurisdiccional sea entendido en virtud del objetivo que persigue –la resolución de conflictos de relevancia jurídica- o bien según el efecto que esta produce –la irrevocabilidad de cosa juzgada-, consideramos que para determinar en último término cual es la característica definitoria de la jurisdicción, se hace necesario combinar las distintas teorías descritas, ya que cada una hace un aporte a la definición de función judicial. Por esto que adherimos a lo planteado por Bordalí, en cuanto señala que “la función judicial en Chile debe entenderse ligada a la determinación irrevocable del Derecho o, lo que es lo mismo, la función de los jueces es la defensa o garantía del Derecho que han creado los poderes políticos”²⁸.

Se hace importante señalar que, a pesar que las distintas teorías nombradas se refieran generalmente a la función judicial, consideramos correcto hablar de la función jurisdiccional, por cuanto, como ya señaláramos en el apartado 1.1 de este capítulo, lo judicial dice relación con lo relativo al Poder Judicial, en tanto que lo jurisdiccional corresponde a un concepto más amplio, el cual incluye a todos los tribunales sin distinción.

En virtud de los anterior, podemos concluir que lo que define el fenómeno jurisdiccional no es un solo elemento, sino más bien un complejo de características, las cuales entendidas en su conjunto permiten explicar lo que entendemos por jurisdicción. Es

²⁸ Ibid. 224 p.

por esto que consideramos que la jurisdicción consiste poder de determinar qué es lo que en derecho corresponde a cada uno²⁹. Lo precedente no significa otra cosa que la tarea resolver conflictos jurídicos de orden temporal en virtud de la ley vigente y con efectos irrevocables en el tiempo. Además, consideramos relevante el hecho que dicha tarea no puede ser realizada por cualquier organismo, sino que, si queremos cumplir con los criterios exigidos por un Estado democrático de Derecho, ésta debe ser llevada a cabo por un órgano que se encuentre organizado de manera tal que pueda llevar a cabo su función de manera no se encuentre constreñido o motivado por razones que sean ajenas al derecho. En otras palabras, la jurisdicción consiste en la función de aplicar la ley, la cual debe ser llevada a cabo por un órgano estructurado de tal forma que lleve a cabo su tarea de manera independiente e imparcial.

2. Importancia y características

En el presente acápite, realizaremos un examen de las principales características de la función judicial en nuestro país y analizaremos la importancia de diferenciar la función judicial de las otras funciones establecidas en los demás poderes del Estado.

2.1 Función judicial como función pública

Como ya señalábamos anteriormente, el Poder Judicial, en la visión ilustrada de Montesquieu, pertenece a uno de los tres poderes del Estado. De lo anterior podemos concluir que la referida organización –ya veremos más adelante si puede ser considerada como una organización- ejerce una función pública. A este respecto, la función judicial tiene carácter público, en el sentido que corresponde a una actividad que le pertenece exclusivamente al Estado y al ejercerla, los tribunales de justicia ejercen una potestad pública entregada por la CPR y las leyes a la judicatura. Es por esto que a la judicatura se le hacen aplicables los principios propios del Derecho público, tales como el principio de legalidad, unidad, competencia, jerarquía, eficiencia y eficacia, entre otros. Estos y otros

²⁹ ATRIA, Fernando. La improbabilidad de la jurisdicción. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007. 36p.

principios aplicables exclusivamente a la judicatura serán analizados en el apartado 3.2. del presente capítulo.

Por otro lado, la jurisdicción, además de ejercer una potestad pública, ejerce dicha potestad de una manera ajena a la política. En este sentido, se ha planteado “que los jueces sean un poder o potestad no política quiere decir, entre otras cosas, que no representan, al menos formalmente, a ningún grupo social. No tiene el poder normativo de representar a ninguna facción dentro de la sociedad. Esto a su vez quiere decir que en una democracia representativa los jueces carecen de iniciativa política y de la competencia para la creación de normas jurídicas que vinculen a los demás poderes y a los ciudadanos con un carácter general. Los jueces o el Poder Judicial son un poder soberano pero no político. Que el Poder Judicial sea un poder soberano indica fundamentalmente que se trata de un poder jurídico, un poder en el Estado”³⁰. Lo anterior significa que los jueces, en el ejercicio de la jurisdicción, no buscan ni pretenden lograr objetivos propios ni colectivos, significa, en teoría, que al dictar una decisión, no toman en cuenta interés o aspiraciones de tipo política o personal, sino que se basan en la estricta aplicación de la ley al caso concreto.

A diferencia de lo que ocurre con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial ejerce sus facultades de manera imparcial. “La jurisdicción, como veremos con mayor profundidad más adelante, se define por sus notas de independencia e imparcialidad. El juez siempre es un tercero llamado a decidir sobre un asunto, eso es lo que define a la jurisdicción. En cambio la Administración cuando decide lo hace como parte interesada, careciendo de lo que los italianos llaman la *terzietà* del juzgador”³¹.

2.2 “Poder” Judicial

Ahora bien, el Capítulo VI de nuestra CPR se titula “Del Poder Judicial”. Sin embargo, tampoco es pacífico en la doctrina qué se entiende cuando hablamos de este referido “poder” del Estado.

³⁰ ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Presentación a la Corte Suprema. [en línea] <<http://static.elmercurio.com/Documentos/Legal/2014/12/17/2014121714721.pdf>> [consulta 20 de abril de 2015].

³¹ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 62p.

Durante largo tiempo, el Poder Judicial fue entendido por la doctrina como uno más de los poderes del Estado en su sentido tradicional, es decir, como un ente público, encargado de administrar e impartir justicia en la sociedad, liderada por la CS y conformada por tribunales de justicia establecidos en la ley, específicamente el artículo 5 del COT. El citado artículo hace una enumeración de tribunales de justicia en nuestro país, haciendo la distinción entre tribunales ordinarios, especiales y arbitrales. Sin embargo, existen tribunales especiales que no pertenecen al Poder Judicial, como por ejemplo los Juzgados de Policía Local. A pesar que dichos tribunales no corresponden al objeto de estudio de esta memoria, se hace difícil evitar la siguiente pregunta; ¿acaso no son éstos también tribunales que ejercen jurisdicción?. Esta pregunta se responde entendiendo que lo propio de la jurisdicción no dice relación con la pertenencia o no de un tribunal al Poder Judicial, sino más bien mediante la concepción moderna que plantea que el Poder Judicial no es un poder en sí mismo, sino que es un poder que se encuentra arraigado en cada uno de los tribunales establecidos en la ley. En esta línea de ideas se ha señalado que “todo tribunal de justicia que establezca el legislador encarna por si solo al Poder Judicial”³².

Este concepto es ampliamente aceptado por la doctrina moderna, y aún más, por la mayoría de los jueces de nuestro país. A modo de ejemplo, la ANM de Chile ha declarado que “buena parte de los ordenamientos constitucionales democráticos de países desarrollados –a diferencia de la Constitución chilena- no discurren en torno a la idea de “Poder Judicial” como poder político del Estado, sino más bien lo hacen en torno a la noción de “Poder Judicial” como sinónimo de “poder de juzgar” radicado en todos y cada uno de los jueces que forman parte del servicio judicial y es a partir de esa idea esencial que construyen normativa y políticamente los principios de independencia e imparcialidad”³³. En este sentido, el profesor Fernando Atria ha planteado la inexistencia del Poder Judicial como poder del Estado. En sus propias palabras, Atria señala que “al decir que el Poder Judicial no existe me refiero a que, en tanto poder del estado, no hay uno que sea el Poder Judicial. Hay jueces, y ellos tienen autoridad, pero no hay un Poder Judicial. Cada vez que hablamos propiamente del Poder Judicial estamos usando una abreviación para referirnos a todos los jueces. Cada vez que hablamos del Poder Judicial como órgano del estado estamos

³² Ibid. 60p.

³³ ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Órgano de Gobierno Judicial. [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/CUENTA%20FORO%20JUDICIAL%202011.pdf > [consulta 20 de febrero de 2015].

incurriendo en una impropiedad del lenguaje o una sub-versión de las instituciones. El Poder Judicial en tanto tal carece de unidad de agencia, no es un agente colectivo”³⁴.

La noción anterior se explica de mejor manera a través del concepto del Poder Judicial como poder difuso. Esto significa que “la función judicial recae en cada tribunal de justicia creado por el legislador, quien por sí y en términos absolutos, encarna al referido poder estatal. Esto quiere decir que la función judicial no la desarrolla ni la detenta el Poder Judicial como estructura organizacional ni determinados tribunales, como la Corte Suprema”³⁵. Esta concepción se ve reafirmada cuando se analiza la literalidad del artículo 76 de la CPR, el cual señala que “la facultad de (...) pertenece exclusivamente a los *tribunales* establecidos en la ley”. A mayor abundamiento, Bordalí explica que la potestad ejercida por el Poder Judicial es “por definición difusa en el sentido que no recae en un solo órgano. Tan jurisdiccional y con el mismo grado e intensidad es el poder de la Corte Suprema, de un Juzgado de Letras o de Policía Local”³⁶. De esta manera, esta noción de Poder Judicial se corresponde con las exigencias de un Estado democrático de Derecho, ya que, al no ser un agente colectivo, no es el Poder Judicial quien decide o dicta sentencia en un caso específico, sino que es el tribunal que respectivamente conoció del asunto.

A su vez, esta es una de las más relevantes características que diferencian al Poder Judicial de los demás poderes del Estado. Por cuanto en estos últimos, existe un órgano colegiado que es titular de esos poderes, el cual debe actuar en su conjunto y dentro del ámbito de sus competencias para el ejercicio legítimo de su referente potestad. En este sentido se ha concluido –acertadamente a nuestro juicio- que “resulta indispensable rescatar el ideal republicano conforme al cual el “Poder Judicial”, lejos de constituir un poder del Estado en los términos del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, constituye en rigor el “poder de juzgar” que, conforme a las reglas de la competencia del ordenamiento jurídico, corresponde a todos y a cada uno de los jueces de la República”³⁷.

³⁴ ATRIA, Fernando. Jurisdicción e independencia judicial: el poder judicial como poder nulo. Revista de Estudios de Justicia, N°5, año 2004. 15p.

³⁵ BORDALÍ, Andrés. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. Revista de Derecho, vol. 40 n° 2, 2013. 610p.

³⁶ Ibid. 617p.

³⁷ JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura [en línea]

Las demás características que diferencian al Poder Judicial con los otros poderes del Estado serán analizadas en la siguiente sección.

2.3 Diferencias con el Poder Ejecutivo

En este apartado, realizaremos una comparación de la Judicatura y el Poder Ejecutivo específicamente, por cuanto será el que nos preste más utilidad a la hora de analizar el objeto de estudio de esta memoria, que es la independencia judicial.

Antes de abocarnos al análisis de las diferencias entre los jueces y los funcionarios de la Administración, es necesario entender la lógica que está presente tanto en el Poder Judicial como en la Administración, y a partir de ello, examinar las diferencias entre estos dos poderes del Estado.

A este respecto, el profesor Fernando Atria considera que la administración está organizada bajo una lógica del mandato³⁸, es decir, el Presidente de la República -mandante-confía a los funcionarios de la Administración la gestión de uno o más negocios por cuenta y riesgo de éste. La designación de estos funcionarios es realizada en forma autónoma y discrecional, esto es, con independencia de otro poder del Estado, y el Presidente ejerce la dirección absoluta de sus funcionarios, tanto así, que el superior puede conocer y decidir asuntos que estaba conociendo el inferior.

Por el contrario, el Poder judicial no está estructurado bajo la lógica del mandato, en tanto, los jueces no reciben órdenes de sus superiores –CS y CA-, son inamovibles en su cargo y la avocación está prohibida.

Una de las diferencia más importantes entre la función que cumplen los jueces y los funcionarios de la Administración, radica en la legitimación de sus decisiones.

<http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/J&D%20Reforma%20Constitucional%20Cap%20VI%20Judicatura.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015].

³⁸ Op cit. ATRIA. F. La improbabilidad de la jurisdicción. 37p.

Por una parte, las decisiones que toman los funcionarios de la Administración son legítimas, en la medida que el mandante –Presidente de la República- tiene legitimidad, por lo tanto, es la relación de mandante y mandatario la que preserva la legitimidad a través de las órdenes e instrucciones que da el Presidente a sus funcionarios y la responsabilidad que tiene el primero respecto a las actuaciones de estos últimos.

Por el contrario, las decisiones de los jueces tendrán legitimidad en la medida que se sujeten a la ley, en tanto, esta última es dictada por un órgano que tiene legitimidad directa. Lo anterior queda de manifiesto en la siguiente declaración de la ANM: “A diferencia de la función de gobierno que en un Estado Democrático de Derecho encuentra su legitimidad en la voluntad popular, la función judicial desarrollada con independencia encuentra su legitimidad en la sujeción de los jueces a la ley, en la verdad establecida en el proceso judicial, en la garantía de los derechos de las personas y en el control de la legalidad de los actos del poder político”³⁹.

Otra de las grandes diferencias radica en la finalidad de la función que ejerce la Administración y el Poder Judicial:

Por una parte, según lo establece el artículo 1 inciso 3 de la CPR: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común...”. Por lo tanto, debemos interpretar esta disposición señalando que la finalidad de la Administración es perseguir el interés general o bien común. Por ello, “la Administración se caracteriza por ser una potestad ordenada de modo finalista, debe hacer conforme a lo que según las circunstancias convenga al interés general y deberá evaluar esas circunstancias, la ley le fija el fin de modo abstracto, el interés general o el bien común, pero la Administración decide los medios adecuados para obtener ese fin”⁴⁰.

³⁹ Op cit. ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Presentación a la Corte Suprema. 2p.

⁴⁰ Op cit. ATRIA. F. La improbabilidad de la jurisdicción. 38p.

A su vez, la ley no le atribuye ninguna finalidad al Poder Judicial, por ello, el juez al enfrentarse a la resolución de un caso no persigue ningún fin en particular, salvo el cumplir adecuadamente su función –esto es, dar a cada uno lo que le corresponde en conformidad a la ley o resolver con sujeción a la ley-. Atendido lo anterior, el juez al resolver un caso sólo tiene la función de aplicar correctamente la ley al caso concreto y no debe verse influenciado por la opinión de sus superiores, calificaciones, deseos por ascender, entre otros⁴¹.

En tercer lugar, otra diferencia entre la Administración y el Poder Judicial radica en los principios que los informan:

La Administración se informa por el principio de jerarquía, es decir, existe una relación jerárquica entre mandante y mandatario. Dicha relación se basa en órdenes e instrucciones que entrega el Presidente de la República al funcionario de la Administración y se caracteriza por la libertad para remover al funcionario de su cargo por pérdida de confianza. En relación a ello, el mandatario jamás podrá reclamar independencia de su mandante, atendido a que la legitimidad de sus decisiones se funda en la relación y la legitimidad que goza este último.

En cambio, el Poder Judicial se informa por el principio de la independencia, es decir, los jueces jamás podrán recibir instrucciones de sus superiores jerárquicos y tienen plena libertad para resolver cada caso en concreto, siempre y cuando lo hagan con sujeción a la ley. Este principio permite que las decisiones de los jueces no se vean influenciadas por otros poderes del Estado, ni por sus superiores jerárquicos. Así, a través del artículo 77 de la CPR que consagra la inamovilidad de los jueces, es posible garantizar la aplicación de este principio.

En cuarto lugar, existen diferencias entre la Administración y el Poder Judicial respecto al concepto de discrecionalidad:

Por un lado, la ley le reconoce a la Administración un espacio para desplegar sus facultades del modo que estime más conveniente. De este modo, la CPR le establece

⁴¹ Ibid. 35p

su finalidad, pero le entrega amplia discrecionalidad para elegir los medios adecuados para llevar a cabo su fin, esto es, el interés general.

Por el contrario, la discrecionalidad que goza un tribunal es de suyo limitada, por cuanto éste se encuentra constreñido por la ley al momento de fallar en el caso concreto. Sólo en el caso de que la ley fuera insuficiente, lo que Atria denomina como expresiones impropias⁴², el juez puede entrar a determinar el sentido de esa expresión, pero siempre con vista a adjudicar lo que en derecho corresponde a cada parte, atendiendo si es necesario, en las palabras que lo pone la ley, a equidad natural y a los principios generales del Derecho.

En quinto lugar, se diferencia la Administración con el Poder Judicial respecto al titular de los poderes que detentan:

En el caso de la Administración, el órgano que es titular de las facultades que detenta es la propia Administración, encabezada por el Presidente de la República.

En cambio, en el caso del Poder Judicial no existe ningún órgano en que recaiga la titularidad de los poderes que detenta, sino que cada uno de los tribunales de nuestro país son titulares del poder jurisdiccional. Es así como la propia CPR lo establece su artículo 76 ya citado.

Las distinciones anteriores, son esencial para comprender el correcto funcionamiento de este Poder del Estado, en tanto, como ya señaláramos anteriormente a propósito del poder difuso del Poder Judicial, todo tribunal de justicia que fuera establecido por la ley materializa y encarna por sí solo el Poder Judicial.

Teniendo en consideración las diferencias anteriormente expuestas, es posible determinar que la función que ejerce la Administración es totalmente opuesta a la ejercida por los tribunales de justicia, en consideración a la legitimación de sus decisiones, la finalidad que persiguen, los principios que la informan, la discrecionalidad que tanto la administración como los jueces tienen, el titular de los poderes que detentan y sobre todo, la lógica que envuelva a cada uno de estos poderes del Estado. Así, a modo de conclusión

⁴² Op cit. ATRIA. F. Jurisdicción e independencia judicial: el poder judicial como poder nulo. 27p.

resulta útil hacer alusión al Seminario sobre Carrera judicial y funcionaria -realizado en noviembre del año 2011-, específicamente a la exposición del profesor Fernando Atria que hace referencia a algunas de las diferencias entre estos dos poderes del Estado, señalando que "...mientras los órganos del estado tienen jefes que son esencialmente amovibles, los jueces son por expreso mandato legal inamovibles, mientras la vocación es de la naturaleza del mandato ella está expresamente prohibida para los jueces, mientras la administración tiene un finalidad genérica fijada por ley para cumplirla cual sus órganos deben adoptar medidas que sean instrumentalmente adecuadas y someterse a la ley y a la Constitución, los tribunales tienen un encargo delimitado, la facultad de conocer las causas civiles y criminales de resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado. Los tribunales no están en la libertad de elegir los medios a ser utilizados para ejercer su facultad, tampoco pueden decidir los asuntos respecto de los cuáles pueden ejercer su potestad, ni la oportunidad en que deben ejercerla, ni cuando es oportuno o no ejercerla, por último ellos son responsables de las consecuencias de sus decisiones"⁴³.

Ahora bien, cabe señalar que en el presente apartado sólo nos hemos avocado a la distinción entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, dejando de lado el análisis relativo al Poder Legislativo. Lo anterior se explica en tanto el Poder Legislativo opera bajo una lógica similar a la del Poder Ejecutivo, es decir, bajo una lógica comisarial. Dentro de la organización tripartita del Estado moderno, al Poder Legislativo le corresponde la tarea de hacer la ley, facultad que ejerce estando investido de una autoridad que radica a su vez en la voluntad general. Dicha función es ejercida en cámaras, las cuales en su conjunto representan a su vez al Poder Legislativo. Atria lo plantea de la siguiente manera: "en los dos primeros (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), el Supremo Jefe, el Presidente o las cámaras en su conjunto, representan por sí solos los poderes respectivos, son los árbitros de nombrar sus agentes y auxiliares, con independencia de todo otro poder, y ejercen una dirección activa y absoluta sobre sus funcionarios"⁴⁴. Es por esto que hemos omitido el análisis relativo al referido poder, por cuanto lo señalado a propósito del Poder Ejecutivo recibe aplicación sobre éste.

⁴³ SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. Santiago de Chile. Noviembre, 2011.

⁴⁴ Op cit. ATRIA .F. La improbabilidad de la jurisdicción. 37p.

3. Estructura organizacional de la judicatura

En el presente acápite, se realizará un estudio relativo al diseño organizacional del Poder Judicial chileno, haciendo primeramente un análisis prescriptivo respecto a cuáles son los fines y valores a los que debiera adscribir la judicatura y los principios que la informan. Luego pasaremos a una descripción acabada de esta estructura, para así analizar si ésta se encuadra con las exigencias previamente estudiadas.

3.1. Fines y valores que debe satisfacer el sistema

Cuando hablamos sobre fines y valores que informan un sistema jurídico, nos referimos –al menos en nuestra tradición- a lo que se conoce como el Estado democrático de Derecho. Este podemos definirlo básicamente como aquel tipo de organización estatal que presenta ciertas características fundamentales, siendo las principales la separación de poderes, el sometimiento de estos poderes a la ley, y el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En esta línea de ideas, se ha entendido que la estructura de la judicatura debiera estar diseñada a partir de un simple objetivo, es decir, que la estructura debiera propender hacia el correcto ejercicio de su función, la cual es en definitiva, la actividad jurisdiccional. A este respecto se ha señalado que el “Poder Judicial (...) tiene, desde la óptica del Estado de Derecho una dimensión estrictamente instrumental, en tanto se justifica y legitima solo en la medida que sea funcional e indispensable para el ejercicio de la jurisdicción conforme al ideal republicano”⁴⁵.

En este orden de cosas, Bordalí⁴⁶ plantea ciertas premisas o condiciones básicas para un correcto funcionamiento de la jurisdicción, entre las cuales podemos nombrar las siguientes; 1) el sometimiento de los tribunales de justicia a la ley y sólo a la ley, es decir,

⁴⁵ Op cit. ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Órgano de Gobierno Judicial. 1p.

⁴⁶ BORDALÍ, Andrés. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. [en línea] <<http://www.rej.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/viewArticle/36324> > [consulta 28 de octubre de 2015].

que en el ejercicio de su función, los jueces no dicten resoluciones basados en sus propios intereses, ni en los del gobierno de turno o los demás poderes políticos o sectores económicos o sociales; 2) la libertad de los jueces en la interpretación de la ley aplicable en un caso concreto, sin que estos se vean expuestos a presiones o represalias; 3) la existencia de incentivos para estimular un trabajo de excelencia entre los jueces y 4) una coordinación adecuada entre los tribunales de distinta jerarquía, para lograr seguridad jurídica e igualdad ante la ley.

Ahora bien, a fin de comprender cuáles son los valores que informan dicho sistema, se hace necesario hacer un análisis respecto a los principios, tanto constitucionales como legales, que orientan el ejercicio de la jurisdicción, labor que será realizada en el siguiente apartado.

3.2. Principios aplicables

Un principio jurídico puede ser definido como la razón fundamental sobre la cual han de erigirse las normas o reglas que regularan las instituciones. En lo que se refiere a la judicatura, podemos definir estos principios como los fundamentos que informan las relaciones de poder y control al que necesariamente debe sujetarse los jueces en el ejercicio de su ministerio.

En esta parte realizamos un breve estudio de algunos principios aplicables al ejercicio de la jurisdicción, los cuales consideramos serán relevantes a la hora de analizar la independencia judicial.

3.2.1. Legalidad

El principio de legalidad puede ser considerado como la pauta que rige toda la actividad de un ente de carácter público, y se aplica a la jurisdicción por el mismo carácter público de ésta. La legalidad puede definirse como la prevalencia de la ley sobre cualquier función o actividad del poder público, en otras palabras, la legalidad dice relación con el

sometimiento o sujeción del Estado a la ley, y se encuentra consagrado en nuestra legislación en los artículos 6 y 7 de la CPR.

En lo que se refiere al ejercicio de la jurisdicción, la legalidad se manifiesta en 3 aspectos fundamentales⁴⁷. En primer lugar, se manifiesta desde un punto de vista orgánico, en tanto, de la lectura del artículo 76 de la CPR se colige que los tribunales de justicia deberán ser creados sólo en virtud de ley. En segundo lugar, desde una perspectiva funcional, la legalidad exige que los tribunales deben actuar dentro del ámbito de competencias que determina la ley, fallando los conflictos sometidos a su conocimiento dando estricta aplicación de la misma. Por último, desde el punto de vista de una garantía constitucional, la legalidad se erige como una protección para la ciudadanía, exigiendo la igual protección de los derechos de todas las personas dentro de la actividad jurisdiccional, en virtud del artículo 19 número 3 de la CPR.

En definitiva, podemos señalar que el principio de legalidad constituye una de las bases fundamentales del ejercicio de la jurisdicción, en tanto se erige como una garantía y una protección para las personas frente a los poderes públicos, constituyéndose así como una piedra angular del Estado de Derecho.

3.2.2. Jerarquía

La jerarquía puede ser conceptualizada como un criterio que determina órdenes de subordinación, superioridad o importancia entre personas, instituciones o conceptos⁴⁸. Esto significa que una organización puede llamarse jerarquizada cuando en ella existen varios elementos que se encuentran subordinados unos a otros. Esta definición describe con bastante precisión la manera en que se organiza la judicatura chilena. Los tribunales de justicia pueden ser categorizados –en virtud del artículo 5 del COT- en tribunales superiores e inferiores, generando lo que conoce como la estructura piramidal del Poder Judicial. Ésta es una de las clasificaciones más relevantes para nuestro estudio, en tanto determina ciertos efectos o consecuencias en el funcionamiento del ejercicio jurisdiccional.

⁴⁷ MATURANA, Cristian. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo II. Santiago, 2014. 10p. y ss.

⁴⁸ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia. [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=jerarqu%C3%ADa>> [consulta 06 de octubre de 2015]

La principal consecuencia de este diseño se relaciona con la distribución de competencias, es decir, la forma como distribuyen los distintos asuntos que conoce cada tribunal. Lo anterior se conoce como las Reglas de la Competencia Absoluta y se definen como las normas que establecen cual tribunal dentro de la estructura piramidal debe conocer de un determinado asunto⁴⁹.

Otra consecuencia de esta estructura jerárquica dice relación con el concepto de instancia, relativo al recurso de apelación, el cual, a través de la Regla General de la Competencia de la Jerarquía o Grado (artículo 110 del COT), determina a su vez el tribunal de segunda instancia que se encuentra llamado a conocer de un determinado asunto. Asimismo, la jerarquía tiene influencia en el régimen de recursos, por cuanto, en general, es competente para conocer de los recursos interpuestos, el tribunal superior jerárquico del tribunal que dictó la resolución.

Por último, el principio de jerarquía determina las facultades disciplinarias que posee cada tribunal, en tanto, a mayor jerarquía de un tribunal, mayores son también sus facultades disciplinarias, materia que será ampliamente examinada en el tercer capítulo de esta tesis.

Ahora bien, es importante señalar que, si bien existen tribunales superiores e inferiores de justicia, esta clasificación no debe ser entendida como una basada en la importancia o categoría del tribunal. Como ya señaláramos en el apartado anterior a propósito del concepto de poder difuso del Poder Judicial, cada tribunal goza de la misma potestad o poder de juzgar, siendo irrelevante para el ejercicio jurisdiccional si cierta resolución fue dictada por un tribunal de primera instancia o bien por la CS. Es por esto que el principio jerárquico sólo debe tomar relevancia a la hora de la determinación de competencias de cada tribunal. En este sentido se ha señalado que “la estructura interna de la organización judicial, solo tolera la vigencia del principio jerárquico en tanto manifestación de un sistema de reglas de distribución de competencias que, a través de los mecanismos recursivos, permite materializar el ideal republicano del *checks and balances* en el contexto de la función de juzgar. Ergo, en lo que dice relación con la estructura burocrática de la

⁴⁹ Op cit. MATURANA. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo II. 57p.

organización, ésta debe tener más bien un carácter paritario u horizontal, eliminando todo vestigio de cualquier concentración de potestades jurisdiccionales y de gobierno judicial”⁵⁰.

La temática relativa a la estructura jerárquica propia del Poder Judicial será tratada con mayor detención en el apartado 3.3. relativo al diseño organizacional de la judicatura chilena.

3.2.3. Inamovilidad

La inamovilidad corresponde al principio que determina la permanencia del juez en su puesto en tanto dure su buena conducta. En último término, lo anterior significa que un juez es inamovible en tanto no puede ser removido o destituido de su cargo, sino por las causales y por el procedimiento establecido en la ley⁵¹. Ésta se constituye como una garantía para la judicatura, por cuanto les asegura estabilidad en su función y además propende a la autonomía de sus decisiones. En este sentido, este principio exige que un magistrado no podrá ser privado del ejercicio de su función, sea de manera total o limitada en cuanto al tiempo, lugar o forma en que se realiza, si no es con sujeción a las normas legales⁵².

La inamovilidad encuentra su fundamento legal en el artículo 80 de la CPR, pero no es absoluta, ya que la misma Carta Fundamental y la ley consideran maneras de ponerle término, las cuales serán analizadas en los capítulos II y III de esta tesis.

3.2.4. Responsabilidad

⁵⁰ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 14 p.

⁵¹ RIERA, Marco. Principio de inamovilidad judicial. [en línea] <<http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/constitucional/Marcos-Riera-Hunter-Principio-de-Inamovilidad.pdf>> [consulta 6 de octubre de 2015].

⁵² Op cit. MATURANA. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo II. 14p.

El principio de responsabilidad se configura como el contrapeso de la inamovilidad, por cuanto corresponde a la consecuencia jurídica derivada de actuaciones sancionadas por la ley cometidas por los jueces, tanto en el ejercicio de sus funciones como fuera de ellas.

La legislación nacional contempla distintos tipos de responsabilidad a la que pueden quedar sujetos los jueces, las cuales se encuentran reguladas de manera dispersa en diferentes cuerpos normativos.

Por una parte, la CPR en su artículo 79, contempla la denominada responsabilidad ministerial, la cual corresponde a la consecuencia jurídica sancionada por la ley, frente a actos o resoluciones que los jueces realizan pronuncian en el ejercicio de sus funciones⁵³.

Los jueces de los tribunales superiores de justicia también son susceptibles de responsabilidad política, regulada en el artículo 52 número 2 letra c) de la CRP, en razón de ciertas omisiones o abstenciones conocidas como “notable abandono de deberes”, siendo objeto de discusión doctrinario qué es lo que debe entenderse por este concepto.

Por último, los jueces pueden ser objeto de responsabilidad disciplinaria, esto es aquella derivada de actos que impliquen faltas, abusos o indisciplinas al interior del Poder Judicial. Esta responsabilidad, a su vez es ejercida por los tribunales superiores de justicia, en virtud de la ya señalada estructura jerárquica del Poder Judicial. Los mecanismos y formas de hacer efectiva esta responsabilidad disciplinaria serán analizados en el capítulo III.

Ahora bien, es importante recalcar la importancia del principio de responsabilidad, en tanto se configura como el contrapeso necesario frente al principio de independencia, el cual será analizado en el siguiente apartado. En este sentido Squella señala que “en general, la responsabilidad del juez en sus diferentes campos o aspectos —política, penal, civil, disciplinaria— es la lógica contrapartida de su independencia. Los jueces son independientes, pero deben responder por sus actuaciones”⁵⁴.

⁵³ Ibid. 17p.

⁵⁴ SQUELLA, Agustín. Independencia interna del Poder Judicial: Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007. 28p.

3.2.5. Independencia

La independencia judicial se configura como un concepto clave en el Estado de Derecho, en tanto constituye una garantía para los ciudadanos frente a los poderes públicos.

Tradicionalmente, la doctrina⁵⁵ ha estudiado el principio de independencia desde tres puntos de vista. Por una parte, existe independencia en un sentido orgánico, lo cual plantea que el Poder Judicial como un ente autónomo frente a los demás poderes del Estado, sin que exista dependencia o subordinación frente a estos. Este principio se encuentra consagrado, en su aspecto positivo –aunque no de manera explícita- en el artículo 76 de la CPR, encontrándose ratificado también el artículo 12 del COT. Por su parte, en un sentido negativo el principio se encuentra consagrado en el artículo 4 del COT, el cual establece la prohibición de intervención por parte del Poder Judicial en materias correspondientes a otros poderes del Estado.

En segundo lugar, la independencia puede ser entendida desde una perspectiva funcional, la cual plantea la exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional. Esta se manifiesta en la segunda parte del primer inciso del artículo 76 de la CPR, y se ve complementado a través de la base de la inavocabilidad, la cual prohíbe a los poderes legislativos y ejecutivo ejercer funciones judiciales.

Por último, la independencia puede entenderse desde una perspectiva personal, la cual exige que el juez debe estar libre de influencias en el desempeño de su función.

Si consideramos el tipo de influencias a las que puede ser sometido un juez en el ejercicio de su función, podemos encontrar una segunda clasificación, esto es, la distinción entre independencia externa e interna. Esta clasificación se determina según desde dónde se origina la influencia o interferencia, pudiendo provenir respectivamente de los demás poderes del Estado, o bien del interior del Poder Judicial.

Así lo describe Squella, al señalar que “el principio de la independencia del Poder Judicial tiene una dimensión externa y otra interna. La primera es doble, pues se refiere, por

⁵⁵ Op cit. MATURANA. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo II. 19p.

un lado, a la autonomía del Poder Judicial globalmente visto frente a otros poderes y, por otro, a la independencia de cada juez en particular ante cualquier agente externo a dicho poder, que pretenda interferir en el ejercicio de sus funciones en uno o más casos dados. La dimensión interna, en tanto, se relaciona con los jueces inferiores o de base frente a injerencias de sus superiores jerárquicos dentro del propio Poder Judicial, en especial de la Corte Suprema⁵⁶. El citado autor considera que, cuando nos referimos a la primera, es correcto hablar sobre “autonomía del Poder Judicial”, mientras que cuando nos referimos a la segunda, nos referimos a la “independencia de los jueces”. Es este último tipo de independencia la que nos ocupa en la presente memoria y la que será analizada en lo que sigue.

Como señalábamos, la independencia judicial se erige como una base fundamental de un Estado de Derecho, ya que un juez independiente es la manifestación del derecho fundamental de la igualdad ante la ley. A este respecto, “la independencia del adjudicador – interna y externa- constituye más bien una garantía para el ciudadano en orden a que el juez al que se enfrenta sólo mirará a los hechos del caso y a las reglas jurídicas atinentes a su resolución, sin que se vea expuesto a ningún incentivo, desincentivo, premio castigo, que lo aparte de ese cometido, ya sea que provenga desde la propia organización judicial o desde fuera de ella⁵⁷. Así, la exigencia de independencia por parte los jueces tiene su contrapartida en el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el derecho, no desde relaciones de poder, juegos de intereses o sistemas de valores extraños al derecho⁵⁸.

Un Poder Judicial independiente tiene repercusiones positivas, en tanto genera la sensación en la ciudadanía de estar frente a una judicatura equitativa y eficiente. En este sentido, se ha entendido que los deberes de independencia e imparcialidad no tratan sólo de proteger el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el derecho, sino también la credibilidad de las decisiones y de las razones jurídicas⁵⁹. Es por eso que la independencia

⁵⁶ Op cit. SQUELLA. A. Independencia interna del Poder Judicial: Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes. 11p.

⁵⁷ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 14p.

⁵⁸ FISS, Owen. El grado adecuado de independencia. Revista de Derecho y Humanidades. No. 5. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2007. 49p.

⁵⁹ Ibid. 49p.

judicial “es importante por las mismas razones que el Poder Judicial en sí es importante, pues si no se puede confiar en que decidirá sobre los casos imparcialmente y conforme a la ley, no por presiones o influencias externas, su rol será distorsionado y la confianza pública en el gobierno socavada”⁶⁰.

Cuando hablamos de independencia, es necesario hacer la distinción con el concepto de imparcialidad, los cuales están relacionados pero no son sinónimos. Por una parte tenemos que “la independencia, en el sentido estricto, corresponde a una institución jurídica, con la que se pretende eliminar toda subordinación objetiva del juez, mientras que la imparcialidad o neutralidad, por el contrario, son parámetros o modelos de actitud, pero en ningún caso categorías jurídicas”⁶¹. Así, la imparcialidad se presenta como un requerimiento que se manifiesta en el fuero interno del juzgador, que se caracteriza por “estar libre de prevenciones, de prejuicios y de partidismos; requiere no favorecer a uno más que a otro de los contendientes; entraña objetividad y excluye todo afecto o enemistad con cualquiera de las partes. Para un magistrado, ser imparcial, equivale a equilibrar la balanza y decidir sin temor ni favoritismo”⁶². De este modo, tenemos que la independencia judicial consistiría en la garantía que asegura la imparcialidad de las decisiones de los jueces.

Por otra parte, parte de la doctrina ha hecho una nueva clasificación de la independencia judicial, la cual nos parece útil para nuestro estudio, distinguiendo entre independencia estructural o institucional e independencia funcional. La primera dice relación con el aspecto orgánico, basada en una “inmunidad organizativa que exige la abstención de cualquier injerencia de los poderes del Estado o del mismo Poder Judicial”. Es decir, este tipo de independencia dice relación con la ausencia de presiones externas frente al Poder Judicial entendido en su conjunto. Por otro lado, la independencia funcional se relaciona con el aspecto personal, esto es, aquella que propende a una actuación correcta y objetiva por parte del juzgador. En este sentido, la independencia funcional tiene directa relación con las denominadas garantías subjetivas, las cuales se configuran como “un conjunto de

⁶⁰ ZAPATA, María Francisca. Sin temor ni esperanza. Revista de estudios de la Justicia. N°10, 2008. 254p.

⁶¹ CHAIRES, Jorge. La independencia del Poder Judicial [en línea] <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/110/art/art4.htm>> [consulta 20 de febrero del 2015]

⁶² BIASCO, Emilio. Independencia e imparcialidad de magistrados y tribunales. [en línea] <<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/independencia%20jueces.PDF>> [consulta 05 de febrero de 2015].

mecanismos encaminados a que la actuación del juez sea, en lo más posible, apegada a derecho”⁶³.

Ahora bien, corresponde definir en qué consiste este deber de independencia al que se encuentran sometidos los jueces. Consideramos que la respuesta correcta es que consiste en cumplir la ley y el derecho. A mayor abundamiento, la independencia es la forma de cumplimiento que el derecho exige a sus jueces. Ello quiere decir que el juez no puede ser portador de intereses o fines extraños al derecho⁶⁴. Lo que busca en definitiva el principio de independencia es que “los jueces resuelvan caso a caso, con la mayor ecuanimidad posible, de acuerdo a los valores impuestos por las leyes, lo que por otra parte, aporta la seguridad jurídica indispensable para la convivencia social”⁶⁵. Siendo el caso de estudio la independencia interna, estos intereses o fines extraños pueden venir dados por premios o castigos provenientes de miembros superiores al interior de la estructura jerárquica anteriormente descrita del Poder Judicial. Así, la independencia interna se presenta como una obligación para el juez, en virtud de la cual “al decidir un determinado caso sólo debe hacerlo según lo que prescribe el derecho, o según crea entender él qué es lo que prescribe el derecho, sin que en ningún caso pueda recibir órdenes o instrucciones de sus superiores”⁶⁶. El concepto se relaciona entonces, con la definición de independencia funcional mencionado anteriormente, por cuanto dice relación con “todos aquellos resguardos institucionales que protegen al juez concreto, no para darle una situación de privilegio, sino para asegurar su imparcialidad en la resolución jurisdiccional de los asuntos que se ponen en su conocimiento”⁶⁷. En otras palabras, la independencia interna debe manifestarse en el fuero interno del juez en particular, lo que a su vez, lo hace libre en su actuar. En este sentido Barros sostiene que la libertad del juez está dada por un estado de conciencia, que lo hace independiente y sometido al derecho, a la vez. Esta independencia

⁶³Op cit. CHAIRES. J. La independencia del Poder Judicial 6p.

⁶⁴ Op cit. FISS. O. El grado adecuado de independencia. 49p.

⁶⁵ LITVACHKY, Paula, ZAYAT, Demian y MUSERI, Anabella. Independencia para una justicia democrática. [en línea] <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:u-OMaq3Ooc0J:www.cels.org.ar/common/documentos/IA08_independencia_judicial.pdf+&cd=7&hl=es&ct=clnk&client=safari > [consulta 20 de febrero del 2015]

⁶⁶ BORDALÍ, Andrés. Independencia y responsabilidad de los jueces. Revista de Derecho. (XIV), 2003. 24p.

⁶⁷ HORVITZ, María Inés. Independencia de los jueces y la estructura judicial. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.130p.

es la gran garantía de libertad que tenemos los ciudadanos”⁶⁸, esto por cuanto reafirma la igualdad ante la ley, asegurando el derecho de todos los ciudadanos a ser juzgados desde el derecho y no desde intereses u objetivos personales.

3.3. Diseño organizacional de la judicatura chilena

En esta sección, se realizará un estudio de la estructura de la judicatura en nuestro país, haciendo una descripción de la organización y funcionamiento interno del Poder Judicial chileno.

Como ya indicamos anteriormente, la piedra angular de la jurisdicción lo constituye el artículo 76 de la CPR. En este se encuentra definida -de manera poco acertada como ya vimos- la potestad jurisdiccional de los tribunales de justicia. A continuación, el artículo 77 señala: una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La citada ley orgánica constitucional corresponde al COT, el cual en su artículo 5 nos entrega –como ya indicáramos en el acápite sobre el principio de jerarquía- la organización del Poder Judicial.

Es en este artículo donde podemos encontrar la estructura fundamental del Poder Judicial, de tipo piramidal y jerarquizada, quedando en la cúspide de la pirámide la CS y más abajo las CA como tribunales superiores, y en la base los tribunales de primera instancia nombrados en dicho artículo. En este sentido, Álvaro Flores, actual presidente de la ANM, describe el diseño organizacional de la judicatura chilena como un modelo napoleónico, piramidal, jerárquico o tecno-burocrático de organización de la magistratura⁶⁹.

No existe acuerdo respecto si es correcto hablar de tribunales superiores e inferiores, y cuáles son las implicancias de esta distinción. A este respecto, Bordalí indica que cuando

⁶⁸ BARROS, Enrique. Reformas judiciales pendientes. Algunas ideas para facilitar la discusión. [en línea] <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3938_2085/pder282_barros.pdf > [consulta 05 de febrero de 2015].

⁶⁹ FLORES, Álvaro. Gobierno Judicial: el caso chileno. La reforma olvidada. Revista de Estudios de la Justicia. N° 6,2006, 128p.

la ley se refiere a tribunales superiores de justicia no debe entenderse en el sentido que existen tribunales que desarrollan funciones jurisdiccionales superiores a otras. Los tribunales podrán tener diversos tratamientos y prerrogativas, podrán tener diferentes remuneraciones, podrán responder jurídicamente ante órganos diversos, pero la función que desarrollan jurisdiccionalmente es jerárquicamente de la misma entidad que la que desarrollan los demás tribunales de justicia⁷⁰.

Es un hecho ya conocido, que la configuración actual del Poder Judicial chileno se explica desde una perspectiva histórica, que pasa por entender que la estructura actual corresponde con una heredada constitución monárquica, la que se ha mantenido, en lo fundamental, estable desde la colonia hasta nuestros días⁷¹. En este sentido, la profesora María Inés Horvitz explica que “la estructura judicial chilena está marcada a fuego por la forma y el carácter del ejercicio de la jurisdicción propia del Estado Absoluto, los que fueron traspasados sin modificaciones a las colonias españolas (...). En tal contexto histórico se hizo necesaria una burocracia judicial organizada piramidalmente, en cuyo vértice estaba el rey y, hacia abajo, sucesivos escalones de funcionarios que recibían el poder de jurisdicción por delegación del monarca y lo ejercían en su nombre”⁷². Vargas continúa con esta idea, señalando que “en buena medida ello se debe –la estructura piramidal jerárquica- a que la estructura judicial pasó de la monarquía colonial a la república sin mayores cambios. En la primera, el estamento judicial nació por una simple necesidad de especialización de funciones que no alteraba que el poder jurisdiccional último recayera en el rey. Allí se entendía que el poder de los jueces era simplemente delegado del soberano, quien lo podía retomar cuando lo estimare oportuno”⁷³.

Así, se hace posible preguntarnos si acaso esta estructura permite o al menos, facilita el correcto ejercicio de la facultad jurisdiccional, o si por el contrario, puede llegar a

⁷⁰ Op cit. BORDALÍ. A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. 613p.

⁷¹ ZAPATA, María Francisca. El Sistema organizacional chileno. Análisis Crítico y Bases para su reformulación. Anuario de Filosofía Jurídica y Social. 2009. 127p.

⁷² Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 127p.

⁷³ VARGAS, Juan Enrique. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007. 103p.

perjudicar el funcionamiento del Poder Judicial, mediante la prolongación de vicios y defectos heredados de la época colonial.

Lo anterior a su vez explica la recelosa mirada que, de un tiempo a esta parte, ha tenido la doctrina y los jueces respecto de las funciones que ejercen en la actualidad los tribunales superiores de justicia y en especial la CS. A modo de ejemplo, la ANM ha declarado a modo de crítica que “en Chile, parte importante de ese antiguo poder absoluto regio –perpetuado a su vez durante la época colonial- quedó en la Corte Suprema, quien legisla (dicta auto acordados e informa proyectos de ley), administra o gobierna (nombra, traslada, califica y destituye jueces) y, por mandato legal, ejerce jurisdicción (conoce de los recursos de casación, nulidad y apelación en ciertas materias, etc.). En este sentido, el poder menos moderno del Estado Chileno es el judicial, con especial referencia a la Corte Suprema”⁷⁴.

Si acaso consideramos apropiadas las funciones que llevan a cabo los tribunales superiores de justicia, será una temática que será examinada en el capítulo VI.

3.4. Funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales

En el presente apartado, se llevará a cabo una descripción sobre las funciones que, enmarcadas dentro de la estructura jerárquica detallada anteriormente, llevan a cabo los tribunales superiores de justicia de nuestro país.

En lo que se refiere a las funciones jurisdiccionales, nos remitiremos a lo señalado en el primer acápite de este capítulo respecto a la función judicial, entendiendo por esta la aplicación del derecho a un caso concreto mediante un proceso judicial. Esta es la función que naturalmente le corresponde al Poder Judicial y que cumple mediante los distintos procedimientos descritos por la ley.

Por su parte las facultades no jurisdiccionales dicen relación con tareas de tipo organizativo y administrativo que lleva a cabo principalmente la CS y en menor medida las

⁷⁴ Op cit. ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Presentación a la Corte Suprema. 4p.

CA. Dichas labores se refieren principalmente a la gestión de personal al interior del Poder Judicial y se denominan en su conjunto como gobierno judicial. El concepto de gobierno judicial se ha definido como “el régimen jurídico-administrativo que tiene por objeto central, velar por el correcto, fiel, oportuno y adecuado desempeño de los miembros –jueces- que ejercen ministerio y la forma en la cual se determinará, la relación jurisdiccional y disciplinarias de sus miembros”⁷⁵. Dentro de las labores de gobierno o administración judicial podemos encontrar la planificación del desarrollo del servicio judicial, el control general de gestión, a la supervisión de la ejecución presupuestaria, a la comunicación con la sociedad y las relaciones con otros Poderes del Estado⁷⁶.

Las principales facultades administrativas encuentran su fundamento en la normativa constitucional, y se explican, como veremos más adelante, en la estructura organizativa jerárquica del mismo Poder Judicial. Respecto a éstas haremos una breve mención a continuación, sin perjuicio que serán analizadas in extenso en los siguientes capítulos de la presente tesis.

i. En primer lugar, encontramos el sistema de nombramiento de los jueces, regulado en el artículo 78⁷⁷ de la CPR. Este régimen, que determina los ascensos y promociones al interior del Poder Judicial, constituye la base de la denominada carrera judicial. Este quedó entregado a los tribunales superiores de justicia, los cuales, en pleno y en virtud de sus facultades de gobierno, se encargan de la confección de listas de postulantes, sea en quinas o ternas según sea el caso⁷⁸.

⁷⁵ ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Informe de la Secretaría Ejecutiva acerca de los trabajos realizados por las distintas regionales. 5p.

⁷⁶ BINDER, Alberto. ¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial?. [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/cuentas%20PJ%20Binder.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]

⁷⁷ ARTÍCULO 78 CPR: En cuanto al nombramiento de los jueces, la ley se ajustará a los siguientes preceptos generales. (...) Los ministros y los fiscales judiciales de la Corte Suprema serán nombrados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte , y con acuerdo del Senado. (...) Los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema. Los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

⁷⁸ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 11p.

ii. Los artículos 79, 80 y 81 de la CPR se refieren a la responsabilidad de los jueces. El artículo 80⁷⁹ específicamente, contempla lo que se conoce como el sistema de control disciplinario al interior del Poder Judicial. Este sistema también se encuentra a cargo de los tribunales superiores y específicamente de la CS, basado en mecanismos que imponen sanciones que se encuentran descritas en el COT y algunos AA, los cuales deben ser decretadas por mayoría y de manera fundada. Sin embargo la CPR no determina la forma o mecanismo del procedimiento sancionatorio.

iii. En la parte final del capítulo sobre el Poder Judicial encontramos el artículo 82⁸⁰, que se refiere a las facultades de superintendencia que recaen en la CS. La superintendencia directiva se relaciona con facultades de tipo administrativas, referidas a asuntos de régimen interno del Poder Judicial, tales como permisos, nombramientos, otorgamiento de títulos de abogado, etc. Por su parte, la superintendencia correccional dice relación con el sistema disciplinario y pretenden evitar o bien subsanar las faltas o abusos cometidos por funcionarios de la administración, para así velar por la mantención y resguardo del funcionamiento normal de la función jurisdiccional. Por último, la superintendencia económica es aquella que busca el mejoramiento de la función jurisdiccional, haciendo un ejercicio y uso más eficiente posible de los recursos, mediante la dictación de instrucciones y normas que propendan a la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio del país⁸¹.

iv. Por último, fuera de la CPR, encontramos el sistema de calificaciones, el cual se encuentra regulado en el COT en los artículos 273 y siguientes⁸². Dicho sistema tuvo como

⁷⁹ ARTÍCULO 80 CPR: Los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento; (...) En todo caso, la Corte Suprema por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción por la mayoría del total de sus componentes. (...) La Corte Suprema, en pleno especialmente convocado al efecto y por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, podrá autorizar u ordenar, fundadamente, el traslado de los jueces y demás funcionarios y empleados del Poder Judicial a otro cargo de igual categoría.

⁸⁰ ARTÍCULO 82 CPR: La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales.

⁸¹ ARTÍCULO 77 y 82 CPR.

⁸² ARTÍCULO 273 COT: Los funcionarios del Escalafón Primario, con la sola excepción de los ministros y fiscal judicial de la Corte Suprema, los funcionarios del Escalafón Secundario y los empleados del Poder judicial serán calificados anualmente atendiendo a la conducta funcionaria y desempeño observados en ese período, en la forma en que se dispone en los artículos siguientes. (...)

objetivo el mejoramiento en la gestión de los funcionarios del Poder Judicial, lo que se pretendió lograr mediante la evaluación del desempeño y conducta funcionaria. La evaluación se lleva a cabo anualmente por la CS y las CA en pleno, manifestándose en la asignación de una nota por parte del órgano calificador, teniendo ésta relevancia a su vez en la carrera judicial del funcionario, en tanto se encuentra estrechamente ligada a la posibilidad de promoción en la carrera⁸³.

Estas instituciones no han sido ajenas a la discusión doctrinaria respecto a cómo debiera ser el correcto funcionamiento de la judicatura. Aún más, son los propios jueces lo que han hecho hincapié en los posibles problemas que se pueden derivar del modelo. Así, la ANM ha señalado que, “si se analizan las funciones que la Constitución le reconoce a la Corte Suprema, ninguna de ellas es jurisdiccional y sí se observan instancias de tipo normativas y administrativas, es decir, en algún sentido políticas. Sólo la ley le reconoce expresas competencias jurisdiccionales a la Corte Suprema. Entre las funciones administrativas que la Constitución le reconoce a la Corte Suprema destaca la de participar en el nombramiento de los jueces de la República, así como de decidir su traslado o destitución (art. 80 CPR). Entre las funciones normativas destaca la facultad que la Constitución le reconoce para informar aquellos proyectos de ley referidos a la organización judicial (art. 77 CPR). Asimismo, la facultad de dictar auto acordados (art. 93 número 2 CPR). Esto hace que el principal tribunal de justicia que forma parte de Poder Judicial chileno no aparezca configurado con las competencias y la organización típica de un tribunal de justicia, sino antes bien como un órgano de tipo administrativo y político”⁸⁴.

En este sentido, la CS se configura, en términos prácticos, como el órgano de gobierno judicial de nuestro país, en tanto se hace cargo de la mayoría de las funciones planteamiento, organización, gerenciamiento de los recursos humanos, mando y control. Aún más, su labor incluye la toma de decisiones que involucran políticas públicas para la

ARTÍCULO 277 bis COT: La calificación deberá fundarse en antecedentes objetivos y considerar, además de las anotaciones practicadas en la respectiva hoja de vida y el informe de calificación, lo siguiente: responsabilidad, capacidad, conocimientos, iniciativa, eficiencia, afán de superación, relaciones humanas y atención al público, en consideración a la función o labor que corresponda realizar y magnitud de la misma.

⁸³ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 257p.

⁸⁴ Op cit. ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Presentación a la Corte Suprema. 4p.

administración de la organización judicial, a partir de decisiones y dictación de normativa⁸⁵. Es necesario recalcar que dicha tarea la realiza junto a la Corporación Administrativa del Poder Judicial –en adelante CAPJ-, la cual, sin embargo, se encuentra estrechamente vinculada a la CS.

No obstante, no es tema pacífico en la doctrina nacional el concepto de “gobierno judicial”. Así, Atria plantea hablar de éste como un error, un “abuso del lenguaje”⁸⁶, en tanto no existe tal cosa como gobierno judicial, sino más bien existe un conjunto de funciones, respecto de las cuales la discusión debe ser si acaso son relevantes y quien debe asumirlas. El autor considera que la necesidad de que haya un órgano encargado del gobierno judicial en sí misma es una consecuencia del modo de pensar comisarial, que mencionamos en el punto 2.3 del presente capítulo⁸⁷.

Ahora bien, si la CS es realmente el órgano indicado para llevar a cabo las labores antes mencionadas, será un tema que trataremos en el capítulo VI de esta tesis.

⁸⁵ CHAYER, Héctor. Gobierno Judicial –Comentarios a los informes de Mayo [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Comentarios/Comentarios%20Hector%20Chayer.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015].

⁸⁶ Op cit. Atria. F. Jurisdicción e independencia judicial: el poder judicial como poder nulo. 21p.

⁸⁷ CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. [en línea]<http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/CUENTA%20FORO%20JUDICIAL%202011.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015].

CAPÍTULO II

EL SISTEMA DE CALIFICACIONES DE JUECES Y MINISTROS.

La implementación y aplicación de sistemas de calificaciones o mecanismos de evaluación de desempeño revisten gran complejidad, más aún cuando corresponde evaluar a los jueces que integran el Poder Judicial. Dicha mayor complejidad radica en que todo régimen que pretende evaluar a los magistrados debe diseñarse de tal manera de resguardar y no poner en riesgo su independencia.

En este sentido, el profesor José Francisco García advierte las complejidades de aplicar, sin más, la lógica que se utiliza en el ámbito privado -en materia de recursos humanos- para evaluar o calificar a los magistrados; toda vez que los bienes que se proveen en el ámbito privado son completamente distintos a los que provee la judicatura y, por otro lado, determinados principios que rigen la labor jurisdiccional impiden la aplicación automática e inmediata de los indicadores aplicados en el ámbito empresarial. Esta última complejidad no se advierte, en toda su envergadura, en los sistemas de evaluación aplicables a otros ámbitos del sector público diversos al judicial; toda vez que la labor jurisdiccional a diferencia de la realizada por la administración pública, se orienta por los principios de independencia, imparcialidad e inamovilidad, los que requieren especial consideración a la hora de crear e implementar dichos sistemas de evaluación⁸⁸.

En atención a las dificultades que reviste esta materia, han sido variados los intentos y propuestas que se han esgrimido -tanto en el ámbito nacional como comparado- para diseñar un sistema de calificación o evaluación adecuado, que satisfaga los objetivos que se plantean al establecer un régimen de esta naturaleza y, al mismo tiempo, respete los principios que orientan la labor jurisdiccional.

Sin perjuicio de ello, existen opiniones disidentes que proponen la eliminación de toda clase de evaluación, en razón a la inutilidad de los referidos mecanismos para evaluar

⁸⁸ GARCÍA, José Francisco. Evaluación Judicial: algunas reflexiones. [en línea] <<http://www.eldinamo.cl/blog/evaluacion-judicial-algunas-reflexiones/>> [consulta 5 de junio de 2015]

adecuadamente la función y desempeño de los magistrados; y especialmente, en atención a los riesgos que conlleva para la independencia de la labor jurisdiccional.

Así las cosas y con el objeto de dar a conocer una visión global del sistema de calificaciones o de evaluación de desempeño, en este capítulo nos avocaremos a efectuar un análisis del sistema de calificación de nuestro país y, en términos generales, de las experiencias comparadas.

1. El Sistema Chileno

El sistema de calificación en el ámbito nacional es establecido básicamente como un sistema de control de los jueces -basado en una lógica de premios y castigos-, jugando un rol relevante, al menos en teoría, en materia de nombramientos, promoción y disciplina.

Sin embargo, no causa mayor extrañeza escuchar o leer críticas en contra del sistema vigente, siendo las más sobresalientes aquellas relativas a su inutilidad y preeminencia de subjetividad del calificador; siendo incluso considerado, por algunos académicos, como un mecanismo que promueve la sumisión de los jueces a los criterios y deseos de los superiores jerárquicos, poniendo en riesgo la independencia de los magistrados.

En este escenario, donde es escasa –por no decir nula- las voces de protección al régimen de calificación actual que rige en nuestro país, resulta relevante analizar nuevas propuestas y posturas que se promueven en esta materia, donde constituye una opinión dominante la urgencia de promover reformas y cambios.

Así las cosas, en esta sección se efectuará, en primer lugar, una breve exposición de las modificaciones que ha sufrido el régimen de calificación chileno aplicable a los jueces del Poder Judicial; en segundo término, se estudiará el sistema vigente en nuestro país, analizando las críticas que se sustenta a su respecto; y finalmente, se analizarán las propuestas y posturas relacionadas con la evaluación de los magistrados.

1.1 Breve historia del sistema de calificaciones

En los últimos 44 años, el régimen de calificación de los miembros del Poder Judicial ha sido objeto de grandes modificaciones y cambios, cuestión que ha sido abordada a través del Informe 94-2011 sobre normas relativas a Calificaciones del Poder Judicial elaborado por la Dirección de Estudio, Análisis y Evaluación de la CS, donde se efectúa una exposición de las reformas implementadas en esta materia.

Así y tal como se sistematiza en la parte conclusiva de dicho informe, en los años 1971 a 1973 los integrantes de la judicatura eran calificados en razón de su eficiencia, celo y moralidad en el desempeño de su cargo, evaluación que efectuaba su superior jerárquico, la cual era susceptible de reclamación, pero ante el mismo órgano calificador. Asimismo, la CS tenía la facultad de remover a los funcionarios, en los términos establecidos actualmente en el inciso 3° del artículo 80 de la CPR, con la diferencia que el quorum exigido en aquél entonces correspondía a las dos terceras partes de sus miembros.

Posteriormente, en el año 1973 se incorporaron órdenes judiciales, distinguiéndose las listas uno, dos y tres, figurando en éstas los funcionarios considerados meritorios, satisfactorios y deficientes respectivamente; teniendo en cuenta para evaluarlos la eficiencia y moralidad en el desempeño de su cargo y las medidas disciplinarias aplicadas el año a calificar, además de otras circunstancias establecidas en el entonces artículo 273 del COT⁸⁹. Asimismo, las calificaciones practicadas eran susceptibles de reclamación ante el superior jerárquico de quien efectuaba la evaluación, con excepción a las realizadas por la CS que eran susceptibles de reposición.

Sin embargo, fue en el año 1995 donde se produce una modificación importante, que sentó las bases del sistema de calificación vigente. De esta manera, a través de la dictación de la ley 19.930, se establece el proceso de calificación anual de los miembros del Poder Judicial, con excepción del fiscal y ministros de la CS quienes no son sujetos a este sistema de evaluación.

⁸⁹ Entre las que figuran el cumplimiento de determinadas obligaciones legales, recursos de queja y amparo acogidos e interpuestos en contra sus resoluciones, medidas disciplinarias, entre otros.

En este sentido y en relación con nuestro objeto de estudio, cabe observar que es el pleno de la CS y el pleno de las CA, donde se encuentran los encargados de evaluar a los ministros de CA y jueces respectivamente, atendiendo para ello a la conducta funcionaria y el desempeño.

El referido proceso de evaluación tiene carácter reservado, fundándose en antecedentes objetivos, anotaciones efectuadas en la hoja de vida –medidas disciplinarias, anotaciones de mérito y demérito- y en el informe de calificación que considera 8 rubros a evaluar.

La calificación se expresa en un puntaje o nota de 1 a 7, figurando de acuerdo a éste en una lista: sobresaliente, muy buena, satisfactoria, regular o deficiente; el puntaje igual o mayor a 6 o menor a 4, debía fundarse por el calificador.

Asimismo, se establecía la posibilidad de recurrir a través de la interposición del recurso de apelación, con excepción de las calificaciones practicadas por la CS que son susceptibles de reposición.

A pesar que el sistema actual de calificación presenta la misma lógica, manteniéndose en términos similares a los expuestos, ha sido objeto de algunas modificaciones realizadas por medio de la dictación de AA.

En este sentido, destacan:

i) Acta 181-2007 sobre sistema de evaluación de desempeño de funcionarios y empleados del Poder Judicial, que integra nuevos aspectos a considerar a la hora de evaluar, tales como: la cantidad de sentencias y resoluciones redactadas, las visitas efectuadas y, en su caso, los procedimientos que ha sustanciado como ministro en visita y de fuero, como los de orden disciplinario que ha instruido. También, establece que debe considerarse la especialización de los tribunales y variedad de funciones, las anotaciones en la hoja de vida, como también en el caso de ministros, jueces y administradores, la forma en cómo ellos han calificado a su personal a cargo.

Además fija un mayor estándar de exigencia respecto a la fundamentación de las calificaciones practicadas, ya que dispone que toda nota que sea superior o inferior a un 6.5 debe ser fundada; considerando dicha calificación (6.5) atribuible al desempeño normal de un juez o funcionario.

Por último, indica que sólo deben considerarse las medidas disciplinarias en un solo periodo de calificación e instaura la realización de pre-evaluaciones de cada juez o funcionario.

ii) Acta N° 265-2009 sobre “Conclusiones de la XII Jornada de Reflexión”, que introduce algunos aspectos relevantes a considerar en la evaluación de los jueces como: la fundamentación de los fallos al momento de evaluar y la cantidad de sentencias dictadas en el año, entre otros aspectos.

iii) Acta n°103-2011 sobre “Conclusiones de la XIV Jornada de Reflexión de la Corte Suprema”, donde se acuerda respecto a esta materia, la eliminación de las dos pre-evaluaciones anuales con la finalidad de simplificar el actual sistema de calificación. Además, se reconoce que el actual proceso de calificación es “defectuoso y perfectible”, instando algunos de los ministros a su supresión.

iv) Asimismo, generando grandes modificaciones al sistema vigente y siendo blanco de duras críticas con respecto a su eventual inconstitucionalidad, se dicta el Acta N°182-2014 sobre el régimen de calificación de los miembros del Poder Judicial que, teniendo en cuenta las críticas formuladas a nivel interno como externo al sistema vigente, efectúa importantes cambios a su respecto. De esta forma, establece: a) una mayor participación de la ciudadanía en el proceso de calificación; b) crea un ente precalificador y una comisión de preevaluación; c) crea subcriterios que se encuentran asociados a los rubros establecidos por el legislador; d) define los factores o rubros a evaluar, entre otras modificaciones.

v) Por último, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del acta 182-2014 respecto al proceso de calificación de los ministros de las CA, se dicta el acta 142-2015 que fija el texto refundido del AA sobre el régimen de calificación a los miembros del Poder Judicial; último cuerpo normativo que comenzará a regir el año 2015 y que será objeto de análisis en el siguiente apartado.

1.2 Régimen Actual

Hoy en día el sistema de calificación de los jueces sufre un proceso de transición, toda vez que a partir del próximo proceso calificadorio –correspondiente al año 2015- comenzarán a regir las modificaciones efectuadas a través del Acta 142-2015 que fija el texto refundido del AA sobre el régimen de calificación a los miembros del Poder Judicial - cuyo estatuto, acta 182-2014, sólo se aplicó por la CS respecto a los ministros de las CA en el periodo calificadorio 2014-.

Sin perjuicio de las modificaciones implementadas por los referidos cuerpos normativos, existen ciertos aspectos que se han mantenido inalterados.

Así, y tal como lo dispone el artículo 273 del COT, todos los funcionarios del Escalafón Primario, con la sola excepción de los ministros y fiscal judicial de la CS serán calificados anualmente, atendiendo la conducta funcionaria y el desempeño observado en ese periodo, que se extiende dentro del 1° de noviembre al 31 de octubre del año siguiente.

El procedimiento de calificación actualmente contempla diversas etapas que son diferenciadas en:

1) Etapa de precalificación y de reclamación: ambas instancias son incorporadas a través del acta 182-2014, cuerpo normativo que ya se ha sido implementado para el proceso de evaluación de los ministros CA.

No obstante, respecto a los jueces, sólo comenzará a regir a partir de este año, con las modificaciones efectuadas por medio del AA 142-2015. Así las cosas, en el próximo proceso calificadorio intervendrá de manera previa al ente calificador, una Comisión de Preevaluación que podrá requerir informes para los efectos de proceder a la calificación y que estará integrada por: a) el Presidente de la CA respectiva; b) uno, dos o tres ministros designados por el pleno –según el número de salas de la Corte-; y c) un representante del Escalafón primario, elegido por sus pares –con derecho a voz, pero no a voto-.

Dicha comisión propondrá puntajes consensuados entre sus integrantes que reflejen el desempeño del juez a calificar; precalificación que podrá ser objeto de reclamación ante el mismo órgano.

Con respecto a la preevaluación de los ministros de la CA, la Comisión Precalificadora estará compuesta por: a) el Presidente de la CS, b) un integrante de cada sala, designado por ésta y c) un representante del escalafón primario⁹⁰.

2) Etapa de instrucción: que está a cargo del secretario(a) del órgano calificador, el cual tendrá que llevar a cabo las funciones contempladas en las letras a), b) y c) del artículo 274 del COT que se refieren a: i) reunir las hojas de vida y antecedentes de las personas a calificar, ii) recibir las opiniones que formule cualquier persona respecto a la conducta funcionaria y desempeño observados⁹¹, y los descargos presentados por el funcionario, y iii) llevar un libro de actas para dejar constancia de las calificaciones que se practiquen.

3) Etapa de conocimiento: los órganos calificadores tomarán conocimiento de la propuesta de precalificación remitida por la Comisión Precalificadora y de los antecedentes de cada funcionario o juez a través de la relación que efectúe el secretario de dicho órgano.

4) Etapa de resolución: el órgano calificador debe replicar la nota asignada por la Comisión Precalificadora respecto a los jueces o ministros calificados con nota 6,7; debiendo pronunciarse sólo en aquellos casos en que la evaluación sea mayor o menor a la nota antes indicada. Sin perjuicio de ello, podrán siempre modificar el puntaje de precalificación, debiendo expresar sus integrantes las razones objetivas que los fundamenten. En este sentido, se ha aclarado a través del acta 178-2015 que todos los jueces y ministros de CA deben pasar por la etapa de calificación y los puntajes propuestos con la Comisión

⁹⁰ Para mayor información respecto a la elección de los representantes del escalafón primario ver Acta N° 141-2015 sobre texto refundido del mecanismo de elección de representantes en Comisión Precalificadora de la CS.

⁹¹ El plazo para formular dichas opiniones era dentro de los diez primeros días del mes de noviembre de cada año, plazo que fue ampliado a través del acta 182-2014, la cual contempla la habilitación del año completo para recibir las opiniones del público respecto a la conducta y desempeño observados de cualquier funcionario y empleado.

Precalificadora no son vinculantes para el órgano calificador, sin perjuicio que éste “no podrá modificar el puntaje sin razón objetiva y sin fundamentar el cambio”⁹².

En este sentido el órgano calificador, el pleno de la CA o CS –en el caso de jueces y ministros-, cada uno de los miembros hará su calificación por separado, evaluando globalmente según las pautas y rubros establecidos en el artículo 277 y 277 bis del COT y en el artículo 5° del AA n°142-2015 –siendo estos últimos meramente referenciales y no taxativos-; expresando el puntaje de 1 a 7, que podrá tener hasta dos decimales. El puntaje definitivo será el cociente que resulte de dividir la suma total de los puntajes asignados por el número de calificadores.

Dicha nota o puntaje, determinará la lista en que figurará el calificado, según lo establece el artículo 278 inciso 3 del COT, estas son:

- a) Sobresaliente: 6.5 a 7.0
- b) Muy buena: 6.0 a 6.49
- c) Satisfactoria: 5.0 a 5.99
- d) Regular: 4.0 a 4.99
- e) Condicional: 3.0 a 3.99
- f) Deficiente: menos de 3.0

Al mismo tiempo, el órgano calificador tiene el deber de fundamentar todas aquellas notas que sean superiores o inferiores a 6.7, señalando en este último supuesto los aspectos que debe mejorar o rectificar el evaluado.

Sin perjuicio de la regla general que establece el artículo 278 inciso 3° del COT para efectos de integrar una determina lista, también se establecen normas excepcionales como por ejemplo, que por el sólo hecho que el calificado obtenga una nota promedio inferior a 3.0 en responsabilidad o eficiencia, automáticamente quedará calificado en lista Deficiente; y, si obtiene puntaje igual o inferior a 3.0 en dos o más en cualquiera de los otros rubros, no

⁹² Acta N°178-2015. Corte Suprema, XVIII Jornadas de Reflexión, Calificaciones.

podrá quedar calificado en una lista superior a la condicional; siendo reguladas otras excepciones a esta “regla general”, en el inciso 5° del artículo 278⁹³.

Asimismo, el inciso final del artículo antes indicado, dispone que se consideran en lista de mérito a todos aquellos funcionarios que, conforme a su calificación anual, hubiesen sido incorporados en las listas Sobresaliente y Muy buena; cuestión que resulta relevante, tanto para los ascensos como otras cuestiones a saber: sanciones disciplinarias, asignación de cursos o becas otorgadas por la CAPJ, entre otras.

De lo anterior, aparece que la calificación es una cuestión relevante, desde el momento que ella puede determinar la remoción de un juez y, por lo tanto, constituye un medio para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria, cuestión que está reglada en el artículo 278 bis del COT, el que se establece que “el funcionario que figure en lista Deficiente o, por segundo año consecutivo, en lista Condicional, una vez firme la calificación respectiva, quedará removido de su cargo por el sólo ministerio de la ley”.

Por otra parte, se establece en la nueva normativa y en términos similares a los establecidos en el COT, que la calificación de fundarse en antecedentes objetivos: a) la conducta funcionaria, b) el desempeño observado en periodo a calificar, c) las anotaciones practicadas en la respectiva hoja de vida y d) el informe de calificación anterior; teniendo en cuenta los factores de: responsabilidad, capacidad, conocimiento, iniciativa, eficiencia, afán de superación, relaciones humanas y atención de público, en consideración a la labor que les corresponde realizar y la magnitud de la misma, tal como lo establece el artículo 277 bis⁹⁴.

⁹³ “El calificado que, durante el año que se califica hubiese sido objeto de una medida disciplinaria, cualquiera sea el puntaje que obtenga, no podrá figurar en lista Sobresaliente y, en caso de haber sido objeto de una medida disciplinaria superior a la amonestación privada no podrá figurar en la lista Muy buena. De igual manera el que hubiese sido objeto de dos o más medidas disciplinarias, siempre que ninguna de ellas hubiese sido superior a censura por escrito, no podrá figurar en lista Satisfactoria; el que hubiese sido objeto de tres o más medidas disciplinarias, siempre que alguna de ellas hubiese sido superior a censura por escrito y ninguna superior a multa, no podrá figurar en lista Regular, y en que hubiese sido objeto de tres o más medidas disciplinarias o de dos o más, siempre que una de ellas hubiese sido de suspensión de funciones, quedará calificado en lista deficiente”

⁹⁴ Cabe señalar que dichos factores de calificación se clasificaron según su afinidad en tres grupos, a través del AA N° 181-2007, en: a) responsabilidad, eficiencia e iniciativa; b) capacidad, conocimiento y afán de superación; y c) relaciones humanas y atención de público; con el objeto de asignar un puntaje común a los factores que formen cada grupo. Sin perjuicio de que la referida clasificación significó un gran avance en la materia, no mejoró el escenario, pues sólo se enumeraron los rubros, sin conceptualizar. De manera, que cada órgano calificador por sí solo, es el que en definitiva, daba contenido a cada uno de estos factores, de tal suerte, que las CA podían valorar una determinada situación con los mismos criterios, pero conceptualizados de manera totalmente distinta.

Además, el AA en comento presenta la particularidad de introducir subcriterios asociados a dichos rubros, con el objeto de dar sustento a la nota asignada; sumados los cuales tendrán una nota final asignada al rubro respectivo.

También su artículo quinto, establece que el puntaje base corresponde a 6.7 para aquellos que no tengan un desempeño reprochable ni destacable en relación a los rubros establecidos en el COT, lo que constituye una presunción de correcto desempeño. Asimismo, introduce nuevos aspectos a tener en cuenta a la hora de evaluar a miembros del escalafón primario, esto son: a) la situación general del tribunal en que se desempeña, b) el informe del respectivo ministro visitador y c) la situación del funcionario respecto del tribunal en que ejerce su labor.

En el mismo artículo, se establecen los casos en que siempre procede la revisión de la calificación por la Comisión calificadora que se refieren a la existencia de medidas disciplinarias ejecutoriadas, anotaciones en la hoja de vida, diplomados o posgrados dentro del periodo a calificar, entre otras circunstancias; asignado a cada uno de dichos factores una banda de puntaje a considerar.

Asimismo, dispone que siempre procederá la calificación respecto a aquellos en que en el año anterior hayan sido calificados en lista inferior a muy buena. Sin perjuicio de establecer la posibilidad, como lo hemos indicado, de revisar la calificación a solicitud de los miembros del órgano calificador, fundándola en razones objetivas.

Cabe hacer presente que este mismo proceso de calificación –sin las modificaciones implementadas por el acta 142/2015- ha sido aplicado a los ministros de las CA en el periodo 2014, variando la integración de la comisión preevaluadora y calificadora. En este sentido, la segunda comisión aludida está integrada por el pleno de la CS.

5) Etapa de impugnación: según lo dispone el inciso cuarto y quinto del artículo 276 del COT, existe la posibilidad de recurrir en contra de la calificación practicada por el

Situación que pretende corregir el Acta N°182-2014, pues en ésta se define cada factor de calificación con el objeto de avanzar hacia la objetividad del sistema.

superior jerárquico, procediendo el recurso de reposición respecto a la calificación realizada por la CS y respecto a las demás calificaciones puede interponerse el recurso de apelación.

Finalmente, cabe hacer referencia a otras modificaciones implementadas por el Acta 182- 2014 respecto al sistema de calificaciones que dicen relación con la mayor participación de la ciudadanía, a través de: i) habilitación del año completo para recibir opiniones sobre la conducta funcionaria y desempeño respecto a cualquier funcionario o empleado, ii) aumentar mecanismos de opinión de los usuarios, facilitando nuevos canales de participación y iii) mayor divulgación de los canales de participación de los ciudadanos; y el refuerzo de los estándares de transparencia: i) a nivel interno, a través de facilitar -sin trámite ni dilatación- las solicitudes que efectúen los evaluados tendientes a recabar información de su propia carpeta de calificación y ii) a nivel externo: otorgando al usuario mayor información respecto a la existencia del procedimiento de calificación y la posibilidad de participar en éste.

1.3 Críticas

En este apartado corresponde efectuar un análisis teórico y práctico del sistema de calificación de los miembros de Poder Judicial, el cual ha sido duramente criticado, no sólo por los sujetos involucrados en este proceso de calificación, sino también por personas externas a éste, como diversos autores y académicos.

Cabe advertir que nos avocaremos esencialmente a las críticas que efectúan los jueces, asociaciones, profesores y la CS, específicamente al proceso de calificación que recae sobre los jueces que ha sido utilizado a la fecha, esto es, el sistema de calificación vigente hasta el periodo 2014 inclusive⁹⁵. Ello, en razón a que las críticas que se pueden

⁹⁵ El sistema de calificación anterior a las modificaciones introducidas a través del AA 182-2014 no contaba con comisiones preevaluadoras, sino se practicaba la calificación directamente por el pleno de la Corte –Suprema o de Apelaciones de acuerdo al evaluado-, efectuando cada uno de los ministros la calificación correspondiente –teniendo en consideración los criterios establecidos en el artículo 277 bis COT-, resultando la nota final del cociente resultante de dividir la suma total de los puntajes individualmente asignados. En cambio, con las modificaciones introducidas, se crea dicha comisión preevaluadora que cuenta con la participación de un miembro integrante del escalafón a calificar, considerando para practicar la evaluación criterios y rubros establecidos en el COT, incluyendo además nuevos aspectos a considerar, subcriterios y tablas de puntajes a asignar. De esta manera, con el nuevo estatuto, el órgano calificador tendrá como referencia los puntajes asignados por la comisión precalificadora a cada evaluado, estableciendo el deber de fundamentación en caso

formular al nuevo estatuto instaurado a través del Acta 182-2014 y 142-2015 son meramente teóricas, ya que no ha entrado en vigencia respecto a los jueces y respecto a los ministros de CA sólo se ha aplicado el primero de estos cuerpos normativos en un periodo.

Sin perjuicio de lo señalado, muchas de las críticas sustentadas respecto al sistema vigente hasta el año 2014 perdurarán, siendo interesante no sólo advertir cuáles de los reproches subsistirán, sino también analizar una de las críticas más importantes que se esgrime en contra del nuevo estatuto, esto es, su eventual inconstitucionalidad—análisis que efectuaremos en el apartado 1.3.2-.

1.3.1 Críticas esgrimidas al proceso de calificación vigente hasta el año 2014, inclusive.

En primer término analizaremos los reproches sustentados al interior del Poder Judicial y para ello, cabe hacer referencia al informe elaborado por la Sociedad de Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Santiago, en el año 2014, denominado “Etapa 1: Diagnóstico de Carrera Judicial y Funcionaria, y los Procesos de Recursos Humanos asociados”; en el cual se recoge la opinión de los diversos actores involucrados, entre los cuales figura la percepción de los jueces con respecto al proceso de calificación anual.

Al respecto, el informe considera que los magistrados conciben de manera negativa el sistema de evaluación, criticando diversos aspectos, entre los que destacan:

a) En primer lugar, existe una percepción negativa respecto a la evaluación uniforme de los jueces por parte de sus superiores, quienes califican a la mayoría de los magistrados con una nota de 6.5; ello se explicaría, en atención a que no existe en dichos casos, la obligación para el evaluador de fundamentar la calificación —debiendo fundarse si la evaluación es superior o inferior a 6.5-, manteniéndose al magistrado evaluado en lista sobresaliente.

que decida modificar la propuesta de dicha comisión y, en el evento que califique con una nota superior o inferior a 6.7.

Dicha uniformidad, genera a juicio de los jueces efectos indeseados, debido a que desincentiva o genera niveles de frustración, no estimulando al juez a desempeñar su función de modo óptimo, toda vez que el buen o no tan buen juez, serán evaluados con la misma nota⁹⁶.

b) En segundo término, también se critica la falta de criterios objetivos aplicados al momento de practicar la evaluación, calificándose el sistema como un instrumento “poco preciso, subjetivo y adaptable”; situación que se ve agravada, en razón a que en la práctica – como se ha indicado- se evalúa a lo mayoría de los magistrados con un 6.5, relevándose de la obligación de fundamentar; e incluso, en los demás casos –cuando se evalúa sobre o bajo el 6.5- para fundar la calificación se utilizan frases tipo como “está por sobre la media o está por debajo de la media”, no existiendo una real y efectiva fundamentación, ni retroalimentación.

Igual posición sustenta la jueza María Francisca Zapata, quien critica la inexistencia de parámetros objetivos, la amplia discrecionalidad que goza el evaluador a la hora de calificar y la amplitud de los rubros establecidos por el legislador, los que permiten en definitiva, que se practique la evaluación de acuerdo la subjetividad del ministro calificador y a la visión que éste tenga respecto a qué constituye un “buen juez”. Situación que no cambió con la dictación del acta 181-2007 que estableció la obligación de fundamentar las notas superiores o inferiores a 6.5; cuestión que la jueza Zapata constató al revisar diversas papeletas de evaluación de la CA de Santiago, logrando probar que “la discrecionalidad sigue siendo la regla a partir del cumplimiento formal de lo exigido, pues el calificador elige premiar o castigar valiéndose de fundamentaciones tipo generadas por el sistema computacional. Así, es un fenómeno reiterado encontrar en un Acta de Calificaciones a un calificador que pone una nota más alta de 6.5, adjuntando la siguiente fundamentación: “ha demostrado desempeño superior en responsabilidad, eficiencia e iniciativa durante el periodo calificado”, mientras que el siguiente calificador apoya una nota más baja que 6.5 con la siguiente frase: “ha demostrado un desempeño inferior a lo normal en responsabilidad, eficiencia e iniciativa durante el periodo calificado” ¡Y están refiriéndose al mismo juez!”⁹⁷.

⁹⁶ SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO, Universidad de Santiago. Etapa 1: Diagnóstico de carrera judicial y funcionaria, y los procesos de recursos humanos asociados [en línea] <http://servicios.poderjudicial.cl/BID/biblioteca_7.html> [consulta 22 de mayo de 2015], 250-251p.

⁹⁷ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 257p.

El escenario retratado por la jueza Zapata nos ilustra con claridad las falencias no sólo teóricas, sino también prácticas del sistema de calificación con respecto a la discrecionalidad del evaluador y la poca seriedad a la hora de argumentar y fundar las calificaciones. De esta manera, se ha transformado cada calificación en una cuestión netamente subjetiva que dependerá del ministro calificador, que no da cuenta del buen o mal desempeño del calificado, ni las razones que sustentan la asignación de un determinado puntaje o nota.

Por otra parte, el informe en comento da cuenta que dicha subjetividad dice también relación con la inexistencia de criterios homogéneos de calificación, siendo preeminente la utilización de criterios de carácter personal, no permitiendo establecer un referente común entre los distintos magistrados.

Así las cosas y teniendo en consideración las dos críticas –uniformidad en la evaluación y la falta de criterios objetivos- antes expuestas, los jueces entrevistados estiman que “el sistema de calificación en su versión actual no permite demostrar con exactitud las características del desempeño de los funcionarios, y por tanto, no permite discriminar entre aquellos que realizan de mejor o peor manera su labor”⁹⁸.

c) Asimismo, se reprocha la preeminencia de elementos cuantitativos, en especial el criterio número de fallos, que no considera: i) la dificultad de los asuntos a tratar, ii) la dotación existente en cada tribunal y iii) la demanda efectiva; generando niveles de estrés en los funcionarios y jueces.

d) Por otra parte, se critica que la calificación que practica la autoridad y/o ente evaluador se efectúa respecto a personal con el cual no se tiene habitualmente contacto, siendo en definitiva, evaluados por autoridades que no tiene un real y continuo conocimiento de su desempeño laboral.

Todas las críticas expuestas -hasta este momento- son compartidas por Raquel Camposano, ex ministra de la CA de Santiago, quien escribe una carta al director del Diario El Mercurio, retratando fielmente las deficiencias del sistema de calificaciones aplicable a los

⁹⁸ Op cit. SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO. Etapa 1: Diagnóstico de carrera judicial y funcionaria, y los procesos de recursos humanos asociados. 252p.

jueces, considerando que “en el hecho (la calificación) ha terminado siendo principalmente subjetiva; basta leer los rubros a calificar para darse cuenta de las dificultades que existen para ser objetivo, sobre todo en las Cortes grandes, con muchos ministros, como la de Santiago, cada uno de ellos debe poner notas en cada uno de los rubros (...) a todos los jueces civiles, en lo penal, laborales y de familia, notarios, procuradores del número, receptores, archiveros y conservadores. Resultan, entonces cientos de personas a calificar, de las cuales es imposible apreciar personalmente cada uno de los rubros, por lo que algunos ministros optan por poner a todos los que no conocen la nota máxima y, a otros, por colocar, por ejemplo un cuatro de corrido”⁹⁹. Escenario que a todas luces parece no cumplir con los estándares, exigencias mínimas y finalidades que se pretenden al establecer un sistema de calificación o de evaluación de los jueces.

e) En quinto lugar, se estima que el proceso de calificación se efectúa de manera apresurada, teniendo el evaluador la presión de efectuar numerosas tareas. En este sentido, cabe reiterar que la CA (tribunal que califica en pleno a los jueces) y la CS (que evalúa a los ministros de las CA) tienen que desempeñar además de su función de carácter jurisdiccional, otras funciones relativas a nombramientos, disciplina, administrativas, calificaciones, entre otras; existiendo claramente un cúmulo de funciones a desempeñar, no permitiendo el adecuado y exhaustivo análisis de cada rubro a evaluar, efectuándose dicha calificación rápidamente.

f) En último término, se reprocha que en la práctica existe por los evaluadores una mayor ponderación de determinados hechos, recientes o notorios, que a pesar de haber ocurrido en otro periodo de calificación o ser aislados dentro del periodo a calificar, tienen más relevancia a la hora de evaluar¹⁰⁰.

Sin perjuicio de las críticas que visualiza el informe con respecto al sistema de calificación desde la óptica de los jueces, también es posible formular otro reproche al proceso vigente relativo al órgano evaluador; en el caso de los jueces y ministros, las CA y CS en pleno.

⁹⁹ CAMPOSANO, Raquel. Calificación de los jueces. [en línea] http://www.colegioabogados.cl/cgibin/procesa.pl?plantilla=/cont_actividades_detalle.html&idart=896&idcat=16&nseccion=actividades%20y%20noticias%20%3A%20Calificaci%F3n%20de%20los%20jueces%20por%20Raquel%20Camposano%20Echegaray [consulta 05 de febrero de 2015]

¹⁰⁰ Ibid. 250-256p.

En este sentido, la ANM ha criticado numerosas veces la acumulación de funciones de índole diversa a la jurisdiccional en los tribunales superiores de justicia, reproche que se ha sostenido en los últimos años de forma dominante en el ámbito académico y judicial por diversos actores; siendo una de dichas funciones no jurisdiccionales, la calificación que deben practicar los ministros de Corte anualmente a los funcionarios, jueces, ministros de CA, entre otros.

Al respecto, el Presidente de la ANM, Álvaro Flores, con ocasión de su discurso en el día del juez –mayo del año 2015-, manifestó que resulta indispensable que la CS y las CA se avoquen exclusivamente al ejercicio de sus funciones de carácter jurisdiccional, constituyendo ello, una condición esencial para lograr una tutela efectiva de los derechos de las personas. De esta manera hace alusión al proceso de calificación en el documento expuesto en dicha ocasión, afirmando que uno de los déficits que presenta el modelo y que ponen en riesgo la independencia e imparcialidad del juez es la “errada atribución de la competencia calificadora (...) a determinados tribunales, los que al mismo tiempo participan rutinariamente en la revisión de los fallos dictados por tribunales “subalternos”, es decir, que intervienen activamente dentro de la secuencia procedimental de la causa”¹⁰¹.

Igual posición sustenta la jueza María Francisca Zapata, quien considera que constituye un peligro para la independencia personal de los jueces el actual escenario - nombramientos y ascensos no se basan en los méritos de los candidatos- donde el proceso de calificación se encuentra a cargo de los superiores jerárquicos, quienes al mismo tiempo, revisan vía recursiva las resoluciones pronunciadas por los magistrados¹⁰².

Así las cosas, se observa de la exposición efectuada que han sido variadas las críticas formuladas desde el interior de la judicatura al sistema de calificaciones vigente, muchas de las cuales la CS ha tenido presente para impulsar las reformas del acta 182-2014. En este sentido, considera los reproches que se formulan desde el Poder Judicial relativos a que el sistema actual resulta ineficaz, en razón de su falta de objetividad, excesiva carga de trabajo del órgano calificador y su inutilidad; además de su falta de transparencia,

¹⁰¹ ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Documento, bases para la discusión sobre Reforma constitucional del Poder Judicial sobre los acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile, mayo 2015, 7p.

¹⁰² Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 259p.

subjetividad –insuficiencia de indicadores objetivos-, desconocimiento por parte del ente calificador respecto a la persona a evaluar, entre otros aspectos. Asimismo, ha tenido en cuenta las críticas formuladas por la academia respecto a la inoperancia de los criterios de calificación y las excesivas formalidades, lo que afecta en definitiva la utilidad del régimen de calificación¹⁰³.

De este modo, parece no sólo relevante exponer las críticas esgrimidas a nivel interno, sino también aquellas sustentadas por personas y/u organismos externos al Poder Judicial.

En este sentido, el profesor Juan Enrique Vargas estima que el funcionamiento del sistema de calificaciones no es adecuado, especialmente respecto a los jueces, en lo relativo a: i) la transparencia, toda vez que la hoja de vida no es un instrumento disciplinador de los evaluadores, ii) la falta de fundamentación de las calificaciones, utilizando de manera abusiva frases genéricas carente de todo contenido que permita al juez evaluado advertir sus falencias, aspectos a mejorar o mantener, y; iii) la arbitrariedad de dicho proceso, que abre la posibilidad de que un integrante del órgano calificador pueda incidir determinadamente en la evaluación de un funcionario¹⁰⁴.

Por su parte, José Francisco García también formula críticas en esta materia, al afirmar que el proceso de calificación, en los términos en que se realiza en la práctica, tiene “impacto (negativo) en la capacidad creativa y en el desempeño de los jueces; en su motivación para cumplir su función”, en razón a que se realiza a puertas cerradas, sin que los superiores que evalúan tenga un conocimiento suficiente del evaluado “se proyecta una foto para que pueda ser reconocido”, situación que a juicio del autor “refuerza la necesidad de mantenerse en línea con sus calificadores”¹⁰⁵. En otras palabras, podría sostenerse que el académico estima que el sistema de calificación vigente pone en riesgo la independencia de los jueces, influyendo en su desempeño y en el ejercicio de la función propiamente jurisdiccional; así los magistrados pueden verse impulsados a estar en línea con la posición

¹⁰³ Acta 182-2014, Auto acordado sobre el régimen de calificación a los miembros del Poder Judicial

¹⁰⁴ VARGAS, Juan. Políticas de Modernización del sistema personal en el Poder Judicial Chileno <<http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti10.htm>> [consulta 26 de mayo de 2015]

¹⁰⁵ GARCÍA, José Francisco. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. Revista Actualidad Jurídica. (I) N°20, 2009. Universidad del Desarrollo, 88p.

u opinión del órgano calificador –en este caso el pleno de la CA respectiva-, con la finalidad de ser evaluados en términos positivos.

Asimismo, las críticas de García apuntan al órgano calificador, considerando que no es adecuado que sean los propios miembros de Poder Judicial que se evalúen a sí mismos, toda vez que puede facilitar o impulsar su utilización indebida, sea con la finalidad de presionar a los jueces o que, en los hechos, la evaluación no refleje la realidad del servicio¹⁰⁶.

Por su parte Andrés Bordalí formula diversos reproches al sistema de calificaciones respecto a la falta de criterios objetivos, la subjetividad del evaluador, la importancia de las relaciones personales por sobre el desempeño laboral para efectos de evaluar, entre otros aspectos; críticas al proceso de calificación que en palabras del autor consisten básicamente en que “el funcionario judicial queda sujeto a un fuerte poder por parte de los tribunales superiores jerárquicos, ya que la calificación no es resultado de una medición de elementos objetivos, cuantificables, primando las buenas o malas relaciones del funcionario con respecto con sus superiores”¹⁰⁷.

El referido “poder” que tienen los tribunales superiores de justicia con respecto al juez calificado, también es advertido por la profesora María Inés Horvitz quien estima que el sistema de calificaciones constituye uno de los mecanismos institucionales que determinan la sumisión de los jueces a los tribunales superiores. Asimismo, y teniendo en cuenta lo determinante que es el sistema de calificaciones para la carrera judicial y permanencia en el cargo, Horvitz sostiene que este régimen afecta la independencia de los jueces, toda vez que se encuentra “sujeta a la pura subjetividad del evaluador (superior jerárquico), pues no existen parámetros objetivos de control de desempeño que permitan al evaluado verificar los criterios utilizados. No cabe duda que este sistema de evaluación contribuye a la formación de jueces funcionarios sumisos, obedientes o condescendientes ante la jerarquía, situación que se ve agravada por la potestad disciplinaria, crecientemente intensa, de la Corte Suprema”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 69p.

¹⁰⁸ Op cit. HORVITZ. M. Independencia e los jueces y la estructura judicial. 135p.

Como se observa, el sistema de calificaciones aplicado hasta el año 2014 ha sido blanco de duros reproches por los jueces, CS, ANM y diversos académicos, los que coinciden que dicho sistema, en los términos diseñados, no cumple con estándares básicos de objetividad, transparencia y resguardo de la independencia de los magistrados. Dicho sistema, en la práctica, constituye un mecanismo que no refleja el desempeño real de los jueces, sea por el desconocimiento de la persona del evaluado, por la subjetividad de calificador, entre otros aspectos; siendo calificado como un sistema “inútil”, que “no permite distinguir entre los buenos y malos jueces”, ni sirve como un mecanismo retroalimentación entre evaluador y calificado.

1.3.2 Críticas al nuevo estatuto

Como ya hemos advertido, el proceso de calificación con las modificaciones instauradas a través de la dictación del Acta 182-2014, entró en vigencia respecto a los ministros de la CA en el periodo 2014 y respecto a los jueces comenzará a regir este año con las modificaciones implementadas por medio del acta 142-2015; en atención a ello no es posible efectuar un análisis práctico relevante respecto al resultado –ventajas y desventajas- de estas reformas. Sin perjuicio de ello, y en razón de que dichas modificaciones no alteran totalmente el régimen de calificación, subsistirán algunas críticas formuladas al proceso existente con anterioridad.

De esta manera, el nuevo estatuto, sin perjuicio que integra un nuevo sujeto que interviene en la evaluación como es la Comisión Preevaluadora, subsiste en dicho proceso la intervención del pleno de las CA y la CS como órgano calificador. Este rol de ente calificador en manos de los ministros de las Cortes, ha sido objeto reiterado de críticas tanto por los propios jueces como por la doctrina nacional, en los términos expuestos en el acápite anterior. Asimismo, perdurarán los reproches que efectúan los jueces respecto a la uniformidad de la calificación, toda vez que este nuevo estatuto establece la “presunción de correcto desempeño” que equivale a la nota de 6.7.

Por otra parte y aún cuando las modificaciones impulsadas buscan establecer parámetros más objetivos de evaluación a través de la instauración de subcriterios, definición de los factores de calificaciones, entre otras modificaciones; al momento de dictación del AA 182-2014, los ministros Sr. Brito y Sra. Chevesich formulan su voto en contra señalando, entre otros fundamentos, que la regulación contenida en el acta “no asegura la prevalencia de criterios objetivos”, circunstancias en las que no queda justificado innovar en el sentido que se postula” –postura que el ministro Sr. Brito reitera con ocasión del acta 178/2015-; asimismo, el ministro Sr. Cerda considera que, de acuerdo a la experiencia, la institución de la calificación es imposible reducirla a estándares objetivos, en razón a que es propio de este proceso ser susceptible de toda apreciación. Por su parte, la ministra Egnem previene que en el sistema de calificación existe una constante pugna con la subjetividad, y a juicio de esta ministra, el rubro “afán de superación” quedó deliberadamente abierto por el legislador¹⁰⁹. De esta forma, las modificaciones e innovaciones del Acta 182-2014 dirigidas a lograr la objetividad de los criterios a evaluar, incluso antes de su puesta en marcha, son puestas en duda por los propios ministros de la CS.

Asimismo y con posterioridad a su entrada en vigencia respecto a la CS, el ministro Sr. Brito efectúa una crítica más categórica al AA en comento -a propósito de la presentación efectuada por la ANM, en la cual se solicita la derogación de la referida acta-, manifestando la completa ineficiencia de las modificaciones y regulaciones contenidas en dicho cuerpo normativo.

Otro aspecto relevante a comentar, es la introducción de la Comisión Precalificadora en los procesos de calificación, la que ha sido objeto de crítica especialmente por la ANM. En este sentido algunos jueces han manifestado su oposición a que dicho órgano intervenga en la evaluación de jueces y ministros, fundado en que se “entrega(n) facultades de calificación a funcionarios que la ley no considera para esa función”¹¹⁰. Bajo este mismo fundamento, el actual presidente de la ANM, Álvaro Flores, realizó una presentación a la Excm. CS (octubre 2015) solicitando la eliminación de las comisiones pre-calificadoras, petición que fue rechazada; llamando, al mismo tiempo, a sus asociados “a abstenerse de

¹⁰⁹ Acta 182-2014. Auto acordado sobre el régimen de calificación a los miembros del Poder Judicial

¹¹⁰ CARVAJAL, Cinthya. Gremio pide a la Corte Suprema terminar con la precalificación de jueces.[en línea] <<http://www.magistrados.cl/gremio-pide-a-la-corte-suprema-terminar-con-precalificacion-de-jueces/>> [consulta 12 de noviembre de 2015]

participar en estas comisiones o renunciar a ellas, y en el caso de que esto no fuere posible, calificar a todos los funcionarios con nota siete, con fundamento en que al no estar autorizado por la ley a realizar esta tarea y no poder excusarse de tener que cumplir una función ilegal, la ejecutara causando el menor daño posible”¹¹¹ –llamado que ha sido acogido por algunos de sus asociados¹¹²-. Asimismo, se ha efectuado presentaciones a las distintas CA del país, solicitando “no aplicar la normativa contenida en el Acta 142 – 2015 -que refundió regulaciones anteriores- por estimarse apartada de la legislación vigente”¹¹³, reiterando además el llamado a los asociados de no participar en dichas comisiones. Esta última presentación ha generado diversas reacciones en las CA a lo largo del país, produciendo –a juicio de la Asociación- un resultado positivo a sus intereses, toda vez que los asociados se han abstenido de participar de este proceso, han renunciado a la integración de dichas comisiones e incluso en algunas regiones ningún juez ha postulado a formar parte de este órgano precalificador¹¹⁴.

Como reacción ante estas críticas y con el objeto de aclarar ciertos aspectos en torno al rol del órgano precalificador, el pleno de la CS, a través del acta 178-2015 ha manifestado que “si bien es la Comisión Precalificadora la que asigna un puntaje inicial a todos y cada uno de los calificados, éstos deberán pasar a la etapa de calificación del órgano calificador dispuesto por la ley”, indicando además que “el puntaje asignado (...) es un propuesta que no será vinculante para el órgano calificador”. En este sentido, el presidente de la Excma. Corte ha afirmado que dicha comisión “lo que hace es analizar los antecedentes, sobre la

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Muestra de ello, es la renuncia a la comisión de precalificación efectuada por la ministra de la CA de Concepción, Carolina Rivas, sustentada en “que la referida Comisión y las facultades otorgadas en las Actas 142 y 167 de la Corte Suprema se apartan de la Constitución y las leyes, naciendo mi obligación de representar dicha situación, puesto que de realizar la función sin objeción, estaría vulnerando los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República. En este mismo sentido, el ministro de la Corte de Apelaciones de Copiapó, manifestó que “el mecanismo de precalificación establecido en el acta 142-2015 quebranta los artículos 5,6,7, 63 n°1 y 77 en concordancia con el artículo 4° transitorio, todas de la Constitución Política del Estado, así como los artículos 273 a 278 bis de Código Orgánico de Tribunales, de modo que el ministro disidente mandatado por el artículo 304 del cuerpo legal antes citado, se ve obligado a darle estricta aplicación y por ende, no dar curso a una Comisión no prevista por el legislador”. VERA, Javiera. Instrucción de la Corte Suprema sobre calificación de jueces genera opiniones diversas entre Cortes de Apelaciones [en línea] <<http://www.magistrados.cl/instruccion-de-la-corte-suprema-sobre-calificacion-de-jueces-genera-confusion-y-division-al-interior-del-poder-judicial/>> [consulta 17 de noviembre de 2015]

¹¹³ VERA, Javiera. Conclusiones de la 43a. Convención de la Asociación Nacional de Magistrados 2015 [en línea] <<http://www.magistrados.cl/conclusiones-de-la-43a-convencion-de-la-asociacion-nacional-de-magistrados-2015/>> [consulta 17 de noviembre de 2015]

¹¹⁴ VERA, Javiera. Alta adhesión de las bases a inaplicar actas de “comisiones pre-calificadoras” [en línea] <<http://www.magistrados.cl/alta-adhesion-de-las-bases-a-inaplicar-actas-de-comisiones-precalificadoras/>> [consulta 17 de noviembre de 2015]

base de aspectos objetivos se efectúa una precalificación. Eso no tiene ningún aspecto irregular”¹¹⁵.

Por otra parte, también ha sido objeto de reproches el sustrato normativo en el cual se ha regulado esta materia. Así, la ANM ha criticado esta práctica frecuente de la CS –y en algunas ocasiones de las CA- de regular determinadas materias a través de AA como las calificaciones, nombramientos, el sistema de capacitación, entre otros, constituyendo una regulación que abarca “cuestiones de dominio legal e incluso constitucional y por las materias que trata, invaden esos dominios (...); los denominados Autos Acordados no pueden suplir aquello que está llamado a ser objeto de debate democrático y a ser materializado por vía legal y constitucional”¹¹⁶.

En ese sentido, el Presidente de dicha Asociación, Álvaro Flores efectúa, con fecha 18 de diciembre del año 2014, una presentación al pleno de la CS, solicitando que se derogue la normativa contenida en el AA 182-2014, entre otros¹¹⁷, por contravenir la CPR y la ley, al regular cuestiones de competencia exclusiva de los órganos colegisladores. En términos generales y a lo que se refiere a la facultad de las CS respecto a la dictación de autos acordados, considera que el referido tribunal goza de dicha potestad en la medida que el sistema de reparto de competencias establecido en la CPR lo permita, lo que sólo ha ocurrido parcialmente con la reforma del año 2005 con la incorporación del art. 93 n°2 CPR¹¹⁸; siendo necesario que dicha facultad se encuentre regulada y configurada en la ley. Lo anterior, no es baladí, ya que “se podría objetar la validez y obligatoriedad de un auto acordado dictado por un tribunal de justicia, cuando no hay previamente definición de la competencia ni forma en que debe ser ejercida”.

¹¹⁵ CARVAJAL, Cinthya. Presidente de la Suprema es partidario de eliminar calificación de los jueces. [en línea] <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=195578>> [consulta 12 de noviembre de 2015]

¹¹⁶ ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Declaración Pública [en línea] <www.magistradosdechile.cl> [consulta 18 de noviembre de 2014].

¹¹⁷ También solicita la derogación de los AA 183-2014, 184-2014, 186-2014.

¹¹⁸ Sin embargo reconoce que la mayor parte de la doctrina y jurisprudencia no comparte esta opinión, toda vez que consideran que la competencia de la CS para dictar AA se encuentra reconocida en el artículo 82 de la CPR, al establecer que dicho tribunal tiene la superintendencia económica de todos los tribunales de la nación, con las excepciones señaladas en el mismo inciso. Sin embargo, a juicio de la Asociación de Magistrados, esta interpretación es errónea y se confunde la superintendencia económica con las facultades económicas que goza el referido tribunal; siendo en virtud de estas últimas, que la CS se encuentra facultada para dictar AA.

Asimismo, respecto al contenido de los AA, se estima que “deben referirse sólo a lo que conduzca a una mejor organización y desarrollo de la función jurisdiccional”, no pudiendo la CS tratar a través de ellos “cuestiones procesales o procedimentales ni asuntos referidos a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, pues ellas son materias de ley”, todo esto fundado en el artículo 63 N°3, 19 N°3 inciso 6, 76 y 77, todos de la CPR. A mayor abundamiento, analiza otras posturas sustentadas por la doctrina y nuestro TC relativas al eventual poder implícito que tendría la CS para llenar los vacíos o la falta de regulación en materias que el legislador ha sido pasivo; sin embargo, a juicio de la referida Asociación, esta teoría de los poderes implícitos no es aceptable en un Estado democrático de Derecho, donde “los órganos públicos actúan sólo en virtud de competencias taxativas conferidas por la Constitución y la ley”.

Al respecto y específicamente lo que dice relación con el Acta 182-2014, a juicio del solicitante, la regulación efectuada por la CS a través de la dictación del referido AA, afecta el principio de reparto de competencia y el de legalidad; atendido a que: i) modifica el COT, específicamente el artículo 275 COT referido a la participación ciudadana, e ii) innova en la regulación del sistema de calificación, reemplazando al legislador en dicha labor; creando un ente precalificador y una instancia de precalificación, estableciendo una presunción de correcto desempeño a quienes hayan obtenido nota 6.5, creando subcriterios y un tabla de factores en el procedimiento de calificación. Situación que a juicio de dicha Asociación vulnera el COT, afectándose el artículo 7 de la CPR. Por todas estas consideraciones, solicita la derogación del AA en comento.

Las solicitudes contenidas en la presentación de la Asociación, son resueltas por el pleno de la CS no dando lugar a éstas, teniendo en consideración: a) la independencia que goza la CS para regular la forma de funcionamiento de los tribunales y demás servicios judiciales; b) la facultad de regular detalladamente materias relativas a la administración que no hayan sido reguladas por el legislador o la CPR no las haya reservado a éste, toda vez que limitar dicha facultad -a juicio de la Corte- constituiría un atentado contra la independencia judicial y; c) por último, las ventajas de las modificaciones y regulaciones establecidas en los AA que tiene como objetivo establecer criterios objetivos, disminuir la discrecionalidad y otorgar mayor certeza e igualdad, asegurando la independencia judicial.

Sin embargo, la decisión de la CS no fue pacífica, en razón de que fue acordada con el voto el contra del ministro Sr. Brito quien fue de la opinión de dar lugar a lo solicitado respecto al AA 182 y 183, considerando respecto a la primera de estas Actas que lo regulado en ella “se alejaba notoriamente de las orientaciones básicas del sistema legal vigente”. Asimismo, se previene por la ministra Sra. Egnem respecto al AA 182-2014, que a su parecer se debiese proceder a su revisión; cuestión que es compartida por la ministra Sra. Chevesich que es de la opinión de efectuar un examen detallado y completo todos los AA impugnados en la presentación de la Asociación.

Sin perjuicio de la postura que se tome a este respecto, nos parece interesante el análisis que efectúa la ANM, al final de su presentación, relativa a las innovaciones que realiza la CS respecto a materias tan importantes como los nombramientos, régimen disciplinario, calificaciones –entre otros- y el principio de independencia judicial. Al respecto, advierte que este principio se encuentra bajo amenaza, tanto por el diseño de las instituciones y prácticas existentes dentro del orden judicial “demostrativas de subordinación –no pocas veces servil- y control superior funcional, incompatibles con la independencia de la función jurisdiccional”¹¹⁹; de manera que la regulación de dichas materias por medio de AA son a su juicio impertinentes en la forma e ineficaces en el objetivo a modificar, ya que con la finalidad de modernizar y mejorar el sistema vigente, “refuerzan los mecanismos institucionales que hace siglos imbrican organizativamente a los jueces y juezas en una carrera jerárquica, como sujetos funcionarios de un poder vertical, dispuestos para facilitar el control y no para garantizar la independencia, en una configuración reñida con la organización de la magistratura que exige el Estado democrático de Derecho”¹²⁰.

1.1.3 Posturas y propuestas sustentadas en torno al sistema de evaluación de desempeño.

Ante las críticas formuladas -por los diversos actores- al sistema de calificación de los jueces y ministros de CA relacionadas básicamente con el órgano calificador, el procedimiento aplicable, el peligro que envuelve para la independencia de los jueces y el

¹¹⁹ Op cit. ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Presentación a la Corte Suprema. 26p.

¹²⁰ Ibid.

sustrato normativo donde se regula; parece necesario discutir y analizar, a pesar de la gran dificultad y aristas que comprende este tema, las reformas que se proponen respecto al sistema actual y las dirigidas a implementar nuevos sistemas de evaluación.

La referida exposición se efectuará a través del análisis de las diversas posturas que plantean los autores, jueces o académicos nacionales en relación con las interrogantes que surgen a propósito del régimen de evaluación de desempeño.

En primer lugar y antes de comenzar a efectuar el análisis indicado, resulta vital definir qué entendemos por evaluación de desempeño y advertir que ésta no se limita a considerar como único mecanismo para evaluar a los jueces un sistema regido por factores predefinidos y graduados, sino que existen otros métodos diversos¹²¹. En este entendido, conceptualizaremos la evaluación de desempeño en los términos expuestos por Juan Jiménez Mayor, consultor internacional en temas judiciales, quien la define como aquél “sistema de apreciación del desenvolvimiento del individuo en el cargo y su potencial desarrollo”¹²², cuya utilidad radica en i) afinar los procesos de selección y capacitación y ii) propender a un mejor rendimiento laboral.

Efectuada dicha advertencia, cabe responder las interrogantes que surgen en esta materia y las diversas posturas que existen al respecto:

a) En primer término, ¿Es necesario evaluar el desempeño de los jueces?; en caso afirmativo ¿qué razones lo sustentan?

Constituye una opinión dominante la necesidad de evaluar a los jueces, esgrimiéndose diversas razones relacionadas con el deber de rendir cuenta a la ciudadanía, la necesidad de retroalimentación a la labor desempeñada por el juez, la eficiencia y calidad del servicio, la mejora del sistema, entre otras.

¹²¹ Método de elección forzada, de investigación de campo, 360°, mixtos, de administración por objetivos y el método de escala gráfica que se aplica en nuestro país.

¹²² JIMÉNEZ, Juan. Carrera Judicial y evaluación de desempeño [en línea] <<http://www.derechoycambiosocial.com/revista009/carrera%20judicial.htm>> [consulta 1 de junio de 2015], 5p.

Dicha opinión es sostenida, desde el ámbito nacional, por la ANM, con ocasión de los trabajos elaborados por las regionales de Arica, Iquique y Antofagasta, quienes defienden la necesidad de evaluar a los miembros del escalafón primario, sustentado en el deber de rendir cuentas a la comunidad respecto a la labor que desempeñan y la necesidad de que exista una retroalimentación, con el objetivo de mejorar su gestión. De esta forma, a juicio de la referida Asociación, establecer este mecanismo de rendición de cuentas resulta esencial en una sociedad democrática, que exige estándares mayores de transparencia, certeza y confiabilidad de la labor jurisdiccional¹²³.

Igual postura sostiene Juan Enrique Vargas, el cual considera vital establecer un mecanismo de evaluación del desempeño de los jueces, resultando –a su juicio– “insostenible pretender la existencia de una estructura en un Estado democrático que ejerza poder en forma indefinida y que no esté sometida a evaluaciones ni políticas, ni técnicas”¹²⁴. En este sentido, advierte que la exigencia de evaluar el desempeño y específicamente de ser calificados, no recae en los representantes de otros poderes del Estado, específicamente en razón a su transitoriedad y su elección democrática por medio de la votación ciudadana; situación que se contrapone a la del Poder Judicial, cuyos cargos son indefinidos, siendo por ello necesario someterse a instancias y mecanismos de medición.

Asimismo, con ocasión del Foro Judicial 2011 en su tercera sesión de trabajo sobre “sistemas de control de la carrera judicial: la evaluación de desempeño”, se concluye por los asistentes del Foro que la referida evaluación constituye un instrumento adecuado de rendición de cuentas frente a la ciudadanía, siendo uno de sus objetivos mejorar las prestaciones realizadas por los jueces.

En este sentido y con ocasión al foro en comento, el profesor Cristián Maturana estima que no puede existir institución u organización alguna sin un sistema de evaluación, constituyendo ésta última una instancia de comunicación. Posición que es criticada por el académico Rodrigo Correa, en primer lugar, porque resulta problemático concebir al Poder Judicial como una organización que persiga su propio fin; y en segundo término, en razón a que ve en los fundamentos de Maturana los mayores problemas de establecer un sistema de

¹²³ COMISIÓN DE GOBIERNO JUDICIAL. Informe de la Secretaría Ejecutiva acerca de los trabajos realizados por las distintas regionales. Chile. Julio, 2014, 60p.

¹²⁴ Op cit. VARGAS. J. Políticas de modernización del sistema de personal en el Poder Judicial chileno.

evaluación; toda vez que si efectivamente la evaluación constituye una instancia de comunicación y el juez considera que para recibir una mejor calificación debe hacer lo que el evaluador espera que haga, aún cuando no comparta los criterios utilizados por éste, dicha situación pone en riesgo su independencia.

Siguiendo con las críticas al sistema de evaluación, el profesor Correa considera que dicho mecanismo no cumple con la finalidad de mejorar en términos relevantes la judicatura; sin embargo, estima que el único fundamento que sustenta el establecimiento de un sistema de evaluación reside en poder eliminar a los malos jueces¹²⁵.

Asimismo, José Francisco García, con ocasión del programa de fortalecimiento BID II, considera necesario someter a los jueces a un régimen de evaluación de desempeño; distinguiendo la necesidad de efectuar dicha evaluación desde una perspectiva social y desde el punto de vista del funcionario o juez a calificar. En este sentido, el sistema de evaluación de desempeño de los jueces es positivo para la sociedad, en tanto, permite: a) verificar supuestos, percepciones y creencias de los operadores, b) responder a las preocupaciones de los individuos y usuarios, c) cumple un rol de rendición de cuentas para la comunidad; y desde el punto de vista del juez evaluado permite: a) reconocer objetivamente las contribuciones individuales y colectivas, b) canalizar el sistema de premios, c) mejorar y adecuar las capacitaciones y planes de formación, entre otros¹²⁶.

Por otra parte, destaca en el ámbito internacional, el reconocimiento que se realiza en el artículo 22 del Estatuto del juez Iberoamericano, de la posibilidad de evaluar el rendimiento y comportamiento técnico profesional de los jueces, con la finalidad de garantizar la eficiencia y calidad del servicio. Asimismo, en la declaración de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, efectuada en Canarias en el año 2001 –con la asistencia del entonces Presidente de la CS de nuestro país-, se manifiesta la necesidad de promover la aplicación de sistemas de evaluación, con el objeto de “medir y detectar todos los elementos que puedan incidir en el satisfactorio

¹²⁵ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 100 a 105 p.

¹²⁶ GARCÍA, José Francisco [2012] Accountability judicial y evaluación por desempeño. [diapositivas]. Seminario internacional sistemas de control de desempeño de jueces y funcionario del Poder Judicial, régimen disciplinario y régimen de evaluación de desempeño. [en línea] <<http://servicios.poderjudicial.cl/BID/productos.html>> [consulta 4 de junio de 2015]

desempeño de la judicatura” y propender al mejoramiento del desempeño de los jueces, estimular su capacitación y fortalecer la independencia y demás valores¹²⁷.

En este escenario y teniendo en cuenta la diversidad de fundamentos que se sustentan para argumentar el establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño para los jueces, estimamos que resulta fundamental, si se decide establecer un mecanismo de este tipo, determinar el objetivo que se pretende cumplir con su implementación, ya que jugará un rol vital a la hora de diseñar el sistema de evaluación de desempeño de los magistrados.

Sin embargo, cabe advertir que existen opiniones disidentes de académicos y ministros de Corte de nuestro país, los que proponen la eliminación del sistema de calificación vigente, sin sugerir el establecimiento de otros mecanismos de evaluación de desempeño existentes; sino apuntan a otras propuestas. Así, el ministro de la CS, Pedro Pierry, con ocasión del Seminario “Repensando la Judicatura: necesidad de un nuevo modelo” -realizado en el mes de mayo del 2015-, expone su postura al respecto, considerando que si queremos mejorar el desempeño de los jueces, no debemos evaluar su desempeño –mecanismo que en la práctica no ha prestado utilidad alguna-, sino que el mecanismo adecuado para ello, es fortalecer el proceso de ingreso al Poder Judicial, asegurando que los mejores opten al cargo de juez; cuestión que no lo asegura el sistema vigente, donde predomina el nepotismo, clientelismo, entre otras prácticas. Esta y otras propuestas, serán expuestas más adelante.

b) En segundo lugar, ¿qué debe evaluarse?

Como se ha indicado con anterioridad, la evaluación de desempeño consiste básicamente en evaluar el desempeño de los magistrados en el ejercicio de su labor, sea desde un punto de vista administrativo, ético o jurisdiccional, sin perjuicio de las diversas posturas que se sustentan a este respecto, que se analizan posteriormente. Sin embargo, cabe advertir que dicha evaluación no puede abarcar cuestiones ajenas al desempeño

¹²⁷ Declaración de Canarias: Evaluación del desempeño de jueces y magistrados. Declaración final de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia. [en línea] < <http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/6-declaracion-canarias.pdf>> [consulta 1 de junio de 2015], pp.23

profesional del juez, es decir, la evaluación no debe considerar cuestiones relacionadas con el ámbito de vida privada o la intimidad de la persona del juez¹²⁸.

Efectuada dicha advertencia, se debe tener presente que la evaluación de desempeño puede abarcar desde aspectos cuantitativos como por ejemplo la cantidad de sentencias dictadas por el juez, el horario de llegada, horas trabajadas; y aspectos de carácter cualitativo como la calidad de las sentencias.

Con respecto a evaluación de cuestiones formales, no existen mayores discrepancias en cuanto a considerarlas a la hora de evaluar el desempeño de los jueces; sin embargo se presentan algunas diferencias respecto a la preponderancia de dichos aspectos. En este sentido, durante el Foro Judicial 2011, la profesora María Inés Horvitz manifiesta su desacuerdo “con la idea de medir el desempeño en términos formales, como única finalidad de la evaluación de desempeño”¹²⁹, considerando que dichos aspectos se pueden medir por otras vías; y por lo demás, la limitación de la evaluación a cuestiones meramente formales promueve a que el juez se centre sólo en alcanzar dichos aspectos para obtener algún incentivo o asegurar su promoción. Postura que es compartida por Juan Enrique Vargas, en esta misma ocasión, quien estima que la peor señal que se puede dar a los jueces es medir sólo aspectos de carácter cuantitativo, toda vez que da la errada impresión de que fuese lo único que interesa.

Sin embargo, el académico Rodrigo Correa, es de la opinión que sólo debe evaluarse el desempeño de los jueces en razón de que constituye un mecanismo adecuado para eliminar y sacar del sistema a los “malos” jueces y, para ello, a su juicio, bastaría el establecimiento de aspectos cuantitativos.

Por su parte, la evaluación de aspectos cualitativos genera bastantes controversias, en primer término, por la posibilidad de que sean evaluados dichos aspectos de manera

¹²⁸ En este sentido, en el documento de sustentación de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de CS y Tribunales Superiores de Justicia sobre evaluación de desempeño, se establece que una de las premisas de todo régimen de esta naturaleza -aplicable a los jueces- consiste en que “la evaluación no se dirige a la persona del juez, sino a su desempeño en el ejercicio de la función jurisdiccional (...). Nunca debe inmiscuirse en la vida privada del juez, ni en su intimidad personal, ni menoscabará los derechos y libertades fundamentales del juez, como persona”.

¹²⁹ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 97p.

arbitraria y subjetiva, y, en segundo lugar, por los eventuales riesgos de afectación a la independencia judicial.

En este sentido, lo que genera mayor debate es la posibilidad de evaluar la calidad de las sentencias o el ejercicio de la función propiamente jurisdiccional; siendo relevante hacer referencia a la discusión que se generó respecto a este tema en el Foro recién aludido, en su tercera sesión. En dicha ocasión, la profesora Horvitz expresó su postura, en cuanto a que no debe evaluarse cualitativamente las resoluciones judiciales, toda vez que dicha evaluación se utilizará como un mecanismo, por el órgano evaluador, para afectar la independencia judicial de los jueces; considerando de esta manera que no constituye un mecanismo adecuado para evaluar lo estrictamente jurisdiccional.

Por su parte, el profesor Fernando Atria, en relación a la evaluación de la función del juez, considera que no corresponde evaluarlo una vez que el proceso está finalizado, esto es, evaluar su sentencia; sino que deben observarse las etapas anteriores a ello, de manera de garantizar a través del proceso o la institucionalidad, la calidad del resultado.

Asimismo, Luis Aedo, considera que sólo deben evaluarse las funciones de carácter periférico, en razón de que evaluar las decisiones jurisdiccionales resulta un peligro para la independencia judicial; siendo adecuado controlar el contenido o calidad de las sentencias a través de su impugnación por medio de recursos.

Postura que es compartida por Cristian Riego, quien estima que es incompatible el sistema de evaluación de desempeño con la independencia judicial, en tanto, esta última “supone que el juez en el momento de tomar las decisiones no está sujeto (...) a otras lógicas, sino a su lealtad con el sistema jurídico”¹³⁰. Asimismo, sostiene que el sistema recursos está para los efectos de revisar las sentencias judiciales; sin perjuicio de ello, propone el control del debate público, como único mecanismo de control que deben estar sometido los jueces.

Por su parte, la ANM en las regionales de Arica, Iquique y Antofagasta, manifiestan que los criterios que se utilizan en las evaluaciones no deben estar relacionados con la revisión de sentencias o si éstas comparten o no los lineamientos de sus superiores jerárquicos, toda

¹³⁰ Ibid. 106p.

vez que ello, sería atentatorio al principio de independencia. Sin perjuicio de lo anterior, consideran necesario que se establezca un determinado estándar sobre su calidad.

Similar posición sustenta la jueza María Francisca Zapata quien es de la opinión de que se debe evaluar la calidad de las sentencias, pero advierte que dicha evaluación no debe referirse a la decisión misma¹³¹. De esta manera, estima que este último aspecto se controla a través del sistema de recursos y en ningún caso deben establecerse “mecanismos de premios/castigos (...) en relación a la decisión misma, pues ello implica instalar una interferencia entre el juez y la ley, quien se verá impulsado a tomar en cuenta la lógica del premios y castigos al momento de resolver, es decir, resolver estratégicamente, conforme a su conveniencia”¹³². En este sentido, Zapata distingue entre el centro de la función de juzgar, esto es, propiamente la decisión jurisdiccional –dar a cada uno lo suyo-, y los deberes periféricos pero inherentes a dicha función. En este entendido, considera que el núcleo de la función de juzgar debe regirse por el principio de independencia y sólo debe ser controlado a través del sistema recursivo; en cambio, los deberes periféricos deben ser sometidos a múltiples controles a través del sistema de calificación y en último término por el régimen disciplinario, cuestión que resulta esencial para la mayor o menor calidad de la decisión jurisdiccional¹³³.

Posición contraria sustenta Juan Enrique Vargas, quien a pesar de reconocer la dificultad y la posibilidad de existir márgenes de discrecionalidad, estima necesario evaluar la calidad de las sentencias, toda vez que para el académico resulta vital que los jueces realicen adecuadamente su labor y limitar la evaluación a obligaciones de carácter periférico conlleva efectos perversos.

Finalmente, cabe hacer presente que la determinación en específico de los indicadores y contenido a evaluar, es una labor compleja que requiere el estudio, discusión y consenso entre los diversos actores; siendo necesario establecer indicadores objetivos que limiten la arbitrariedad de la autoridad o ente evaluador, aún cuando en dicha evaluación se

¹³¹ Es decir, puede referirse dicha evaluación a aspectos formales, por ejemplo a que la sentencia contenga fundamentación o no.

¹³² Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 113p.

¹³³ ZAPATA, María Francisca. Carrera Judicial. Lineamientos generales para un Estatuto Profesional del Juez. Revista de Estudios de la Justicia N°18, 2013.

consideren aspectos cuantitativos como cualitativos. Lo que a juicio de los asistentes al Foro Judicial 2011, resulta relevante “pues quien defina el contenido de la evaluación del desempeño orientará la política pública del Poder Judicial en la medida que ello supone la definición de un criterio explícito o implícito de calidad, lo que exige a su vez discutir cuáles son los parámetros para definir su contenido”¹³⁴.

c) En tercer lugar, ¿cómo se debe evaluar el desempeño de los jueces?

Al respecto existen diversas propuestas, todas tendientes a cambiar o derechamente eliminar el régimen de calificación vigente, en razón a las duras críticas que se formulan a éste y que han sido expuestas en el punto 1.4 de este capítulo.

En este sentido, la ANM, tal como lo ha manifestado en la presentación efectuada al pleno de la CS en el mes de octubre del año 2014, postula la eliminación del actual sistema de calificaciones, reemplazándolo por un régimen objetivo de evaluación de desempeño. Dicho sistema de evaluación debe estar integrado por parámetros medibles preestablecidos y generados producto de instancias de participación de magistrados.

Posición que es compartida por el profesor Juan Enrique Vargas en lo relativo a que el actual sistema debe ser sustituido. En este entendido, propone establecer “compromisos de desempeño basado en metas, colectivas e individuales, de las cuales dependan incentivos valiosos para los funcionarios, tales como: bonos de desempeño, posibilidad de optar a programas especiales de capacitación, preferencia a la hora de postular a ascensos, entre otros”¹³⁵, los cuales se encontrarán asociados a indicadores de carácter cualitativo y cuantitativo. Dichos indicadores se caracterizarán por constituir un conjunto amplio de variables, bajo estándares progresivos, considerando la opinión y necesidades de los usuarios del sistema y otros grupos relevantes, combinando indicadores colectivos e individuales; siendo dichos indicadores establecidos a través de un consenso entre los diversos actores involucrados.

¹³⁴ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 118p.

¹³⁵ Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 117 y 118p.

Asimismo, la juez María Francisca Zapata critica el actual sistema de calificación establecido en el COT, específicamente en razón a que apunta a las conductas de los magistrados, entendiendo por ellas sólo las prohibiciones y deberes de los jueces; no integrando a este concepto el rendimiento y producción que sólo lo identifica con el desempeño; asimismo reprocha que el actual escenario permite controlar el núcleo de la función de juzgar, lo que pone en riesgo la independencia judicial.

De esta manera, Zapata efectúa su propuesta impulsando la implementación de un sistema de evaluación de desempeño, teniendo para ello en cuenta El Código Iberoamericano de Ética Judicial, el cual presenta los cimientos de un adecuado régimen de evaluación de desempeño, considerando que: i) se debe contar con un mecanismo justo y que otorgue garantías a los jueces evaluados, ii) la evaluación no se dirige a la persona del juez, sino a su desempeño y iii) tiene por finalidad el mejoramiento del desempeño y el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces, a través de propender a la capacitación de éstos y el resguardo de su independencia. En consideración a ello, propone un “sistema de medición de las pautas de conductas del juez comparadas con un estándar predefinido, desde el normal desenvolvimiento hasta la excelencia. Los resultados de esta comparación traen consecuencias para el juez evaluado, también predeterminadas, que pueden ser positivas, negativas u otras que sin reunir necesariamente las características de aquellas, se contemplen como posibles dentro de determinados rangos de resultados, por ejemplo: charlas vocacionales, motivacionales o simplemente capacitaciones ordinarias”¹³⁶.

Por su parte, José Francisco García efectúa una interesante exposición en su calidad de Coordinador de Políticas Públicas del Instituto Libertad y Desarrollo, con ocasión al proyecto de fortalecimiento BID II, en el cual rescata la experiencia de los países de la OCD respecto a la evaluación de desempeño, teniendo en cuenta los aspectos positivos y negativos de dichas experiencias. En consideración a dicho estudio y realizando una mezcla estratégica de las mejores prácticas internacionales y la realidad local, propone a) la utilización de diversos instrumentos para evaluar colectivamente (“evaluación de corte”) e individualmente (“evaluación de jueces y funcionarios”), b) diferenciar evaluaciones entre jueces y funcionarios no jueces. Así, propone implementar variados mecanismos o instrumentos de evaluación: auto-evaluación, contratos por resultado, evaluación de pares, evaluación de expertos, encuestas de satisfacción de usuarios, entre otros.

¹³⁶ Op cit. ZAPATA. M. Carrera Judicial. Lineamientos generales para un Estatuto Profesional del Juez. 16p.

Por otro lado, desde el ámbito internacional, cabe hacer alusión a la Declaración Final del IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, más conocida como declaración de Copan- Salvador; en la cual se emite una declaración respecto a variados temas, entre ellos, la evaluación de desempeño. En este sentido, se promueve y se asume el compromiso de implementar un sistema de evaluación transparente y público, que se adapte a la realidad normativa y social de cada país; distinguiendo para los efectos de la evaluación entre los jueces y funcionarios no jueces. De esta manera, se declara que deben considerarse indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo, recomendando, en primer caso: i) el empleo de métodos comparativos y ii) el cotejo de tareas evaluadas con promedios generales de rendimiento de categoría de tribunales; y respecto a lo cualitativo, se recomienda: i) la capacitación permanente, ii) evaluación integral por superior jerárquico sea administrativo o jurisdiccional, como también iii) la evaluación proveniente de sujetos externos al Poder Judicial. Asimismo, se establece un procedimiento de evaluación con garantías mínimas relacionadas con: i) predeterminación de los ítems evaluables y su valoración, ii) fijación de parámetros de evaluación positiva, iii) predeterminación de las consecuencias de la evaluación satisfactoria o insatisfactoria, iv) publicidad insita en todo debido proceso y v) posibilidad de recurrir administrativa y/o jurisdiccionalmente¹³⁷.

d) Finalmente, ¿quién o qué órgano debe evaluar?

En este aspecto, es necesario recordar que constituye una posición dominante en el ámbito doctrinario y judicial la necesidad de erradicar las facultades de contenido no jurisdiccional de los tribunales superiores de justicia, considerándose dentro de ellas, la facultad de evaluar a los jueces o ministro de Corte. En este entendido, la CS y las CA deben centrarse en ejercer adecuadamente su labor jurisdiccional, y por tanto, debe quedar en manos de un órgano diverso la facultad de evaluar a los jueces y funcionarios del orden judicial.

¹³⁷ Declaración Copan- San Salvador .Declaración Final IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. [en línea]<<http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/8-el-salvador-2004.pdf>> [consulta 4 de junio de 2015], pp. 23 a 25

En este sentido, la ANM no sólo critica en términos generales el cúmulo de facultades no jurisdiccionales radicadas en los tribunales superiores de justicia, sino va más allá, calificando de errada la atribución de competencia en materia de calificaciones en manos de dichos tribunales. De esta manera, bajo la consideración de la referida Asociación, dicha potestad pone en riesgo el principio de independencia y la imparcialidad del magistrado, ya que los tribunales superiores tienen facultades para revisar las resoluciones de los jueces a evaluar. Así las cosas, propone la creación de un órgano autónomo, descentralizado, de organización plural, con integración mayoritaria de jueces, de dedicación exclusiva y temporal; el cual gozará de todas aquellas funciones relativas o concernientes al “estatuto profesional del juez”, entre ellas, la evaluación de desempeño de los magistrados.

Misma posición sostiene el profesor José Francisco García, en cuanto estima conveniente que un órgano independiente, autónomo al Poder Judicial y de integración mixta efectúe la evaluación de los jueces, siendo un órgano diverso el encargado de definir y plantear las metas de gestión. Sin perjuicio de ello, considera necesario además implementar mecanismos complementarios de evaluación consistentes en: evaluación de pares, auto-evaluación, encuesta de usuarios, comités de expertos independientes, etc.

En el ámbito internacional, destaca la Declaración de Copán- Salvador 2004, en la cual se promueve la designación del órgano(s) evaluador(es) que provenga del sistema judicial; sin perjuicio del apoyo de operadores externos. Así, el contar con un órgano de estas características, en primer lugar, garantiza la independencia de los evaluadores y la confianza de los evaluados, toda vez que el órgano evaluador estará integrado por personas que tienen la experiencia y conocimiento de la labor a evaluar; y en segundo término, otorga transparencia y objetividad al contar con la intervención o apoyo de personas externas al Poder Judicial.

Sin perjuicio que una mayoría considerable de actores considera necesario evaluar el desempeño de los jueces, y en virtud de ello, el análisis efectuado con anterioridad se centró en dicho mecanismo. Nos parece interesante exponer las posturas de quienes consideran que la evaluación no debe efectuarse respecto al desempeño de los magistrados en el ejercicio de su labor, sino que se deben ser evaluados en otros ámbitos, y la posición de aquellos que estiman que deben enfocarse los esfuerzos en el sistema de ingreso de jueces al Poder Judicial.

En este sentido, la profesora María Inés Horvitz, estima que la evaluación de desempeño no es el mecanismo más adecuado para mejorar el desempeño jurisdiccional de los jueces, sino que estima que las vías más apropiadas para ello, es la capacitación y el mejoramiento de los sistemas de ingreso al Poder Judicial. Así las cosas, sugiere que la evaluación se practique fuera del ámbito jurisdiccional del juez, esto es, se evalúe a los magistrados durante sus capacitaciones.

Por su parte, el ministro Pedro Pierry es de la opinión de eliminar el sistema de calificaciones de jueces, sin establecer en su reemplazo un mecanismo de calificación o de evaluación de desempeño; sino que apunta a reforzar el rol de la Academia Judicial y el sistema de ingreso del Poder Judicial de los jueces, de manera de asegurar el ingreso de los mejores. Asimismo, propone importantes reformas en materia de nombramientos y carrera judicial, configurando un sistema que pretende erradicar la jerarquía y sumisión por parte de los jueces a los ministros de Corte, las prácticas institucionales que promueven la arbitrariedad; buscando implementar una institucionalidad que asegure la objetividad e igualdad –el cual será expuesto y analizado en el capítulo IV y V-.

En esta misma línea, se han manifestado el actual presidente de la CS, Sergio Muñoz, quien ha señalado que es partidario de eliminar las calificaciones; postura que es compartida por los ministros de la Excma. Corte, Sres. Brito y Cerda, quienes sustentan su opinión en que el instituto de la calificación responde “a una concepción institucional y de cosa juzgada hoy superadas, y porque la experiencia ha demostrado la imposibilidad de reducir a esquemas de objetividad lo que es propio de toda apreciación”¹³⁸.

2. Sistemas comparados

En esta sección se examinarán algunas de las experiencias de países integrantes de la OCDE en materia de evaluación de desempeño de jueces, utilizando como referencia la

¹³⁸ Acta N°178-2015. Corte Suprema, XVIII Jornadas de Reflexión, Calificaciones.

exposición que efectúa José Francisco García, con ocasión al Seminario Internacional de “Sistema de control de desempeño de jueces y funcionarios del Poder Judicial.

En primer lugar, cabe analizar la experiencia Española en materia de evaluación de desempeño, la cual se ha caracterizado por funcionar bajo la lógica de premios y castigos en función de una buena o mala evaluación de los jueces.

Desde el año 1989 -con la aprobación del Consejo General del Poder Judicial- se introducen en España módulos de trabajo para los órganos judiciales, con la finalidad de determinar la carga de trabajo y fijar el rendimiento de los jueces. Sin embargo, en el año 1997 en el Libro Blanco del Consejo General del Poder Judicial se efectúa una revisión crítica de los módulos, específicamente por establecer criterios netamente cuantitativos, que no reflejan y no sirven para medir adecuadamente el trabajo y desempeño de los jueces. Sin perjuicio de las críticas efectuadas, se reconoce la necesidad del establecimiento de módulos con la finalidad de a) obtener datos que permitan conocer las necesidades en materia de personal, y b) establecer un estándar de exigencia de rendimiento de los jueces, de manera de: destacar a aquellos que estén sobre dicho nivel y ejercer una labor inspectora, o incluso disciplinaria, respecto a aquellos jueces que estén bajo dicho umbral. En este entendido y reconociendo la importancia de los módulos, se sugiere establecer nuevos módulos que consideren criterios cualitativos y el refinamiento de los módulos existentes, teniendo en consideración el tipo de juez y la labor que desempeña, de manera de poder determinar la carga de trabajo real del juez; enfocándose en la evaluación de los magistrados en la eficacia, calidad, compromiso y desarrollo profesional de los magistrados.

Posteriormente, en el año 2000 se introducen algunas reformas en esta materia, estableciendo un vínculo entre el desempeño de los jueces y sus remuneraciones. De esta manera, se premiaba con un aumento salarial a aquellos jueces que satisfacían un determinado nivel de desempeño –aumento de 5 a 10% si se supera el estándar base- y se “castiga” con una disminución del sueldo a aquellos que están bajo un determinado nivel – cumplimiento menos a 80% del estándar, se reduce 5% en sueldo base-. Sin embargo, este sistema de incentivos se declaró inconstitucional por el Tribunal Supremo, en atención a que infringía el principio de independencia financiera del Poder Judicial.

Actualmente el sistema de evaluación de desempeño español se caracteriza por contar con indicadores de cumplimiento en tiempo, jugando un rol esencial la rapidez y el incremento salarial como consecuencia de un buen rendimiento; constituyendo en definitiva un sistema de evaluación juzgador.

Por otra parte, resulta interesante examinar el caso Francés, que en el año 2001 a través de la dictación de la Ley Orgánica Financiera y con el propósito de reducir los costos invertidos en materia judicial, se establece un sistema de evaluación que vincula cumplimiento de indicadores al presupuesto judicial. Sin embargo, la implementación de dicho sistema suscitó gran resistencia desde el ámbito judicial, generando temor a despidos administrativos e impacto en remuneraciones. Asimismo, se definió el contenido de los indicadores, estableciéndose parámetros de carácter cuantitativos, siendo controversial la determinación de los criterios cualitativos. Sin embargo, y aún cuando a través de dicha ley se cumplió con el principal objetivo – el control del gasto-, resultó ineficaz en materia de asignación descentralizada de recursos y en evaluación de desempeño. Por otra parte, destacan determinadas instancias pilotos, entre ellas: a) la celebración de contratos de desempeño para reducir casos pendientes por tribunales administrativos y b) la evaluación de la calidad de las sentencias por comités expertos en la Corte de París, teniendo en consideración en este último caso: el proceso de decisión judicial y la decisión judicial misma.

En último término, la experiencia de Holanda resulta no sólo interesante, sino también bastante enriquecedora en términos de sus positivos resultados prácticos. En este sentido, en el año 2002 se implementó un sistema integral de evaluación de tribunales basado en el control de estándares de calidad, dicho sistema se caracteriza por la multiplicidad de instrumentos y mecanismos utilizados para evaluar el desempeño de los jueces, como por la existencia de instituciones de apoyo para el adecuado funcionamiento del sistema. Así, se efectúa una evaluación anual del funcionamiento del tribunal y, cada cuatro años, se realiza la evaluación de percepción de usuarios, satisfacción interna y evaluación por un comité independiente externo; complementándose con evaluaciones de pares y procedimientos de reclamos. La implementación de este sistema ha presentado mejoras incrementales que reflejan en: i) aumento de productividad y cultura pro-usuario, ii) mejora en percepción y evaluación del servicio, iii) espacio para mejorar la calidad de sentencias, entre otros aspectos positivos.

A partir de este examen, García concluye que no existe un sistema de evaluación de desempeño de jueces que sea ideal o perfecto, sino que el análisis de las experiencias comparadas nos permitirá rescatar algunos los aspectos, herramientas o métodos adecuados que han sido implementados en algunos países y han tenido consecuencias positivas en la práctica. En este sentido, considera relevante considerar a la hora de diseñar el sistema de evaluación realizarlo por medio de procesos participativos, con amplios espacios para experimentar e innovar a través de proyectos pilotos, evolucionando desde enfoques cuantitativos a cualitativos, combinando evaluación de carácter colectivo e individual, evitando generar expectativas que no puedan ser cumplidas. De este modo, rescata varios aspectos del sistema de evaluación de desempeño aplicado en Holanda, considerando necesario para establecer un régimen adecuado: i) establecer múltiples instrumentos de evaluación, ii) evaluación y monitoreo de pilotos y/o procesos de reformas, y iii) creación de instituciones que sirvan de apoyo y acompañamiento en la reforma.

Por otra parte, parece relevante no sólo considerar aquellos aspectos positivos de las experiencias comparadas, sino también aprender de aquellos sistemas que no generan las consecuencias esperadas, ni cumplen con los objetivos planteados al establecerse un sistema de este tipo; de manera, de no cometer los mismos errores.

En síntesis

Del análisis y examen efectuado a lo largo de este apartando, es posible afirmar que el sistema de calificación de los jueces requiere importantes reformas, siendo las críticas sustentadas en contra de este sistema compartidas por todos los actores. En este sentido, el principio de independencia interna de los jueces se encuentra en una zona de riesgos ante el sistema de calificación vigente; a) en primer lugar, en razón a que son los superiores jerárquicos quienes califican a los magistrados¹³⁹, los que al mismo tiempo, revisan el contenido de las sentencias que éstos dictan, generando una dinámica que puede tener efectos perversos. Dicha dinámica consiste básicamente en que el juez podría verse impulsado a seguir el criterio del superior jerárquico en sus resoluciones y sentencias, no por la racionalidad o sustento de dicha postura, sino con el objeto de ceñirse a los pensamientos

¹³⁹ Aún cuando hay quienes que consideran que son los más adecuados para efectuar la calificación de los jueces, toda vez que conocen mejor que cualquiera en qué consiste la labor jurisdiccional.

de su superior jerárquico, toda vez que califica su desempeño, el cual jugará un rol determinante para el éxito de su carrera profesional. Situación que se ve agravada por un sistema de calificación que no se construye sobre la base de criterios objetivos, entregando gran discrecionalidad al calificador para evaluar, existiendo prácticas que refuerzan dicha libertad ante fundamentaciones de la evaluación efectuada a través de frases tipo y sin un real contenido; permitiendo en definitiva todos estos factores, un incentivo a la utilización desviada del sistema de calificación. Por otra parte genera gran debate los posibles riesgos que puede generar a la independencia interna de los jueces, b) el pretender evaluar el contenido de la decisión jurisdiccional a través del proceso de calificación; en este sentido, hay variadas posiciones a este respecto, cuestión que fue abordada en el punto 1.4 de este capítulo.

Por tanto, teniendo presente las falencias que presenta nuestro actual sistema de calificaciones y la posición dominante de modificar el régimen vigente, resulta necesario que cualquier reforma o modificación que se realice en esta materia –especialmente por su complejidad-, sea fruto de un proceso participativo que considere a todos los actores involucrados y las experiencias comparadas en materia de evaluación de desempeño. Asimismo, se requiere establecer cimientos fuertes en torno a qué buscamos con establecer un sistema de evaluación de desempeño (rendir cuenta a la ciudadanía, eliminar a los malos jueces, mejorar el sistema judicial, entre otras razones) y una vez determina la finalidad de su establecimiento, diseñar un sistema que se adecúe a los estándares internacionales y las declaraciones que se han efectuado con ocasión a los Encuentros Iberoamericanos, teniendo siempre en cuenta las particularidad de nuestro diseño institucional y realidad social.

Sin perjuicio de ello, el debate no se debe limitar a una modificación de sistema vigente, sino también debemos debatir respecto a la posibilidad de eliminar el sistema de calificaciones de jueces, proposición que efectúa el actual ministro Sr. Pierry acompañada con una serie de reformas y un cambio en el diseño institucional, el cual será analizado a propósito de la carrera judicial, capítulo V de la presente tesis.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN DISCIPLINARIO O DE CONTROL DISCIPLINARIO

En el sistema judicial chileno los jueces gozan de inamovilidad¹⁴⁰ en el ejercicio de la labor jurisdiccional, principio que encuentra consagración en nuestra CPR y cuyo reconocimiento es esencial para el desempeño independiente de la función jurisdiccional. Sin embargo, todo régimen que reconozca y consagre la inamovilidad e independencia de los jueces, requiere establecer un régimen de responsabilidad, de manera que cumpla un rol de contrapeso, evitando así abusos o conductas reprochables por parte de los magistrados.

A este respecto, nuestra legislación establece la responsabilidad común¹⁴¹, política, ministerial y disciplinaria de los jueces. Sin embargo, en este apartado solo nos avocaremos al estudio acabado de la responsabilidad disciplinaria, efectuando referencias genéricas a la responsabilidad política y ministerial de los magistrados.

Específicamente en esta sección se estudiará el régimen disciplinario judicial aplicable a los jueces que integran el Poder Judicial y a los ministros de Corte, efectuando, en primer término, un análisis de los principios que debe observar todo sistema disciplinario, para luego realizar un examen del régimen disciplinario chileno considerando: las materias que comprende, los sujetos y/u órganos que intervienen, el procedimiento, las causales y sanciones disciplinarias; todo ello, a la luz del principio de independencia judicial.

En este sentido, es dable citar las palabras del magistrado Pablo Surroca Casas – miembro del Secretariado de Jueces para la Democracia-, quien dirigiéndose a los jueces afirma: “la independencia de la que gozamos los jueces debe tener como contrapunto un riguroso régimen disciplinario. Si somos independientes y no podemos ser inquietados ni

¹⁴⁰ Sin perjuicio que dicho principio encuentra consagración en el artículo 77 de la Carta Fundamental, hay autores que afirman que el referido reconocimiento es más teórico que real, toda vez que dicho cuerpo normativo establece la posibilidad de remover a un juez sin garantizar, ni respetar un racional y justo procedimiento.

¹⁴¹ En este sentido, el profesor Cristian Maturana, en su separata “Orgánico I”, conceptualiza la responsabilidad común como “la consecuencia de actos u omisiones que el juez realiza en su carácter de individuo particular y no como funcionario del orden judicial”. En atención a que este tipo de responsabilidad (sea penal o civil) afecta a todas las personas, no constituye una base del ejercicio de la jurisdicción.

perturbados en el ejercicio de nuestra función jurisdiccional, también debemos ser conscientes de que nuestro estándar de responsabilidad debe ser mayor”¹⁴². Asimismo, Surroca advierte que “no debemos olvidar que, en la medida que la actuación disciplinaria pretende corregir y sancionar determinadas conductas judiciales, siempre se corre el riesgo de que un uso desviado, no ajustado a los fines que explican y justifican la potestad, pueda incidir directa o indirectamente en el ejercicio independiente de la función”¹⁴³.

1. Principios aplicables al régimen disciplinario judicial

En el derecho internacional, existen diversos instrumentos e informes que se refieren a los principios que deben estar presentes en todo régimen disciplinario¹⁴⁴. Al respecto, nos referiremos al informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –en adelante CIDH-, denominado “Garantías para la independencia de los y las operadores de justicia”, en el cual se resalta la importancia que todo proceso disciplinario asegure y respete las garantías del debido proceso -consagrado en el artículo 8 de la referida Convención-, esto es, “el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”.

En este sentido, dicho informe sistematiza los principios que son de vital observancia en el proceso disciplinario. Al respecto, considera 5 garantías fundamentales:

1) Independencia, competencia e imparcialidad de la autoridad disciplinaria: este principio se encuentra consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece que “toda persona tiene derecho a ser oída (...) por un

¹⁴² SURROCA, Pablo. Régimen disciplinario de los jueces y magistrados. [en línea]<<http://www.juecesdemocracia.es/pdf/RegidisciJueyMagFeb09.pdf>> [consulta 27 de mayo de 2012], 2p.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ En este sentido el artículo 11 del “Estatuto Universal del juez” y los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”.

juez o tribunal competente, independiente e imparcial". Asimismo, el artículo XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho de toda persona a ser oída de forma imparcial y pública, por un tribunal establecido con anterioridad, según la ley preexistente. Por su parte, también se reconoce la necesidad de una tramitación pronta e imparcial de toda acusación o queja formulada contra un juez en los "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura".

A este respecto, la Comisión estima que independiente de cuál sea el órgano investido de las facultades disciplinarias, es necesario que dicha autoridad cuente con competencia, independencia e imparcialidad en el ejercicio su potestad, "al constituir una función materialmente jurisdiccional y un presupuesto esencial del debido proceso"¹⁴⁵.

En este sentido, la Corte estima que resulta fundamental para poder asegurar la independencia del órgano y/o autoridad investida de las facultades disciplinarias contar "con un adecuado proceso de nombramiento, inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas"¹⁴⁶.

En relación con la garantía de competencia que requiere gozar la autoridad disciplinaria, esta "implica el derecho a ser juzgado por las autoridades respectivas con arreglo a procedimientos previamente establecidos".¹⁴⁷

Por su parte, la garantía de imparcialidad, "exige que la autoridad que interviene se aproxime a los hechos careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad"¹⁴⁸.

En el informe en comento, se hace referencia expresa al caso de Chile, respecto a los riesgos que presenta para las garantías de imparcialidad e independencia los controles

¹⁴⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. [en línea] < <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf> > [consulta 05 de febrero de 2015], 85p.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid. 86p.

¹⁴⁸ Ibid. 86-87p.

de carácter político de los tribunales superiores de justicia, específicamente la existencia de “juicios políticos”. En este sentido, nuestra CPR establece en su artículo 52 n°2 letra c) la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de declarar si dan o no lugar a las acusaciones formuladas a los magistrados de los tribunales superiores de justicia por “notable abandono de sus deberes”; y posteriormente -tal como lo establece el artículo 53 n°1 de nuestra CPR- se regula la intervención del Senado en dicho “juicio político”, quien resuelve como jurado y se limita a declarar si el acusado es culpable o no.

Al respecto, la Comisión Interamericana hace hincapié en que además de los riesgos que conlleva el control por parte de un órgano netamente político, esta situación se ve agravada por la amplitud y vaguedad de la causal empleada por el legislador para dar lugar a este tipo de acusaciones, como es el caso de nuestro país¹⁴⁹. En este sentido, considera que “además de que varios de los procedimientos que regulan los juicios políticos no garantizan el principio de legalidad y las garantías del debido proceso, la sola facultad atribuida al poder legislativo de separar de sus cargos a las y los operadores de justicia por su propia naturaleza resulta problemática con la garantía de independencia que deben tener las y los operadores de justicia sin temor a ser sancionados por otros poderes”¹⁵⁰.

En atención a ello, la Comisión estima conveniente erradicar de manera progresiva la existencia de juicios políticos.

2) Principio de legalidad: esta garantía encuentra reconocimiento en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece que “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”. El referido artículo, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana es aplicable a todos los procedimientos, ya que “las sanciones

¹⁴⁹ Así, y tal como lo señala el profesor Maturana en su separata “Orgánico I”, existe discusión respecto al alcance de la causal “notable abandono de sus deberes”, pudiendo distinguir un concepto restringido de la referida causal, entendida como la “infracción de deberes meramente adjetivos”, es decir, solo considera la “conducta externa o formal de los magistrados en el cumplimiento de su labor jurisdiccional”; y un concepto amplio de dicha causal consistente en la infracción no solo de deberes meramente adjetivos, sino también de carácter sustantivo. Asimismo, existe discusión respecto a si dicha causal implica tanto una acción u omisión. Para ello, el profesor Maturana, hace referencia al sentido natural y obvio de “notable abandono” –según lo establecido en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y lo señalado reiteradamente por la CS-, concluyendo que “lo que acarrea responsabilidad política de los magistrados de los tribunales superiores de justicia es, precisamente, la omisión digna de nota, reparo o atención en el cumplimiento de sus deberes”.

¹⁵⁰ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 89p.

administrativas, son como los penales, una expresión del poder punitivo del Estado, que implican un grave menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de su conducta ilícita”¹⁵¹.

Si bien nuestro Tribunal Constitucional –en adelante TC- coincide con la Comisión, en tanto, tal como lo señala en el considerando vigésimo quinto de la sentencia Rol 747-2007¹⁵², “las sanciones administrativas y las penas, (...) forman parte de una misma actividad sancionatoria del Estado” y “ la extensión del principio de legalidad penal al derecho administrativo sancionador se justifica puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi”; no comparte la opinión de que ello sea aplicable a la actividad disciplinaria del Poder Judicial, toda vez que “no forma parte del ius puniendi del Estado, ni tiene por objeto la prevención general de sujetos indeterminados, sino la disciplina de quienes cumplen una determinada función pública”.

En relación a lo anterior, en el considerando vigésimo sexto del fallo en comento se hace expresa referencia al artículo 9 del Pacto de San José de Costa Rica y se analiza la amplitud del mismo, señalando al efecto que “del solo lenguaje de esta norma internacional, ella, al igual que la Carta Fundamental chilena, establece el principio de legalidad –y su componente de tipicidad- en materias penales. Así, se refiere a delitos, penas, condenados y delincuentes”; en definitiva, reconoce la aplicación del principio de legalidad en toda su extensión, sólo al ámbito penal -un mayor examen de este principio, en el ámbito nacional, se efectuará al final de este apartado-.

Siguiendo con el análisis internacional, este principio tiene reconocimiento en el “Estatuto Universal del juez” al establecer en su artículo 11, la necesidad de que toda sanción disciplinaria debe adoptarse por motivos inicialmente previstos en la ley y observando reglas de procedimiento predeterminadas.

La garantía en comento, implica que el legislador debe establecer en forma clara y detallada las causales, sanciones, gravedad, el procedimiento disciplinario y las autoridades

¹⁵¹ Ibid. 91p.

¹⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional, dictada con fecha 31 de agosto del 2007, respecto a la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de determinados preceptos del COT, interpuesta por la Secretaría del 14° Juzgado Civil de Santiago, María Isabel Reyes Kokisk.

encargadas de su aplicación. En este sentido, la Corte estima que “en el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que el juez no permanezca en el cargo”¹⁵³. Sin embargo, la Corte advierte que la principal problemática en esta materia son la falta de precisión y vaguedad de las causales que dan lugar a sanciones disciplinarias, lo que conlleva la discrecionalidad del órgano investido de dichas facultades “generando incertidumbre y falta de previsibilidad sobre la conducta sancionada y son contrarias al principio de legalidad”¹⁵⁴.

En este sentido, el profesor Andrés Bordalí analiza el régimen disciplinario chileno, aplicable a los jueces de nuestro país, criticando la indeterminación de las conductas establecidas tanto en nuestra CPR como el en COT –análisis detallado que se efectuará en el punto 4 del presente capítulo-, toda vez que dicha indeterminación afecta gravemente los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia, considerados esenciales para contar con un adecuado régimen disciplinario que cumpla con las exigencias que un Estado democrático de Derecho demanda. Al respecto, señala que la referida vaguedad e indeterminación de las causales que dan lugar a la responsabilidad disciplinaria de los jueces, “no es compatible con un sistema sancionador bajo el principio de legalidad, pues el órgano juzgador termina por asumir un rol de creador del código disciplinario, asumiendo así una función “paralegislativa”. Asimismo, los destinatarios desconocen con anterioridad cuáles son las conductas prohibidas, contrariando fuertemente el principio de seguridad jurídica”¹⁵⁵.

3) Defensa adecuada: el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, más conocido como el Pacto de San José de Costa Rica, consagra el derecho a ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, estableciendo además garantías mínimas que toda persona debe gozar -durante todo el proceso-, en plena igualdad, consistentes en: el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, concesión de tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, derecho a contar –si es

¹⁵³ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 91p.

¹⁵⁴ Ibid. 93p.

¹⁵⁵ Op cit. BORDALÍ. A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. 622p.

que lo estima conveniente- con un defensor (sea privado o proporcionado por el Estado), derecho a interrogar a testigos, peritos, entre otros¹⁵⁶.

De esta manera, dicho cuerpo normativo pretende asegurar el derecho a una defensa adecuada, toda vez que constituye un elemento esencial del debido proceso, siendo vital que el magistrado “acusado” esté en condiciones de igualdad procesal para defender adecuadamente sus derechos e intereses¹⁵⁷.

Asimismo, en el informe en comento se hace referencia al contenido de esta garantía, haciendo alusión a lo señalado por la Corte Europea al respecto, quien ha señalado que “el juez cuyo cargo está en juego debe tener la oportunidad razonable para presentar su caso – incluida su evidencia- en condiciones que no lo coloquen en una situación de desventaja sustancial vis-á-vis las autoridades que proceden en contra de él”¹⁵⁸.

4) Motivación: La Corte Interamericana de Derechos Humanos conceptualiza la motivación como “la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”, constituyendo un componente esencial del debido proceso.

Este deber de motivación que tiene el órgano y/o autoridad investida de las facultades disciplinarias, es de vital importancia a la hora de determinar la gravedad y proporcionalidad de la sanción aplicada; como asimismo, permite probar que las partes han sido oídas a lo largo del proceso disciplinario y abre la posibilidad de criticar la decisión del órgano, permitiendo la revisión y examen por una autoridad diversa¹⁵⁹.

5) Derecho a revisión: este principio se encuentra reconocido en los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura” en cual establece que “las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente”. Asimismo, en la Convención Americana se

¹⁵⁶ Asimismo, el derecho del juez a ser oído en un procedimiento disciplinario, se encuentra expresamente reconocido en los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”

¹⁵⁷ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 95p.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid. 97p.

encuentra previsto en el artículo 8.2 letra h) el derecho a recurrir del fallo ante un tribunal superior.

En este sentido la Comisión recomienda a los Estados “garantizar que (...) exista la posibilidad de recurrir del fallo ante un superior jerárquico que realice una revisión de aspectos de hecho y de derecho, como asegurar un recurso idóneo y efectivo”¹⁶⁰.

En relación a lo expuesto en este apartado y contextualizándolo al caso de Chile, cabe señalar que existe una opinión dominante por parte de la doctrina nacional y la ANM, en cuanto a reconocer que el actual proceso disciplinario aplicable a los jueces de nuestro país posee grandes falencias –que serán abarcadas a lo largo de esta sección-, siendo necesario efectuar reformas con la finalidad de que se respeten en su totalidad las garantías de un debido proceso. Sin embargo, no existe tal conceso respecto a si los estándares exigibles en el ámbito penal son aplicables en materia disciplinaria.

A este respecto, se ha pronunciado el TC, específicamente a la aplicación del principio de tipicidad en el ámbito disciplinario. Para ello, cabe hacer referencia a la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad interpuesta por la Secretaria del Décimo Cuarto Juzgado Civil de Santiago, María Isabel Reyes Kokisch y la sentencia dictada por nuestro TC al respecto.

En este sentido, la requirente –estrictamente respecto a lo referido al principio de tipicidad y tal como lo señala el fallo en comentario-, solicita la inaplicabilidad de los artículos 541 inciso 2º, 539 inciso 2º, 557, 558, 536, 537, 542 y 544 n°4¹⁶¹ todos del COT por

¹⁶⁰ Ibid. 111p.

¹⁶¹ Dicho precepto legal (artículo 544 n°4 del COT) también ha sido objeto de impugnación mediante la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad (Rol N° 2143-2011) deducida por la jueza titular del Primer Juzgado de Policía Local de Iquique, Antonella Sciaraffia Estrada. La referida impugnación se sustenta –entre otros fundamentos- en que “ las expresiones utilizadas por el legislador no cumplen con los principios de igualdad, legalidad y tipicidad, ya que son abiertas, genéricas, vagas e indeterminadas, siendo insuficientes para describir la conducta típica a sancionar, al no señalar en forma precisa y específica en qué consiste la conducta ministerial objetada”. Por dicha razón se vulneraría el artículo 19 n° 3 de la CPR, en tanto, este último precepto exige que “la conducta que se sanciona esté prevista y claramente descrita en la ley, en circunstancias que el precepto impugnado deja dicha descripción al criterio del juzgador, el que sustituye a la ley, integrando el tipo infraccional y las sanciones aplicables, en forma arbitraria, vulnerándose así los principios de reserva legal y de tipicidad”. Sin embargo, el TC rechaza esta acción de inaplicabilidad, citando para ello el considerando cuadragésimo tercero de la sentencia Rol 747 –en análisis- que se refiere específicamente al menor grado de certeza y previsibilidad (principio de tipicidad y legalidad) exigible en materia disciplinaria en comparación al ámbito penal.

infracción al artículo 19 n°3 de la CPR y el artículo 9° del Pacto de San José de Costa Rica, argumentando dicha petición en que el disciplinario sancionador rige el principio de tipicidad, el cual debe abarcar tanto las infracciones y sanciones, no cumpliendo nuestra normartiva con el estándar exigible en dicha materia, infringiendo de esta manera nuestra Carta Fundamental.

Si bien reconoce la requirente que en materia disciplinaria y administrativa, en comparación al ámbito penal, se permite una mayor amplitud en la tipificación de la conducta exigida; considera que es imprescindible que se resguarde el principio de seguridad jurídica, de manera que los funcionarios eventualmente sancionados puedan prever las conductas susceptibles de sanción y ésta última.

Específicamente respecto al régimen disciplinario, estima que “la ley puede describir las conductas reprochables utilizando conceptos más amplios que los autorizados en materia penal, pero ellos deben conducir razonablemente, en virtud de criterios lógicos, técnicos o de la experiencia, a prever con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada”¹⁶².

En este entendido, hace referencia a las normas antes citadas, criticando los términos utilizados por su generalidad, vaguedad y falta de precisión (“faltas o abusos”, “irregularidades o vicios que puedan desmerecer, en el concepto público, o que puedan afectar el decoro); advirtiendo que, en los términos regulados por nuestro legislador, será finalmente “el juzgador el que fijará, describirá y determinará la conducta específica que merecerá, a su solo juicio, ser sancionado. Por tanto, ya no actuará como juez sino como legislador, violando el principio de tipicidad y reserva legal”¹⁶³.

En este orden de cosas, la peticionaria considera que “la exigencia de la predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes debe proyectarse sobre la tipificación de las conductas como tales y también respecto a la graduación y escala de sanciones de modo que permita predecir con suficiente certeza el tipo y grado de sanción susceptible de ser impuesta al administrado”¹⁶⁴.

¹⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 31 de agosto de 2007, Rol 747-2007, 9p.

¹⁶³ Ibid. 14p.

En relación a los argumentos sustentados por la requirente, el TC analiza la norma constitucional supuestamente infringida, esto es, el inciso 8° del número 3° del artículo 19 de nuestra Carta Fundamental. Específicamente, examina el ámbito de aplicación de dicho inciso, analizando para ello su tenor literal, la historia fidedigna de su establecimiento, el elemento lógico y sistemático de interpretación de la ley; concluyendo en el considerando vigésimo cuarto que no debe aceptarse la tesis de la peticionaria, en cuanto a aplicar el principio de tipicidad del derecho penal “sin más y con rigor a las sanciones del ámbito disciplinario”.

En este sentido, considera –tal como se señaló– que las razones por las que rige el principio de tipicidad en el ámbito penal y administrativo, en tanto, “son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado”, no son aplicables al ámbito disciplinario. Sin perjuicio de ello, advierte que “eso no significa que la Constitución tolere que un juez pueda ser sancionado por una conducta que él mismo no estuvo en condiciones de reconocer con antelación como reprochables. Si bien (...) el principio de tipicidad penal no es aplicable sin más al ámbito de la disciplina judicial, otros principios constitucionales exigen que aquellas conductas por las cuales pueda hacerse reproches y sancionarse”¹⁶⁵ deban ser previstas por los funcionarios eventualmente sancionados. Estos principios son la independencia y el derecho a un debido proceso, los que tienen como principal contrapeso el principio de responsabilidad.

Así las cosas, estima que se debe ponderar razonablemente la previsibilidad de la conducta reprochable (necesaria para gozar de independencia y contar con un justo y racional prodimiento) con la necesidad de mantener un buen servicio judicial (resguardo por la responsabilidad). Concluyendo de esta forma -en el considerando tregésimo tercero- que el “estandar constitucionalmente exigible” se cumple en la medida que se sancione “el incumplimiento de deberes funcionarios establecidos en normas legales, autos acordados o costumbres acreditadas”; no cumpliéndose con el referido estándar si se sancionan conductas que no puedan ser previstas por el eventual sancionado, por no estar establecidas en la normativa o no formar parte de las costumbres de la función que desempeña.

¹⁶⁴ Ibid. 14 y 15p.

¹⁶⁵ Ibid. 36 y 37p.

En cuanto a la necesidad de que las sanciones disciplinarias se encuentren previa, suficiente y precisamente determinadas por el legislador, el TC considera que las exigencias de previsibilidad y certeza se encuentran satisfechas con las referencias y enumeraciones establecidas en el COT, toda vez que en materia disciplinaria el estándar exigido es menor que en materia penal. De manera que, tal como lo indica en el considerando cuadragésimo tercero, para dicho tribunal es “constitucionalmente tolerable” que el legislador otorgue libertad al juzgador de escoger entre las diversas sanciones previstas en la ley.

Sin embargo dicha postura no fue unánimemente sustentada por los ministros del TC, sino que existieron opiniones divididas. Al respecto cabe hacer referencia al voto en contra de los ministros Sres. Raúl Bertelsen, Marcelo Venegas y Enrique Navarro, en cuanto disienten en que el principio de tipicidad no es aplicable en materia disciplinaria judicial. Sustentan su postura, en jurisprudencia reciente del TC que reconoce que el derecho administrativo sancionador es una manifestación del *ius puniendi* del Estado y que afirma – con respecto al artículo 19 n°3 de la CPR- que “la Constitución precisa de manera clara que corresponde a la ley y sólo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que sancionan materia que es, así de exclusiva y excluyente reserva legal”¹⁶⁶; asimismo hace referencia a doctrina de índole nacional e internacional, fallos de la CS y dictámenes de la Contraloría General de la República. Concluyendo en definitiva que en el ámbito disciplinario rige el principio de tipicidad, siendo “evidente que la conducta debe estar descrita en su esencia en la ley (...) en estricta armonía con lo ordenado imperativamente en el artículo 19 n°3 de la Constitución Política de la República, que consagra el principio de tipicidad, el que como se ha indicado resulta plenamente aplicable en materia sancionatoria administrativa”¹⁶⁷.

En similar postura con el voto disidente y específicamente en relación a la postura del TC en cuanto a no homologar los principios del derecho penal a sede disciplinaria –en este caso, el principio de tipicidad-, ha sido blanco de críticas por el profesor Andrés Bordialí, quien considera errada la postura del tribunal, toda vez que a su juicio, el interés general del buen funcionamiento de la justicia está envuelto en los procesos de carácter disciplinario, siendo esencial que todo magistrado cuente con las garantías que tienen los imputados en

¹⁶⁶ Ibid. 64p.

¹⁶⁷ Ibid. 73p.

los juicios penales de tipo acusatorio; de lo contrario, si no se produce dicha homologación, se debilita la independencia de los jueces¹⁶⁸.

2. Ámbito de aplicación del régimen disciplinario judicial

En esta sección expondremos y analizaremos el régimen disciplinario judicial de nuestro país aplicable a los jueces, desde su aspecto objetivo y subjetivo. En primer lugar, desde el punto de vista objetivo, examinaremos las materias comprendidas dentro del sistema disciplinario judicial chileno. En segundo término, desde su aspecto subjetivo, nos avocaremos al estudio de los sujetos que intervienen en el ámbito disciplinario, las ventajas y críticas que se efectúan a la participación de las CA y la CS en dicho proceso; realizando –a lo largo de este apartado- referencias a la normativa vigente, críticas y propuestas, en relación a los diversas temáticas a desarrollar.

2.1 Aspecto objetivo

2.1.1 Materias comprendidas en el ámbito del régimen disciplinario judicial

La responsabilidad disciplinaria es, según palabras del profesor Cristian Maturana, “la consecuencia de actos que el juez realiza con falta o abuso, incurriendo en indisciplina o faltando al orden interno del Poder Judicial”.

En este sentido, no cabe duda que la responsabilidad disciplinaria pretende controlar la conducta del juez, sin embargo, no existe claridad si sólo abarca dicha materia, ni tampoco si la conducta que busca observar sólo se refiere a la realizada en el ejercicio de la labor como magistrado o también abarca situaciones de la vida privada de los jueces.

¹⁶⁸ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 78-79p.

Al respecto, se han suscitado discusiones doctrinarias respecto a las materias comprendidas en el régimen disciplinario judicial, impulsadas esencialmente por la indeterminación o vaguedad de las conductas tipificadas y/o por los difusos contornos del concepto de “falta o abuso grave” que constituye un presupuesto vital del recurso de queja. Así, es posible formular las siguientes interrogantes: i) ¿se puede controlar el mérito de resoluciones de los jueces a través del régimen disciplinario?, ii) En nuestro país ¿la responsabilidad disciplinaria abarca cuestiones relacionadas con la moral de los jueces? y/o ¿puede sancionarse a un juez disciplinariamente en el ejercicio de sus derechos fundamentales?

Para responder dichas interrogantes, es necesario revisar las diversas posturas sustentadas por la doctrina y los jueces.

i) Con respecto a la primera pregunta hay diferentes posturas al respecto. En primer lugar, hay quienes sostienen que resulta improcedente controlar el mérito y contenido de las resoluciones de los jueces por vía disciplinaria, siendo el medio adecuado para revisar y controlar la valoración de la prueba, interpretación y aplicación del derecho el sistema recursivo que contempla nuestro ordenamiento. De lo contrario, se estaría poniendo en riesgo el principio de independencia judicial¹⁶⁹.

Por otra parte, otros autores estiman que excepcionalmente se puede controlar el mérito de las resoluciones por esta vía, sólo en el supuesto que la responsabilidad disciplinaria se encuentre subordinada previamente a una responsabilidad de carácter civil o penal por incorrecta valoración de la prueba o errada interpretación o aplicación del derecho¹⁷⁰.

Y por último hay quienes consideran que sí es posible utilizar dicha vía para controlar del mérito de las resoluciones dictadas por los jueces, sea por la desproporcionalidad de la decisión o por otras razones¹⁷¹.

¹⁶⁹ GORAT, Daniela y MARTINEZ, Daniela. La responsabilidad judicial frente a la ciudadanía. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago de Chile. Facultad de Derecho, 2006, 74-78p.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

A este respecto, en el ámbito nacional, el profesor Andrés Bordalí es categórico en afirmar que no corresponde controlar el mérito de las resoluciones jurisdiccionales a través de la aplicación de una sanción disciplinaria, toda vez que sólo se debe controlar disciplinariamente la conducta del juez, y no cómo éste interpreta o aplica la ley en el caso concreto¹⁷². Sin perjuicio de ello, Bordalí considera que lo anteriormente señalado tiene límites, debido a que “no significa amparar al juez negligente o ignorante que pronuncia sentencia ilegítima o inadmisibles o realiza actos dolosos de corrupción o de abuso, quien podrá ser objeto de una sanción incluso penal si su conducta es dolosa”¹⁷³. Así las cosas, dicho autor considera que la solución a este conflicto, está en balancear en forma adecuada los intereses de los ciudadanos y la independencia que deben tener los jueces al ejercer su función jurisdiccional.

Misma postura se acordó en la Cuarta Sesión de trabajo denominada “Sistemas de control de la carrera judicial: el régimen disciplinario de los jueces” en el Foro Judicial realizado en el año 2011, donde se arribó a un amplio acuerdo respecto a evitar la utilización del sistema disciplinario como vía para impugnar resoluciones judiciales; posición que ha sido reafirmada por el presidente de la ANM, Álvaro Flores, quien ha señalado que el control disciplinario “no puede comprender el contenido de las decisiones jurisdiccionales, pues éstas quedan sometidas exclusivamente a los mecanismos de revisión que contempla en cada materia el sistema recursivo”¹⁷⁴.

A mayor abundamiento y en relación a esta temática, es fundamental analizar el recurso de queja consagrado en los artículos 545 y siguientes del COT, el cual tiene como “exclusiva finalidad corregir faltas o abusos graves cometidos en la dictación de resoluciones de carácter jurisdiccional”. En este sentido, el referido recurso ha sido criticado, en primer término, en cuanto a la generalidad e indeterminación de la causal “falta o abuso grave”, la cual “admite (...) desde discrepancias respecto de la apreciación de los hechos a desaciertos, pasando las más de las veces por la simple diversidad de criterio jurídico, agravada por la ausencia de una jurisprudencia consistente y uniforme”, lo que en definitiva,

¹⁷² Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno.73p.

¹⁷³ Ibid. 74p.

¹⁷⁴ FLORES, Álvaro. “Los jueces, su voz asociativa el Gobierno Judicial” [en línea] <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/10/28/los-jueces-su-voz-asociativa-y-el-gobierno-judicial/>> [consulta 23 de abril del 2015]

afectaría la independencia de los jueces a la hora de fallar, toda vez la vaguedad de la causal invocada permite una gran discrecionalidad de las CA o CS para aplicar sanciones disciplinarias. Lo anterior, constituye a todas luces una restricción o, al menos, una mayor reflexión por parte los jueces a la hora de resolver conforme a criterios contrarios a los sustentados por su superior jerárquico –el cual conoce y resuelve el recurso de queja-, afectando en definitiva el ejercicio independiente de la labor jurisdiccional. Por ello, hay quienes postulan mejorar dicha situación a través de la tipificación de las conductas que deben subsumirse en “faltas o abusos graves”, u otros que proponen eliminar el recurso de queja de nuestro ordenamiento.

En segundo lugar, también resulta interesante revisar la evolución y reformas que ha sufrido este recurso a lo largo de los años.

En este sentido, el recurso de queja ha sido objeto de una importante reforma en el año 1995, a través de la dictación de la ley 19.374, la cual tuvo –entre otros objetivos- restringir su procedencia, en razón de su utilización indiscriminada por parte de los litigantes, interponiéndose –tal como lo establece el mensaje del ejecutivo- “en vez de otros recursos procedentes, recargando el trabajo de las cortes, dándose en caso que por esta vía la Corte Suprema pueda llegar a conocer cualquier causa que se tramita en primera instancia”¹⁷⁵. Opinión que es compartida por CS, que durante la discusión del proyecto de ley en el Congreso, considera que el uso excesivo de dicho recurso “ha venido a desbordar la labor jurisdiccional de los Tribunales Superiores (...), por cuanto ha generado una verdadera tercera instancia”, lo que grafica a través de un estudio estadístico que indica que durante los años 1990, 1991 y 1992 se fallaron por la referida Corte 2712, 2135 y 2335 recursos de queja, siendo el ingreso promedio anual de 4.000 recursos¹⁷⁶.

Frente a este escenario, se dicta la referida ley restringiendo la interposición del recurso de queja sólo respecto a aquellas resoluciones que la ley no contempla otros recurso de carácter jurisdiccional, estableciendo la obligación de fundar aquellos fallos en que se acoge el recurso interpuesto, entre otras modificaciones.

¹⁷⁵ Historia de la ley N°19.374, Modifica Códigos Orgánico de Tribunales, de Procedimiento Civil y de Procedimiento Penal, en lo relativo a organización y funcionamiento de la Corte Suprema, recurso de queja y recurso de casación. [en línea] < <http://www.leychile.cl/Consulta/portada hl?anio=1995>> [consulta14 de mayo de 2015], 6p.

¹⁷⁶ Ibid. 16p.

Además, se agrega al artículo 545 del COT la obligación al tribunal superior de aplicar medidas disciplinarias que estime pertinentes, cuando haciendo uso de sus facultades disciplinarias, invalide una resolución jurisdiccional. Dicha reforma, fue objeto de controversia, en tanto, a juicio de la CS la aplicación del inciso final del artículo 545 del COT infringía el artículo 79 de la CPR -este último entrega la superintendencia correccional a la CS-, debido a que lo que pretende el inciso final del artículo 545 del COT es limitar y disminuir las atribuciones que la CPR le ha entregado a la Corte, en el sentido que pretende obligar a los ministros a imponer medidas disciplinarias, en el supuesto de que se acoja el recurso de queja. En virtud de ello, la CS en conocimiento de un recurso de queja en contra de sentencia dictada por Ministros de la CA de Santiago, en causa ROL N°5675-95, considera que aún cuando exista una falta grave y sea acogido el recurso de queja, “no procede castigar a los sentenciadores por sus convicciones íntimas vertidas con libertad, aún cuando al interpretar hayan desfigurado y sobrepasado el sentido del texto legal”. De esta manera, se consolida el carácter jurisdiccional del recurso de queja y, la libertad de que goza la Corte de imponer o no sanciones disciplinarias al acoger este recurso¹⁷⁷.

Sin embargo, en el año 1997 se agrega al artículo 79 de la CPR un nuevo inciso que dispone lo siguiente “Los tribunales superiores de justicia, en uso de sus facultades disciplinarias, sólo podrán invalidar resoluciones jurisdiccionales en los casos y forma que establezca la ley orgánica constitucional”. La intención del legislador al incluir dicho inciso, era obligar jurídicamente a la CS a aplicar medidas disciplinarias en caso de acoger un recurso de queja. Producto de lo anterior se hizo cada vez más difícil que se acogieran los recursos de queja, toda vez que aún cuando la Corte no compartiera la apreciación de los hechos y la aplicación del derecho efectuada por el juez, igualmente no acogía el recurso, ya que no existían los antecedentes para concluir que la conducta del juez era merecedora de una sanción disciplinaria. A pesar del proceder inicial de la CS al efectuarse la referida reforma, actualmente ésta no se siente obligada ni por el COT, ni por el artículo 79 de la CPR a aplicar una medida disciplinaria a un juez, en caso de acoger un recurso de queja; incluso, el recurso de queja hoy en día tiene carácter inminentemente jurisdiccional y sólo en

¹⁷⁷ LÓPEZ, José. El recurso de queja: único remedio jurisdiccional ante ciertas decisiones de los tribunales. [en línea] <<http://www.microjuris.cl>> [consulta 15 de mayo de 2015].

el caso que los sentenciadores lo estimen conveniente aplicarán las medidas disciplinarias respectivas¹⁷⁸.

Posición que es compartida por José Luis López Blanco, quien considera que “aquella modificación del artículo 79 de la Constitución, no altera en lo absoluto la facultad del tribunal superior que acoja el recurso, para resolver libremente, si procede o no a aplicar sanciones al juez recurrido. No existe, ni puede, obligación legal, previa y anticipada, de ninguna especie para un Tribunal Superior en Chile que, acogiendo el recurso de queja, deba, necesariamente, e incluso en contra de la convicción íntima de los sentenciadores, tener que aplicar sanciones al juez recurrido”¹⁷⁹.

Sin perjuicio, de que evidentemente las modificaciones antes expuestas han morigerado la aplicación y utilización de este recurso, aún se siguen formulado críticas a éste. Ellas se sustentan básicamente en que, si bien en sus orígenes era un recurso de carácter disciplinario y en atención a ello, no debiese controlar el contenido de la decisión jurisdiccional, sino sancionar al juez por la falta o abuso cometido, en la práctica, sucede todo lo contrario. Así, en la actualidad es común que si se acoge un recurso de queja se deje sin efecto la resolución respectiva reemplazándola por otra, constituyendo una excepción la aplicación de una sanción al juez; utilizándose en definitiva para revisar el contenido y mérito de las decisiones jurisdiccionales¹⁸⁰. Situación que también preocupa a la ANM, en tanto, los litigantes o intervinientes utilizan en determinadas situaciones este medio de carácter disciplinario para atacar las resoluciones judiciales, en razón de que no es de su agrado dicha resolución o los fundamentos contenidos en ésta¹⁸¹.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 286p.

¹⁸¹ A mayor abundamiento cabe señalar que, sin perjuicio de lo que sucede en la práctica con la aplicación de este recurso, Bordalí considera que aún cuando éste deje de tener dicho componente jurisdiccional y se aplique efectivamente como un recurso netamente disciplinario, estima erróneo que exista la posibilidad de sancionar a un juez por el contenido de sus sentencias o el modo en que aplica o interpreta la ley; en dichos caso afirma el académico que se deben interponer los recursos procesales que contempla nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, Bordalí estima que sí se puede sancionar a un juez si dicta una sentencia infundada o sin motivación, es decir, considera que eventualmente puede ser merecedor de una sanción un juez por la forma en que dicta una sentencia, pero jamás respecto a cómo ha interpretado o aplicado la ley en ella. En: Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II 286p.

Atendido las críticas que se han formulado respecto a este recurso, es una opinión dominante¹⁸² la necesidad de eliminarlo de nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, ya desde la Cuenta Pública del Poder Judicial del año 2011, el entonces Presidente de la CS Milton Juica, reitera los inconvenientes que presenta el recurso de queja, señalando que:

“Si el prestigio de un Poder Judicial descansa precisamente en la calidad moral e independencia de los jueces, para la legitimidad de la función, resulta obvio suponer que esos valores deben ser absolutamente asegurados, de tal manera que éstos tengan la necesaria libertad para la decisión de los conflictos. El recurso de queja, tal como existe en Chile, no es compatible con el ejercicio de la jurisdicción y, en consecuencia, antes que se estructure la reforma procesal civil en la que se supone también se limitarán los recursos procesales, es necesario poner término a dicha institución”¹⁸³.

ii) En relación a la segunda interrogante, en primer lugar, cabe señalar que nuestro ordenamiento jurídico, específicamente el COT, contiene normas que sancionan disciplinariamente conductas con contenido moralizante, un ejemplo de ello es el artículo 544 n°4 de dicho cuerpo legal que establece que las facultades disciplinarias deberán ejercitarse especialmente respecto a los funcionarios judiciales “cuando por irregularidad de su conducta moral o por vicios que le hicieren desmerecer en el concepto público comprometieren el decoro de su ministerio”, lo que claramente tiene un contenido de dicha índole, lo que se agrava con la ambigüedad y amplitud de los términos utilizados, acarreando el peligro de que sea finalmente el superior jerárquico quien determine cuál es la conducta moral que debe seguir cada juez.

Lo anterior, a juicio de Bordalí, se adecua a un Estado de tradición cristiana, donde se concibe al juez como un “hombre bueno, verdadera imagen de Cristo”; y se contrapone con el Estado de Derecho, donde priman las consignas de libertad, pluralismo y respeto a los derechos fundamentales¹⁸⁴.

¹⁸²Postura sustentada por la ANM, quien acuerda de manera unánime mediante la Asamblea General de las comisiones de trabajo, efectuadas en Arica en el año 2014 –entre otras de sus propuestas- erradicar dicho recurso de nuestro ordenamiento legal.

¹⁸³ Presidente de la Corte Suprema Milton Juica Arancibia entregó Cuenta pública al inaugurar el año Judicial 2011. [en línea] <www.poderjudicial.cl> [consulta 12 de agosto de 2012].

¹⁸⁴ Op cit. BORDALÍ. A. Independencia y responsabilidad de los jueces. 168p.

La situación expuesta, puede conllevar a que sean sancionados los jueces en el ejercicio de sus derechos fundamentales, cuestión que reviste gran importancia, especialmente respecto a los límites de dicha facultad.

Antes que todo, hay que dejar en claro que un juez no deja de ser un ciudadano dotado de derechos por desempeñar dicha labor y no debe renunciar al ejercicio de éstos en ningún momento. Sin embargo, Bordalí estima que nuestro ordenamiento jurídico al establecer cláusulas indeterminadas respecto a las conductas que pueden conllevar a la aplicación de una sanción disciplinaria, los magistrados pueden estar renunciando a derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Fundamental y en el derecho internacional; lo que es inaceptable en otras legislaciones, en las cuales no procede sancionar a un juez respecto a “conductas referidas al ejercicio legítimo de derechos fundamentales, ni menos cuestiones atinentes a la vida privada”¹⁸⁵.

Al respecto, la CIDH en su informe relativo a “las Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”, trata tanto la libertad de expresión y el derecho de asociación que deben gozar todos los y las operadores de justicia, incluido los jueces. En relación al primero de estos derechos, la Comisión reconoce que la libertad de expresión es un derecho que toda persona debe gozar en condiciones de igualdad y sin discriminación; sin embargo, también advierte que el ejercicio de dicho derecho no es absoluto¹⁸⁶. Así, establece una serie de requisitos que deben concurrir para que la sanción impuesta como resultado del ejercicio del derecho de libertad de expresión no vulnere la Convención: i) limitación debe estar definida en la ley, de manera precisa y clara, ii) dicha limitación debe estar orientada al logro de finalidades autorizadas por la Convención, y iii) debe ser necesaria, idónea y proporcional a la finalidad perseguida.

Por otra parte, la Corte Interamericana a través de su jurisprudencia ha reconocido que en el caso de los funcionarios públicos, el ejercicio de la libertad de expresión tiene

¹⁸⁵ Op cit. BORDALÍ. A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. 624p.

¹⁸⁶ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 74p.

determinadas peculiaridades; de manera que no sólo constituye un derecho, sino también un deber.

Con respecto a los jueces y el ejercicio de la libertad de expresión, la CIDH no sólo reconoce el ejercicio amplio de este derecho por parte de los magistrados, sino también la necesidad que presenta para explicar algunos asuntos de interés y relevancia nacional; por tanto, no sólo responde a la dimensión individual de la libertad de expresión, sino también a su dimensión colectiva o social.

Sin perjuicio del reconocimiento anterior y atendido el carácter no absoluto de este derecho, existen determinadas restricciones a su ejercicio que dicen relación con las garantías de independencia e imparcialidad de la judicatura, preservación de la dignidad de sus funciones, entre otros, que deben ofrecer para los casos cuyo conocimiento les corresponde.

De esta manera, la Comisión considera que “el principio general es que las y los jueces gozan del derecho a la libertad de expresión al igual que el resto de los ciudadanos, pero este derecho debe estar restringido cuando afecta la independencia e imparcialidad que requieren en los actos en los cuáles participan”¹⁸⁷.

En este orden de cosas, la Comisión estima que aquellos ordenamientos que establecen causales disciplinarias ambiguas entregan una amplia discrecionalidad al órgano investido de las facultades de orden disciplinario, permitiendo su utilización para sancionar indebidamente la libertad de expresión.

Con respecto al derecho de asociación¹⁸⁸, se reconoce tanto en su esfera individual, esto es, el derecho y libertad de asociarse con otras personas libremente, sin intervención de autoridades públicas que limiten o entorpezcan su ejercicio; como a su ámbito colectivo, consistente en el derecho y libertad de perseguir la realización común de un fin lícito, sin presiones ni intromisiones¹⁸⁹. En este sentido, la Comisión considera que la esfera colectiva

¹⁸⁷ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 75p.

¹⁸⁸ Este derecho encuentra reconocimiento internacional tanto en el artículo 16 de la Convención Americana, el artículo XXII de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, en los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, entre otros.

del derecho de asociación tiene gran relevancia a la hora establecer condiciones que resguarden su independencia, toda vez que la defensa colectiva de sus derechos en el ámbito público impulsa la exigencia de dichas condiciones.

Al igual que la libertad de expresión, la Comisión reconoce que el derecho de asociación no es absoluto y puede ser restringido cuando dicha limitación esté establecida por el legislador, persiga un objetivo legítimo, siendo necesaria y proporcional en una sociedad democrática. De esta manera, estima que “las restricciones absolutas a este derecho serían per se incompatibles con la Convención y cada restricción debe ser analizada a la luz de las restricciones permisibles de conformidad con los estándares interamericanos”¹⁹⁰.

En relación al ordenamiento jurídico chileno, podemos observar que el COT restringe el ejercicio de determinados derechos fundamentales respecto de los jueces en su artículo 323, en el que establece una serie de prohibiciones, que si son contravenidas por los magistrados conllevan a la aplicación de sanciones.

Al respecto, Andrés Bordalí realiza un análisis de la legislación chilena respecto al derecho de asociación, reunión y libertad de expresión; los cuáles deben armonizarse con el respeto y resguardo de los principios de independencia e imparcialidad, ambos esenciales en un Estado de Derecho y trascendentales para asegurar el adecuado ejercicio de la labor jurisdiccional.

En este sentido y con respecto al derecho de asociación, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, en su artículo 18, establece la prohibición de los jueces de pertenecer a partidos políticos, lo que en opinión de Bordalí debe tener como fundamento “evitar los condicionamientos para el ejercicio de la función jurisdiccional derivados de la relación contraída por el magistrado por el partido”, y no debe corresponder su prohibición a consagrar un juez apolítico que no existe en la realidad¹⁹¹. Asimismo, el derecho de asociación también involucra lo gremial, lo cual es admitido en nuestro país.

¹⁸⁹ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 77p.

¹⁹⁰ Ibid. 79p.

¹⁹¹ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 76p.

En relación con el derecho de reunión, el artículo 323 n°3 del COT establece la prohibición a los funcionarios judiciales de “mezclarse en reuniones, manifestaciones u otros actos de carácter político, o efectuar cualquiera actividad de la misma índole dentro del Poder Judicial”. A juicio de Bordalí, esta norma puede ser objeto de cuestionamientos, en tanto, no es clara en establecer si prohíbe toda participación en reuniones o manifestaciones políticas, o sólo se refiere a las realizadas dentro de las dependencias de Poder Judicial. Si lo que pretende esta norma es limitar absolutamente la participación de juez en manifestaciones o reuniones de índole político, el académico estima que es desproporcionada y atentatoria al derecho de reunión; en tanto, la participación aislada del juez en lugares diversos al Poder Judicial no afecta mayormente la imagen de la Judicatura¹⁹². Así, si interpretamos dicho precepto con la amplitud antes indicada, se estaría instaurando la figura de un juez apolítico y aséptico, lo que constituye una situación irreal que no se condice con una sociedad libre y democrática; por ello, debe aceptarse y tolerarse “esas opciones axiológicas, ideológicas y políticas de los jueces, pero en virtud del principio de imparcialidad no se puede permitir que en el caso concreto que debe juzgar prime su voluntad o ideología al mandato general expresado en la ley”¹⁹³.

Por último cabe analizar la libertad de expresión en nuestro ordenamiento jurídico, el cual establece restricciones al ejercicio de ésta por los jueces, al establecer en el artículo 323 N°4 del COT la prohibición de “publicar, sin autorización del Presidente de la CS, escritos en defensa de la conducta oficial o atacar en cualquier forma, la de otros jueces o magistrados”. A este respecto, Bordalí critica dicha prohibición, debido a que la referencia a la “conducta oficial” parece involucrar tanto procesos pendientes como fenecidos; lo que a su juicio es errado, toda vez que debiesen encontrarse habilitados los jueces a emitir explicaciones o defensas de su propia actividad, cuando tenga por objeto “disipar equívocos o distorsiones dadas por la opinión pública o los medios de informativos, sea que los procesos se encuentren pendientes o afinados”¹⁹⁴. Asimismo, considera necesario que los jueces opinen respecto a las políticas públicas referidas a materia de orden judicial y también, en relación al Estado.

¹⁹² Ibid. 77p.

¹⁹³ Op cit. BORDALÍ. A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. 169p.

¹⁹⁴ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 78p.

En síntesis, podemos afirmar que nuestra legislación, específicamente el COT, establece las conductas susceptibles de responsabilidad disciplinaria, siendo algunas de éstas contenidos de carácter moralizante lo que unido a la ambigüedad y amplitud de su regulación permiten no sólo controlar por parte del superior jerárquico (órganos investido de las facultades disciplinarias) cuestiones relativas a la vida privada de los jueces, sino también determinar el contenido de dichas conductas, definiendo en último término la conducta que a su juicio resulte “correcta” o “adecuada” no sólo en el ejercicio de sus funciones, sino también en su ámbito privado de los magistrados.

Por otra parte, en atención a labor que desempeñan los jueces y con la finalidad de resguardar y asegurar la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la misma, en determinadas situaciones se verán restringidos en el ejercicio de sus derechos fundamentales, específicamente a lo que se refiere a la libertad de expresión, reunión y asociación. En este sentido, hay que ser enfático en señalar que lo anterior no significa que deben renunciar al ejercicio de dichos derechos, sino sólo que los referidos derechos serán restringidos cuando afectan los principios imparcialidad e independencia, que son esenciales para el adecuado ejercicio de la labor jurisdiccional.

De esta manera, si un juez chileno contraviene las prohibiciones establecidas en nuestro ordenamiento jurídico en las cuales se restringen determinados derechos fundamentales podría ser objeto de una sanción de carácter disciplinario.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que cualquier limitación al ejercicio de los derechos fundamentales no sólo requiere estar previamente establecida en la ley, sino que además debe cumplir con los demás requisitos esgrimidos por la CIDH para que tal restricción se ajuste a los estándares exigidos por el derecho internacional; así, dicha limitación debe perseguir un fin legítimo –es decir, dicho fin debe ser autorizado por la Convención Americana-, ser necesaria para una sociedad democrática, idónea y proporcional a la finalidad pretendida.

2.2 Aspecto subjetivo

2.2.1 Sujetos investidos de facultades disciplinarias

Nuestra legislación nacional no sólo reconoce y consagra el ejercicio de facultades estrictamente jurisdiccionales por los tribunales de justicia, sino también se establecen potestades de otra índole, conocidas como atribuciones o facultades conexas. Las referidas potestades son conceptualizadas por el profesor Cristian Maturana como “aquellas atribuciones vinculadas con el ejercicio de la función jurisdiccional que se radican en los tribunales, por mandato de la Constitución o de la ley”¹⁹⁵.

En este sentido, el artículo 3 del COT consagra explícitamente el ejercicio de las facultades conexas, indicando que “los tribunales tienen, además, las facultades conservadoras, disciplinarias y económicas (...)”.

Centrándonos en nuestro objeto de estudio, las facultades disciplinarias, esto es, “aquellas conferidas a los tribunales para velar por la mantención y el resguardo del correcto y normal funcionamiento de la actividad jurisdiccional”¹⁹⁶, se caracterizan por estructurarse bajo un sistema de carácter intraorgánico, donde el funcionario judicial “responde ante la misma estructura judicial a diferencia del modelo general que existe hoy en día en el derecho europeo, continental y también en Latinoamérica, que se responde ante una sección del Consejo General del Poder Judicial”¹⁹⁷.

De este modo, en nuestro país los funcionarios judiciales responden disciplinariamente ante su superior jerárquico, figurando como sujetos investidos de dichas atribuciones no solo los tribunales superiores de justicia –CS y CA-, sino también los jueces de primera o única instancia e incluso administradores, entre otros¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Op cit. MATURANA. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo II. 170p.

¹⁹⁶ Ibid. 173p.

¹⁹⁷ Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 279p.

Sin embargo, y atendido que nuestra tesis se circunscribe al régimen disciplinario aplicable a los jueces de los tribunales que forman parte del Poder Judicial, sólo nos avocaremos al estudio de las facultades disciplinarias ejercidas por las CA y CS respecto a éstos.

En este sentido, es nuestra propia Carta Fundamental, en su artículo 82, quien reconoce a la CS la superintendencia correctiva respecto a todos los tribunales de Nación, con las excepciones indicadas en el inciso primero del artículo en comento y, asimismo, el artículo 540 del COT establece que el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria le corresponde a dicho tribunal.

Sin perjuicio de lo anterior y tal como se indicó, dichas potestades de carácter disciplinario no solo las ejerce el máximo tribunal, sino también las CA respecto a los jueces subalternos, tal como lo regula el artículo 535 del COT.

A este respecto, se han suscitado variadas interrogantes y discusiones, siendo esencial abordarlas para el adecuado examen del actual régimen disciplinario vigente en nuestro país: i) La potestad disciplinaria se encuentra radicada actualmente en los tribunales superiores de justicia –CS y CA-, lo anterior ¿afecta la independencia interna de los jueces?; ii) y en caso afirmativo, ¿quién debiese ser el órgano y/o autoridad investida de las facultades disciplinarias respecto de los jueces?

En relación a la primera de estas interrogantes, es vital -para efectuar un análisis adecuado de las posturas sustentadas en esta materia- tener claridad respecto a la lógica que envuelve al Poder Judicial, la cual es opuesta a la que rige para los otros poderes del Estado. Así, tal como lo señala el profesor Fernando Atria, los funcionarios integrantes del Poder Ejecutivo y Legislativo actúan bajo la lógica comisarial o de mandato respecto a sus superiores, debiendo obedecer las órdenes que éstos imparten, sin gozar de independencia en el ejercicio de su labor.

¹⁹⁸ A mayor abundamiento podemos distinguir que la aplicación de las facultades disciplinarias puede efectuarse: a) de oficio; b) a petición de parte, entre las que se encuentran la queja disciplinaria y recurso de queja; y a través de c) medios indirectos como las visitas que pueden realizar de los ministros.

Por el contrario, la lógica que rige en el Poder Judicial es totalmente distinta, toda vez que el juez en el ejercicio de su labor jurisdiccional se encuentra sujeto a la ley, y no a las concepciones o posturas de su superior jerárquico. De esta manera, es esencial para el adecuado desempeño de la función judicial, esto es, dar a cada uno lo que le corresponde conforme a la ley, que el juez no tenga en cuenta otra finalidad diversa y goce de independencia en el ejercicio de la misma.

Teniendo claro la lógica que envuelve al Poder Judicial y la función que les compete a los jueces –desarrollada extensamente en el capítulo I de esta tesis-, es posible afirmar que las facultades disciplinarias atribuidas a las CA y CS respecto a los magistrados, ponen el peligro el actuar independiente de éstos últimos. Ello, en atención a que existen factores externos que eventualmente pueden influir en los jueces al momento de llevar a cabo su función jurisdiccional, que sean ajenos a decidir el caso conforme a la ley.

Así, al momento de resolver, éstos pueden verse motivados a considerar cuestiones externas¹⁹⁹ al caso, como una eventual imposición de sanciones o la consolidación de sus aspiraciones para ascender en su cargo; siguiendo, para alcanzar dichas finalidades, las concepciones o posturas que sustenten sus superiores jerárquicos, “condicionando la aplicación de la ley a los criterios sostenidos por la cúspide del aparato judicial”²⁰⁰.

En este sentido, el académico Andrés Bordalí, con ocasión del Seminario de Carrera Judicial y Funcionaria, expresa que el órgano investido de las atribuciones disciplinarias no puede formar parte de la estructura judicial, toda vez que ello constituye una negación de la independencia interna de un juez y de la concepción difusa del poder judicial²⁰¹. Incluso, Bordalí es aún más categórico al respecto, al afirma que “la independencia interna y este gobierno por parte de estos tribunales es una incompatibilidad, una contradicción en sus propios términos. Es imposible que podamos hablar de independencia interna y poder difuso si hay uno de estos tribunales que controla la disciplinaria y la sentencia de otros tribunales

¹⁹⁹ En este sentido, cabe mencionar que en nuestro país, el superior jerárquico además de gozar de atribuciones de carácter disciplinario, tiene otras facultades no jurisdiccionales respecto a los jueces: evalúa su desempeño –a través del sistema de calificación anual-, participa en la confección de ternas para su nombramiento y ascensos, entre otros.

²⁰⁰ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 3p.

²⁰¹ Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 288p.

(...), no puede haber independencia interna si a uno de estos sujetos, que llamamos tribunales, tiene la capacidad de controlar al resto”²⁰². En otras palabras, el profesor Bordalí considera que el régimen disciplinario vigente -en donde las facultades disciplinarias se radican en las CA y CS-, no existe independencia interna de los jueces, en razón de que los tribunales superiores controlan la disciplina de éstos y el contenido de sus resoluciones, no resguardando ni permitiendo dicha configuración organizacional, una consagración del Poder Judicial como poder difuso, ni del actuar independiente –desde el punto de vista interno- de la función jurisdiccional.

En similar postura se encuentra el movimiento Jurisdicción y Democracia, quien critica el actual modelo, en tanto, los tribunales superiores de justicia tienen por una parte las facultades de orden disciplinario, y al mismo tiempo, dichos órganos revisarán las resoluciones del juez que eventualmente puede ser sujeto a una sanción. En opinión de este movimiento, este cúmulo de funciones puede conllevar a la aplicación de sanciones disciplinarias por parte de los superiores jerárquicos respecto a los jueces en el evento de no compartir el criterio jurisdiccional o convicciones de la CS o CA al decidir o resolver un determinado asunto.

Posición que es compartida por el profesor José Francisco García quien es de la opinión que el régimen disciplinario judicial en nuestro país, disminuye la independencia interna de los magistrados. En este sentido afirma que “en una organización judicial vertical y rígidamente jerarquizada, las facultades disciplinarias pueden ser utilizadas para incidir en decisiones, estrictamente jurisdiccionales tomadas por los jueces inferiores. Se lesiona, por esta vía la independencia judicial de cada juez para cumplir con su tarea, sin interferencia de los superiores jerárquicos”²⁰³.

Desde nuestra perspectiva, es claro que tal como está estructurado el régimen disciplinario se afecta gravemente la independencia interna de los jueces. Una de las mayores falencias, a nuestro juicio, consiste en entregar las facultades disciplinarias respecto de éstos a sus superiores jerárquicos, consolidando la estructura jerárquica de nuestro Poder Judicial, dejando en manos de la CS y CA funciones ajenas de las

²⁰² Ibid. 284p.

²⁰³ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 89p.

estrictamente jurisdiccionales. Así, el sistema disciplinario, en los términos diseñados, impulsa al juez a tener presente al momento de desempeñar su función jurisdiccional cuestiones ajenas a ella, en tanto, el superior jerárquico no sólo goza de atribuciones de carácter disciplinario sino también se encarga de revisar el contenido de las resoluciones que dicta. De este modo, los magistrados estarán preocupados de “complacer” o “no contrariar” el criterio jurídico del superior, no por los fundamentos sustentados, sino con la finalidad de no ser objeto de eventuales sanciones; lo cual se ve agravado por el hecho de que el régimen disciplinario está en directa relación con el sistema de calificación y el sistema de nombramiento de los jueces, siendo esenciales para acceder a un mejoramiento en el cargo.

Asimismo, las potestades disciplinarias radicadas en los superiores jerárquicos conlleva el peligro de que éstos realicen un uso indebido o desviado de dichas facultades, sancionado a un juez por el sólo hecho de sostener una postura contraria a sus opiniones o jurisprudencia.

En este sentido, cabe hacer referencia a la declaración pública efectuada por la ANM, en el mes de julio del año 2014, con respecto a la sanción impuesta a la jueza Nancy Bluck consistente en una amonestación privada por “faltar por escrito a las consideraciones debidas a un superior jerárquico” al evacuar un informe utilizando un lenguaje, a juicio de la Corte, “desafiante y descometido”, unido al uso de palabras en negrita, mayúscula y/o subrayadas.

Al respecto, en dicha declaración, la Asociación hace referencia a la opinión del primero de los Ministros disidentes, el cual afirma que “no existe falta alguna que corregir, desde que el informe de la magistrado sólo reitera su posición jurídica respecto del escrito que se trata –que difiere de la sustentada por la Corte- en términos que no justifican de modo alguno reacción disciplinaria del superior”.

En este sentido, la Asociación de Magistrados expresa su preocupación por situaciones de esta índole, donde se sanciona -a su juicio- a una jueza sólo por sustentar una opinión o postura contraria a la de su superior jerárquico, efectuando un uso indebido y desviado de sus facultades disciplinarias. Situaciones como ésta afectan gravemente la independencia judicial, en tanto, promueven que los jueces piensen que si no sustentan los mismos criterios de la Corte de revisión, arriesgarán la imposición de sanciones; lo cual

atenta contra el adecuado ejercicio de la labor jurisdiccional y la independencia real y efectiva, que constituye un pilar fundamental en un Estado democrático de Derecho²⁰⁴.

ii) Respecto a la segunda de estas interrogantes, cabe señalar que, en este último tiempo, se ha sustentado una postura dominante en torno a la necesidad de separar las funciones estrictamente jurisdiccionales de las no jurisdiccionales; proponiendo en este sentido un cambio en la estructura del Poder Judicial, toda vez que el actual sistema organizacional se caracteriza por estar estructurado de manera jerárquica, subordinada y obediente, el cual “sólo puede ser funcional a los fines del Estado Absoluto, pero son incompatibles con las exigencias de jurisdicción en un Estado democrático de Derecho”²⁰⁵.

De este modo, se postula –por una parte importante de los actores- que los tribunales superiores de justicia sólo se aboquen al ejercicio adecuado de la labor jurisdiccional, radicando en un órgano diferente las funciones no jurisdiccionales, entre ellas, las de carácter disciplinario.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo anterior y especialmente que el sistema vigente pone en riesgo la independencia interna de los jueces, analizaremos las diversas posturas esgrimidas en ámbito nacional -sustentadas por la doctrina y jueces- en orden a quién debiese ser el sujeto y/u órgano investido de las facultades disciplinarias respecto de los jueces.

En este sentido, la profesora María Inés Horvitz estima que las atribuciones disciplinarias constituyen actualmente un gran poder administrativo que se ejerce sobre los jueces, de manera que propone reducir y distribuir el ejercicio de dicha facultad. Para ello, plantea como única forma de control disciplinario, la ampliación de la acusación constitucional por graves faltas disciplinarias -previstas en la ley - a todos los jueces; estableciendo el sistema de calificaciones como el mecanismo adecuado para verificar el desempeño profesional de los jueces, excluyéndose cualquier otra vía de control disciplinario salvo la antes indicada. Asimismo, prevé un control negativo y previo de las acusaciones y denuncias interpuestas en contra de los magistrados, de manera de desechar aquellas

²⁰⁴ ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Declaración Pública. [en línea] <http://www.magistrados.cl/sitio_antiguo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=168&limitstart=62> [consulta 3 de agosto de 2014]

²⁰⁵ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 128p.

insuficiente o infundadas. Dicha labor se encontrará radicada en un órgano que propone crear, similar al Consejo de Magistratura Italiano -pero con un menor número de miembros, abierto a la integración de otros profesionales-, el cual además de efectuar el referido control, tendrá atribuciones relacionadas con la selección de jueces, evaluación de desempeño, entre otras, hoy radicadas en los tribunales superiores de justicia²⁰⁶.

Por su parte, el profesor Andrés Bordalí propone que las facultades disciplinarias estén radicadas en un órgano de carácter no jurisdiccional, de tipo administrativo similar al Consejo General del Poder Judicial, instaurado en países como Italia, Francia y España. Sin embargo, el autor reconoce que dicha propuesta no tiene apoyo político, ni por parte de la CS. De esta manera, Bordalí estima que debe considerarse la creación de un tribunal disciplinario que esté investido de estas facultades de carácter disciplinario respecto a los jueces. En palabras de autor, “las alternativas aquí son dos: o se crea un órgano de gobierno del Poder Judicial tipo los Consejos Superiores de Magistratura, con sus respectivas secciones disciplinarias, o bien, si no se desea la introducción de un órgano de este tipo, la opción es la creación de una específica corte disciplinaria, una Corte de Justicia de la Magistratura, que desde luego no podrá ser integrada por jueces de la judicatura ordinaria ni especial, sino que podría estar integrada por abogados que no litiguen en el foro y que sean nombrados por el Presidente de la República por propuesta de la CS”²⁰⁷.

Por otro lado, la ANM en la Convención de Valdivia del año 2007, propuso establecer un tribunal disciplinario conformado por pares, cuya integración se determinará en cada caso a través del siguiente procedimiento: selección de los miembros del tribunal mediante sorteo, excluyendo de dicha integración a los miembros de tribunales de la jurisdicción de la Corte del afectado, se establece la posibilidad de recusar o inhabilitar a los miembros del referido tribunal, rigiendo en este sentido las normas del COT. Asimismo se considera en dicha propuesta, una instancia de revisión a cargo de un tribunal conformado del mismo modo.

Sin embargo, la referida propuesta -sustentada por la ANM- ha sido objeto de discusión y análisis en la Cuarta sesión del Foro Judicial del año 2011, dedicada al tema del control disciplinario; existiendo discrepancias al respecto -por parte de los asistentes a este

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 79p.

foro- en cuanto a la integración de dicho tribunal, considerando conveniente que se integre también por personas externas al Poder Judicial.

Al respecto, el profesor Juan Enrique Vargas realiza un análisis más profundo de las ideas contenidas en esta sesión del foro judicial respecto al órgano de control disciplinario y la propuesta de la Asociación sustentada el año 2007. En este sentido, Vargas considera conveniente que el tribunal disciplinario no esté integrado exclusivamente por miembros del Poder Judicial, sino también por personas externas a este poder del Estado. Para sustentar dicha postura esgrime diversos argumentos para resaltar los aspectos positivos de la incorporación de personas externas del Poder Judicial en la integración de este tribunal. Así, en primer lugar, se refiere a la legitimidad del sistema, sosteniendo que un régimen disciplinario integrado por pares será visualizado por la comunidad como un mecanismo que resguarda intereses corporativos, las relaciones personales o se estructura de modo que los miembros se auto-protegen; no logrado jamás la legitimidad de sus decisiones. En segundo término, el autor considera que la integración del tribunal propuesta por la Asociación, conllevará a que el régimen disciplinario pierda efectividad, toda vez que “en general estos mecanismos internos son renuentes a juzgar a sus pares y aplicarles las sanciones que corresponden”²⁰⁸. Por otra parte, las salvaguardas que establece en su propuesta la ANM, en orden a evitar la preeminencia de intereses gremiales o las relaciones personales, como la exclusión de aquellos que pertenecen a la misma jurisdicción de la Corte del afectado, son insuficientes para lograr grados adecuados de imparcialidad de los integrantes del tribunal.

En virtud de lo anterior y sometido a un proceso mayor de discusión, la postura sustentada en el año 2007 por la ANM en torno a la integración del tribunal disciplinario ha cambiado. Ello se hizo patente en la presentación efectuada ante el pleno de la CS, en el mes de octubre año 2014, donde expone los acuerdos alcanzados en la Convención Nacional realizada en el mismo mes y año por dicha Asociación, indicando como una de sus propuestas en materia disciplinaria el establecimiento de un “órgano diverso y autónomo al Consejo, pero cuya conformación responda a la misma lógica de éste”, esto es, composición mayoritaria de jueces –integrando, por tanto, miembros externos a la judicatura en la conformación de dicho órgano-.

²⁰⁸ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 144p.

Por otra parte, Vargas critica otra variante de la propuesta de la Asociación, relativa a la estructura del órgano disciplinario en cuanto a la selección por sorteo y variable composición de sus miembros, ya que no permitiría fijar “una jurisprudencia que establezca pautas claras de comportamiento a todos los integrantes del sistema judicial, con sanciones que a su vez sean equivalentes en magnitud ante conductas semejantes, es decir, entregarle información clara a los judiciales para que sepan a qué atenerse en su conducta”²⁰⁹.

Dicho académico sustenta una propuesta en esta materia, estimando conveniente el establecimiento de una entidad independiente encargada de juzgar a los funcionarios. Para ello postula dos posibilidades: a) la creación de un cuerpo pequeño y especializado que asuma el control disciplinario de los funcionarios judiciales -teniendo además facultades relacionadas con la designación y promoción en el Poder Judicial-, cuya integración esté compuesta por miembros del Poder Judicial, personalidades de la comunidad legal, siendo encabezada por el Presidente de la CS, o b) que la CA o CS asuma dicha función²¹⁰.

Por otra parte, nos parece interesante el análisis que efectúa el profesor José Francisco García²¹¹ del régimen disciplinario en el ámbito comparado. En este sentido, examina los dos modelos que, a juicio del autor, tienen mayor aplicación o relevancia en el derecho internacional.

De esta manera, en primer lugar, describe el sistema disciplinario que rige en Estados Unidos²¹², donde la Conferencia Judicial juega un rol fiscalizador de la conducta judicial a nivel federal a través de los comités ad hoc, además de tener funciones de carácter administrativo. Este órgano tiene una integración exclusivamente de carácter judicial.

²⁰⁹ Ibid. 145p.

²¹⁰ Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 115p y ss.

²¹¹ Ideas que el académico expone en GARCÍA, José Francisco. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. *Revista Actualidad Jurídica*. (I) N°20, 2009. Universidad del Desarrollo.

²¹² Con relación a la responsabilidad de los jueces en EEUU, Andrés Bordalí -citando a Guarnieri- afirma que “el centro del sistema de responsabilidad de los jueces continúa siendo el de carácter político, es decir, el denominado impeachment, y sólo marginalmente para jueces de determinados Estados se establece un control disciplinario al interior de la judicatura”. En: Op cit. BORDALÍ. A. Independencia y responsabilidad de los jueces. 163p.

Al respecto, se regula un procedimiento de quejas donde interviene el Presidente de la CA para los efectos de: a) realizar una revisión previa y de carácter no resolutorio de las quejas y, b) posteriormente, para efectuar un examen de admisibilidad de ésta y de la necesidad de continuar con el procedimiento puesto en marcha. En el caso en que la queja sea aceptada, y si estima necesaria una mayor investigación, puede nombrar un Comité especial integrado por éste y con igual número de jueces del circuito y de distrito; comité que investigará y emitirá un informe al Consejo de circuito judicial con sus conclusiones y sugerencias. Este último órgano podrá sugerir al juez investigado su retiro, asignarle un mayor número de casos o amonestarlo –pública o privadamente-, pero en caso alguno se encuentra facultado para acordar su remoción.

El Consejo también puede dirigir quejas a la Conferencia Judicial, último órgano que además tiene la facultad de revisar las decisiones acordadas por el primero; pudiendo al efecto solicitar la revisión quien formula la queja y el juez acusado. En último término, “la Conferencia Judicial debe enviar un informe a la Cámara de Representantes, que decidirá qué medida será tomada en el asunto”²¹³. Por su parte, a nivel estatal, los procedimientos disciplinarios son diversos en cada Estado.

En segundo término, analiza el régimen disciplinario vigente en Europa Continental y en países de Latinoamérica, en los cuáles el órgano que goza de las facultades disciplinarias es externo al Poder Judicial, los llamados Consejos Judiciales, de la Judicatura, de Justicia o de la Magistratura.

Al respecto el autor, hace hincapié en que los diseños de dichos Consejos presentan peculiaridades en los diversos países en que se han implementado, por tanto, para analizar una reforma que pretenda crear dicho órgano reviste gran complejidad. Las diferencias en la implementación de los Consejos, a juicio del académico, son vitales para el resguardo del principio de independencia, eficiencia del sistema, politización del mismo, y radica en diversos aspectos: i) extensión de las atribuciones del órgano disciplinario; ii) rol que corresponde de la CS, a los jueces y la política; iii) composición y selección de sus miembros; entre otros aspectos.

²¹³ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 92 y 93p.

Sin perjuicio de ello, destaca que han existido variadas críticas a la implementación de los Consejos de Magistratura, las cuales serán expuestas y analizadas en el capítulo VI de esta tesis.

En este sentido, el profesor García es de la opinión que en nuestro país es necesario revisar la institucionalidad encargada de la disciplina judicial, considerando que un buen punto de partida para iniciar la discusión sobre esta materia es el proyecto presentado por el Ejecutivo que modifica la regulación del Ministerio Público Judicial, del régimen disciplinario del Poder Judicial y del Recurso de queja (Boletín N° 3791-07)²¹⁴ –iniciativa que no prosperó y que se encuentra actualmente archivada- en el cual: i) se otorgaba un nuevo rol al Ministerio Público en torno a la prevención, investigación y propuesta de sanciones respecto a los funcionarios judiciales, jueces y ministros, ii) fortalecía el carácter fiscalizador de los fiscales judiciales y racionalizaba las funciones de otros actores: otorgando sólo a los fiscales atribuciones de carácter disciplinario, reservando la decisión de la aplicación de la sanción al superior jerárquico y, iii) establecía medidas destinadas a facilitar la posibilidad de efectuar quejas por cualquier persona, entre otras reformas²¹⁵. Si bien este proyecto proponía importantes cambios en materia disciplinaria, cabe destacar que efectuaba reformas en torno al sujeto que tiene a cargo la investigación, pero no proponía cambios con respecto al órgano sancionador, que seguía siendo, el superior jerárquico.

Asimismo, García estima interesante revisar determinados aspectos del sistema instaurado en EEU, de manera de aprender de la experiencia comparada, especialmente en lo relativo al sistema de quejas antes expuesto, su procedimiento, transparencia y participación ciudadana.

2.2.2 Sujetos a quienes se aplican las facultades disciplinarias

²¹⁴ Al momento de la publicación del artículo dicho proyecto se encontraba en el primer trámite constitucional en la Cámara de diputados, sin embargo, dicho proyecto no prosperó y se encuentra archivado.

²¹⁵ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 89-90p.

Nuestro ordenamiento jurídico, específicamente el COT en sus artículos 530 y siguientes regula la jurisdicción disciplinaria, siendo posible identificar -con la sola lectura de la referida normativa- los sujetos a quienes se les pueden aplicar sanciones de carácter disciplinario por los administradores, jueces, ministros de las CA y la CS.

En este sentido, no sólo se aplicarán sanciones disciplinarias a los jueces cuando incurran en determinadas conductas establecidas por el legislador, sino también pueden ser objeto de sanciones de carácter disciplinario:

a) cualquier persona que cometiere abusos dentro de la sala de despacho del juez, con independencia de si son o no funcionarios judiciales (art. 530); lo mismo alcanza respecto las faltas de respeto que se cometieren en los escritos que se presentaren ante el juzgado respectivo (art. 531), a las CA o CS (art. 542 inciso final);

b) todas aquellas personas que ejercen funciones concernientes a la administración de justicia –receptores, martilleros públicos, entre otros-, cuando incurran en faltas o abusos en su conducta ministerial, como las infracciones u omisiones que incurran éstos o los empleados de la secretaría en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones; asimismo, los subadministradores, jefes de unidad y personal de los juzgado de garantía y de los tribunales de juicio oral en los penal según previsto en el artículo 389 F²¹⁶ y el administrador de los indicados tribunales (art. 532)

c) Los notarios²¹⁷ y defensores públicos²¹⁸ cuando incurrieren en falta o abuso en el desempeño de sus funciones (art. 532 y 533)

²¹⁶ Así, el artículo 389 F del COT establece un procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria. De esta forma, entrega a los administradores la facultad -no contemplada en el artículo 532 del COT- de remover al subadministrador, jefes de unidad y personal en caso que hayan sido calificados en la Lista Condicional en el proceso de calificación o en caso que incurra en faltas graves al servicio –en esta última situación establece un procedimiento a seguir-. Lo anterior, es aplicable a los Juzgados de Familia, a los Juzgados de Letras del Trabajo y Cobranza Laboral y provisional, según lo disponen los artículos 118 de la Ley N°19.968 y 418 del Código del Trabajo.

²¹⁷ Excepcionalmente, los jueces de letras pueden en caso de falta o abuso de los notarios castigarlos disciplinariamente cuando la CA respectiva les delegue dicha atribución –lo que sucederá cuando la notaría no se encuentre ubicada en el lugar de asiento de la Corte-.

²¹⁸ Otra situación excepcional, está referida a los defensores públicos en que el juez únicamente puede dar cuenta a la CA respectiva en el caso que notaren alguna falta o abuso, para que ésta aplica en su caso la sanción que estime procedente.

d) Miembros de las CA y jueces subalternos, cuya conducta ministerial y disciplinaria estará bajo la tutela de la respectiva CA; asimismo, la conducta ministerial de los relatores, secretarios, notarios, archiveros, procuradores, receptores y empleados de secretaría se halla bajo la vigilancia de dicha Corte (art. 539). Por otra parte, los ministros de las CA cuando cometieren falta o abuso en el ejercicio de sus funciones, también se les podrá aplicar las sanciones disciplinarias establecidas en el art. 537 del cuerpo legal en comento (art. 535)

e) Miembros de la CS y su fiscal judicial, cuya conducta ministerial será supervigilada por dicha Corte (art. 541)

Sin embargo y tal como se ha advertido a lo largo de este capítulo, nuestro objeto de estudio es el régimen disciplinario de los jueces chilenos que integran el Poder Judicial, excediendo nuestro análisis el tratamiento disciplinario de los auxiliares de justicia u otros funcionarios que formen parte o estén bajo la tutela de dicho poder del Estado.

En razón de lo anterior, se puede concluir que si bien en principio los jueces están sujetos al control disciplinario por parte de la CA donde ejercen jurisdicción, su conducta ministerial siempre estará sujeta a la CS, ya sea porque dicho tribunal estime conveniente – fundado en la buena administración de justicia- corregir directamente las faltas o abusos conforme lo dispone el artículo 541 inciso 2 del COT, o cuando conozca de medidas disciplinarias por vía de apelación, comunicación o por requerir el envío del expediente y disponer la apertura del procedimiento con un nuevo investigador, según lo dispone el artículo 13 del Acta N° 129-2007 dictada por la CS.

3. Procedimiento disciplinario que rige actualmente para los jueces que integran el Poder Judicial.

El régimen disciplinario aplicable a los jueces ha sido objeto de diversas modificaciones y reformas, las cuáles sorprendentemente no han sido impulsadas por el Poder Legislativo o Ejecutivo, sino por la CA Santiago y la CS en uso de sus facultades económicas, a través de la dictación de autos acordados. Dichas normativas han sido blanco

de duras críticas, no sólo por su contenido, que a juicio diversos académicos y jueces no cumplen con los estándares de un justo y racional procedimiento, sino también debido a que estas materias han sido reguladas a través de autos acordados, lo que para muchos constituye una extralimitación de parte de los tribunales superiores de justicia, en tanto, se refiere a materias que son de dominio legal, no permitiendo un debate democrático en torno a estas problemáticas –última temática que fue abordada a propósito del acta 182-2014, respecto al sistema de calificaciones-.

De esta manera, en esta sección se efectuará una exposición de la normativa y las reformas realizadas en materia disciplinaria -por medio del análisis de los autos acordados dictados en este sentido-. Asimismo, se ahondará en el estudio del actual procedimiento aplicable a los jueces, las causales y sanciones que dan lugar a responsabilidad disciplinaria, las prácticas institucionales vigentes y la remoción.

3.1 Breve historia del procedimiento aplicable a los jueces

En el año 1995, la CA de Santiago en uso de sus facultades económicas y conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del COT, dicta el AA “relativo al procedimiento a utilizarse para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios y empleados judiciales”, en atención a que se habían detectado deficiencias en esta materia, verificándose el empleo de diferentes proceder, los cuáles no siempre confieren a los funcionarios involucrados las garantías para contar con un debido proceso, ni aseguran que se lleven a cabo todas las diligencias necesarias para determinar la entidad de la infracción o transgresión de las normas que regulan los deberes funcionarios.

En virtud de ello y con el objeto de subsanar dichas deficiencias, regula la aplicación de las medidas disciplinarias mediante el establecimiento de un procedimiento, que en el caso que el funcionario involucrado sea un juez, consiste en el siguiente: la CA, en el caso de estimar que deben corregirse faltas, abusos o deficiencias en la conducta del juez, podrá ordenar la instrucción de una “investigación sumaria” que estará a cargo de un ministro de dicha Corte.

La referida investigación se caracterizaba por su carácter secreto y la indeterminación del lapso de tiempo de duración –el AA en comentario sólo señala que debe realizarse “en el plazo más breve”-, no teniendo conocimiento de ésta el juez involucrado y, por ello, tampoco facultades para solicitar durante el desarrollo de la investigación diligencia alguna tendiente al esclarecimiento de los hechos.

Una vez declarada cerrada la investigación, el ministro encargado de ella podía formular cargos -en cuyo caso también proponía las sanciones a aplicar al juez involucrado- o solicitar el sobreseimiento. En el caso de presentarse la primera de estas situaciones, dejaba de tener el procedimiento un carácter secreto, notificándose al imputado y otorgándole un plazo de 5 días para evacuar descargos o defensas, solicitar y presentar prueba –si solicita rendición de prueba, el investigador fijará un plazo, que no podrá ser superior a 10 días-.

Contestados los descargos o vencido el plazo de prueba, el pleno de la CA–con exclusión del ministro encargado de la investigación sumaria- decidía respecto a la absolución o aplicación de sanciones, o bien disponer las medidas pertinentes -contra dicha resolución procede recurso de apelación-.

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos de la CA de Santiago por subsanar las deficiencias en esta materia y adecuarlas a las exigencias mínimas de un racional y justo procedimiento, la situación en materia disciplinaria anterior al año 2007 es calificada por la jueza María Francisca Zapata como un escenario desolador, donde no se garantizaba el derecho al acceso a la información, defensa, ni al recurso²¹⁹.

En este sentido, cabe hacer referencia a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Secretaria del Décimo Cuarto Juzgado Civil de Santiago²²⁰, María Isabel Reyes Kokisch, en contra del AA en comentario, y la sentencia dictada por el TC a este respecto²²¹.

²¹⁹ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 257p.

²²⁰ Sin perjuicio que dicha acción de inconstitucionalidad haya sido interpuesta por una Secretaria –y no por un juez, que constituyen nuestro objeto de estudio-, para los efectos de esta tesis tiene importancia el análisis de dicha acción, toda vez que el AA impugnado también era aplicable a los jueces.

²²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 31 de agosto de 2007, Rol N° 783-2007

La requirente funda la acción de inconstitucionalidad en 6 reproches al AA: 1) no garantiza el justo y racional procedimiento, 2) carácter secreto de la investigación y de la audiencia destinada a decidir los cargos que se le imputan, 3) carencia de competencia de la CA para dictar AA con ese contenido, 4) AA regula materias que la CPR reserva al legislador, 5) viola el principio de igualdad ante la ley y 6) viola el derecho a la integridad física de la requirente.

Al respecto, es interesante analizar la primera de estas impugnaciones -referidas a la falta de un debido proceso- y lo resuelto por el TC, fundándose dicho reproche en tres razones:

a) En primer lugar, el procedimiento establecido en el AA que se impugna, entrega a la misma persona la función de instruir la investigación, formular los cargos, proponer sanciones y dirigir la etapa probatoria. Dichas facultades conferidas en un mismo juez, a juicio de la peticionaria, logran establecer un tribunal que carece de imparcialidad, fijando en definitiva, una comisión especial; infringiendo el artículo 19 n°3 de la CPR y el numeral 1° del art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica.

En este sentido, el TC –en el considerando décimo primero- analiza la extensión del artículo 19n°3 de la CPR, otorgando un alcance amplio a la expresión “sentencia de un órgano que ejerce jurisdicción”, es decir, dicha Magistratura considera que la norma en comento se refiere al “ejercicio de la jurisdicción por cualquier órgano, sin que importe su naturaleza (...), como a toda resolución que decide una controversia de relevancia jurídica”. Por tanto, concluye que deben considerarse comprendidas en el art. 19n°3 de la CPR las decisiones disciplinarias de orden judicial, siendo por tanto aplicable las exigencias de un justo y racional procedimiento en materia disciplinaria.

Sin perjuicio de ello, el TC considera que no es contrario al debido proceso la confusión de tareas entregadas al investigador por el AA impugnado, ni menos que ello lo transforme en una comisión especial.

En este sentido, dicha Magistratura estima que para resolver esta impugnación es adecuado distinguir entre la imparcialidad que debe exigirse, por un lado, al juzgador y, por otra, al investigador. A este respecto, hace hincapié que el reproche formulado por la

requirente no alcanza al “tribunal propiamente tal” –en el caso de autos, el juez de letras-, toda vez que el juzgador no investiga ni formula cargos, correspondiéndole la decisión del asunto disciplinario.

Por ende, en este caso cabe analizar la imparcialidad exigida al investigador, esto es, indagar con igual celo tanto lo que favorece como lo que desfavorece al funcionario en contra de quien se han formulado los cargos. A este respecto, dicha Magistratura considera que no es contrario a la imparcialidad del investigador, ni a la racionalidad y justicia del procedimiento que sea el encargado de formular los cargos, proponer la aplicación de sanciones y dirigir la producción de prueba; lo que se refuerza con la facultad que se establece -en este mismo AA- al juez para “ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios del procedimiento”.

Por lo anteriormente expuesto, el TC decide no declarar la inconstitucionalidad de lo dispuesto en las letras h) e i) del número 4 del AA -que establece las múltiples funciones que se radican en el investigador-.

b) En segundo término, el AA en comento, a juicio de la peticionaria, impide tener una defensa que cuente con el tiempo y medios adecuados para su preparación y desarrollo. Dicho reproche lo sustenta en: a) el carácter secreto de la investigación y b) el plazo de 5 días para responder los cargos, oponer defensas, solicitar y presentar prueba; vulnerando el inc. 2 numeral 3° del art. 19 de la CPR y el art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica, referidos ambos al derecho a defensa.

Respecto al carácter secreto de la investigación -establecido en la letra d) numeral 4° del AA-, que establece la reserva absoluta del sumario administrativo, según lo señalado por el TC en el considerando décimo séptimo de la sentencia en comento, infringe el artículo 8 de la CPR que consagra la publicidad de los procedimientos y resoluciones de los órganos del Estado, salvo que se establezca el secreto en una ley de quórum calificado –en adelante LQC-, lo que no ocurre en este caso. En atención a ello, se declara la inconstitucionalidad de la letra d) numeral 4° del AA.

Asimismo, dicha Magistratura analiza la constitucionalidad del plazo de 5 días establecido para presentar descargos o defensas, solicitar y presentar pruebas, y si en

definitiva, resulta contrario a un justo y racional procedimiento. En este sentido el TC considera que no afecta el debido proceso, por las siguientes razones: i) plazo de 5 días no es del término probatorio, sino para efectuar descargos, solicitar y presentar prueba, pero no para rendirla; ii) dicho AA establece que si, transcurrido dicho plazo no ha habido respuesta respecto a los cargos, el instructor debe conceder un plazo de 3 días -siendo en la práctica, el plazo de 8 días-; iii) la determinación del plazo es una cuestión de carácter prudencial que le corresponde al creador de la norma y no al TC, quien sólo deberá dejar sin efecto la norma cuando considere que el plazo es tan breve que afecta el derecho a defensa; iv) en comparación con otros plazos establecidos en situaciones análogas por la ley, el plazo de 5 días extensible por 8, no constituye en absoluto un plazo breve; y v) si se deja sin efecto la norma que establece el plazo, el funcionario sumariado carecería de reglas para efectuar su defensa, lo que acarrearía una mayor incerteza.

c) Por último, en cuanto derecho de contar con un racional y justo procedimiento –específicamente a lo que se refiere al derecho a defensa-, la requirente estima que el AA no estable recursos efectivos en contra de las resoluciones que se adopten en los sumarios, concretamente no establece la posibilidad de recurrir contra resoluciones que denieguen actuaciones probatorias; vulnerando el inciso 5 numeral 3° del art. 19 de la CPR y el art. 25 n°1 del Pacto de San José de Costa Rica.

A este respecto, el TC considera en el considerando vigésimo de la sentencia en examen, que no le corresponde “añadir preceptos al AA dictado por otro tribunal, sino sólo declarar que los que existen son contrarios a la CPR. Si declara inconstitucional el señalado en la letra o) del n° 4, desaparecería el precepto que habilita a apelar las resoluciones definitivas y si lo hiciere con el de la letra l) de igual número, dejaría de existir el que consagra la posibilidad del juez de decretar nuevas diligencias o de corregir vicios de procedimiento. Si así obrara, el proceso que afecta a la requirente perdería en capacidad de impugnación y disminuiría su racionalidad y justicia”. En atención a ello, no declara la inconstitucionalidad de dichos preceptos.

Cabe señalar que si bien sólo se efectuó un análisis parcial de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por María Isabel Reyes Kokisch, esto es, solo respecto a la impugnación referida a la falta de un justo y racional procedimiento; el TC rechazó las demás impugnaciones, declarando en definitiva solo la inconstitucionalidad de la letra d) numeral 4°

del AA “relativo al procedimiento a utilizarse para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios y empleados judiciales”, es decir, el carácter secreto de la investigación sumaria.

Por otra parte, los reproches al AA analizados con anterioridad, son vitales para el análisis del procedimiento vigente en esta materia, en tanto, el plazo de 5 días para efectuar descargos o defensas -que ha sido objeto de impugnación por la requirente- se mantiene en el actual régimen y, por sobre todo, ya que el TC consagra y reconoce que la exigencia de un justo y racional procedimiento es aplicable en materia disciplinaria de orden judicial.

Efectuado dicho análisis y teniendo en cuenta las duras críticas que destacados académicos e integrantes del Poder Judicial realizan al AA del año 1995, el régimen disciplinario aplicable a los jueces de nuestro país fue objeto de una serie de modificaciones que cambiaron sustancialmente el procedimiento aplicable.

Así, el 1 de agosto del año 2007, el pleno de la CS suscribe el Acta N°129-2007, acordando un “procedimiento para investigar responsabilidad disciplinaria de los jueces y funcionarios judiciales”, en razón a que la ley no contempla la forma en cómo debe indagarse y perseguirse la responsabilidad disciplinaria de los jueces y funcionarios judiciales; buscando establecer un procedimiento disciplinario adecuado, que garantice y facilite el derecho a defensa de los funcionarios involucrados. De esta manera, la jueza María Francisca Zapata reconoce que dicha normativa vino a mejorar la regulación en el ámbito disciplinario, avanzado “al menos un aspecto central: el enjuiciado conoce la ruta que seguirá el investigador, sus posibilidad y plazos”²²².

Este último AA ha sido modificado por el Acta 168-2007, el cual se ha hecho cargo de aspectos relativos a la reserva de la investigación, pruebas de descargo, entre otras materias.

Así las cosas y teniendo en cuenta el escenario actual, se analizará el Acta n°129-2007 y las modificaciones a ésta en la siguiente sección, donde se expondrá y examinará el procedimiento disciplinario vigente para los jueces de nuestro país²²³.

²²² Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 257-258p.

3.2 Estado actual

En la actualidad, en nuestro país, el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los jueces se encuentra regulado en el Acta N°129- 2007, la cual ha sido objeto de modificaciones por el Acta N°168 del mismo año.

Sin perjuicio de dicha regulación, el régimen disciplinario judicial ha sido criticado en términos procesales por su diseminada regulación, existiendo normativa relacionada con esta materia en la CPR, el COT y diversos AA dictados por los tribunales superiores de justicia.

En este sentido, cabe hacer presente que además de este procedimiento regulado en el AA en comento, existen otros medios para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los jueces chilenos: i) la remoción –que será objeto de estudio en la sección 5.3 de este capítulo-, ii) el sistema de calificaciones – analizado en extenso en el capítulo II- , iii) el juicio de amovilidad y iv) la queja disciplinaria –los dos últimos se revisarán al final de esta sección-.

Este escenario normativo ha sido calificado por el movimiento Jurisdicción y Democracia como una “caótica regulación de los procedimientos” que afecta la independencia de los jueces, toda vez que merma la certeza jurídica y genera confusión²²⁴.

²²³ Aun cuando excede nuestro objeto de estudio, nos parece interesante señalar que los ministros de la CS – además de ser aplicables el procedimiento disciplinario establecido en el AA 129/2007, modificado por el Acta N° 168/2007- se encuentran sujetos a responsabilidad ética mediante la Comisión de ética, tal como lo establece el Acta N°262-2007. Dicha comisión, con anterioridad al 2007, tenía competencia para asesorar al pleno en materias de responsabilidad disciplinaria a nivel nacional, sin embargo dicha competencia se restringió sólo respecto a los ministros de la Excm. CS. Cuestión que es abordada por el ministro vocero de ese entonces, Urbano Marín, quien manifiesta que “este era un organismo auxiliar del Pleno en la reunión de antecedentes para tomar medidas. Creemos que ha cumplido su cometido en este sentido, porque ya tenemos normas que establecen con claridad el debido proceso en materia disciplinaria y se estima que no se justifica mantener este organismo a nivel nacional. Pero, en cambio, sí creemos que se justifica para la propia Corte Suprema, ya que somos la cabeza del Poder Judicial, por lo que siempre es bueno que un equipo que nos diga cómo podemos dar mejor el ejemplo”. EL MERCURIO. Comisión ética verá sólo casos de ministros de la Corte Suprema. [en línea]<<http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/08/17/272330/comision-de-etica-vera-solo-casos-de-ministros-de-la-corte-suprema.html>> [consulta 12 de noviembre de 2015].

²²⁴ Op cit. JURISDICCION Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 23p.

A este respecto, comenzaremos con el análisis y sistematización del procedimiento disciplinario regulado por medio del AA N° 129-2007 con la modificación que ha experimentado a través del acta N°168.

El primero de estos cuerpos normativos, se dictó en razón de que la anterior regulación había sido objeto de variadas críticas, en tanto, no garantizaba el derecho al debido proceso, efectuándose incluso requerimientos de orden constitucional en este sentido—analizados parcialmente en el punto anterior—.

Así, el AA N° 129-2007 viene a regular el procedimiento para investigar responsabilidad disciplinaria de jueces y funcionarios judiciales, siendo aplicable a dichos sujetos cuando falten a sus deberes o infrinjan prohibiciones que les afecten en esas calidades, salvo los funcionarios que se rigen por el art. 389 letra F del COT²²⁵. Sin perjuicio de ello, el análisis del referido AA se realizará solo respecto a los jueces, en tanto, son nuestro objeto de estudio.

Advertido lo anterior, se efectuará una esquematización del referido procedimiento.

En primer lugar, se establece una etapa de carácter investigativa, que estará a cargo de un Magistrado, Auxiliar de Administración de Justicia o funcionario a quien se designe al efecto; y en el caso que pueda afectar a un Ministro de CA o CS será investigada por los Presidentes de los respectivos tribunales y la de estos últimos por el Ministro que se designe al efecto.

El inicio de dicha investigación lo dispondrá la Corte, una vez recibida la denuncia, reclamo o queja. Sin embargo, se desestimaré de plano por resolución fundada y se

²²⁵ A partir del año 2000, la jurisdicción disciplinaria contó con disposiciones procesales que se establecieron en el COT- específicamente en el art. 389 F- que reglan un procedimiento en el caso de que el administrador del tribunal quisiera decretar la remoción de cualquier de los funcionarios que están bajo su cargo. Estas disposiciones sólo están referidas a los funcionarios con competencia en lo criminal que cuenta con administrador y, cuando dicho administrador pretende remover a un empleado en caso de que haya incurrido en una falta grave en el servicio. Si bien esta normativa tiene las restricciones aludidas, aparece que este procedimiento es posible aplicar ante cualquier falta o abuso, a objeto que el investigado tenga las garantías mínimas de un racional y justo procedimientos —criterios que se desprende de lo señalado en el informe emitido por la Comisión referido al régimen disciplinario judicial en el XIV Jornada de Reflexión realizadas por la CS-.

ordenará su archivo en los casos en que adolezca de manifiesta falta de i) fundamento y/o ii) verosimilitud.

Tampoco se admitirá a tramitación, en caso que hayan transcurrido más de 2 años desde que ocurrieron los hechos, sin perjuicio de la facultad del tribunal para iniciar la investigación de oficio, si la naturaleza o circunstancias del caso lo aconsejan²²⁶.

Esta última situación llama la atención, atendido que entrega la facultad al tribunal de determinar el inicio de una investigación, aún cuando hayan transcurrido más de dos años desde la ocurrencia de los hechos, dejando la decisión a total discrecionalidad del tribunal correspondiente, sin ninguna limitación de tiempo. Lo anterior, afecta gravemente la seguridad jurídica y la estabilidad del ordenamiento, en tanto, un juez podrá ser investigado por cualquier hecho –que eventualmente pueda ser objeto de una sanción disciplinaria- en cualquier tiempo, lo cual solo requerirá que el tribunal respectivo considere que la naturaleza y las circunstancias lo aconsejan²²⁷.

²²⁶ En materia de prescripción, la ANM con ocasión a la XXXIX Convención de ANM del Poder Judicial realizada en la ciudad de La Serena, acuerdan unánimemente que se debe exigir un tiempo de prescripción que sea proporcional a la gravedad del hecho cometido especial de corto tiempo.

²²⁷ En este sentido, cabe hacer referencia a la investigación disciplinaria, que comienza el año 2010, y que busca investigar a un notario por la existencia de delitos en contra de la fe pública, fundado dicha investigación en escrituras otorgadas en los años 1990 y 2000. En virtud de ello, el notario afectado hace presente en su descargos que “si bien es cierto que los Tribunales superiores están facultados para actuar de oficio, considera necesario tener presente que, por una parte, las escrituras fueron otorgadas entre el mes de septiembre de 1999 y enero del año 2000, es decir, hace más de 11 años atrás”. Por su parte, haciéndose cargo de dichas alegaciones, el Ministro Instructor afirma “que la investigación se reabrió atendida la gravedad de los hechos evidenciados en el sumario administrativo seguido contra el notario público (...); que se ordenó la práctica de diligencias en él, sin perjuicio de la formulación de cargos según la resolución de la Excm. Corte Suprema de Justicia (...), al proceder de oficio en el ejercicio de las facultades de que se encuentra investida, conforme al artículo 540 del Código Orgánico de Tribunales; y que sobre la base y lo dispuesto en el artículo 3° inciso final del Acta N°129-2007, del Tribunal Pleno de la Excm. Corte Suprema sobre Procedimiento para Investigar la Responsabilidad Disciplinaria de Jueces y Funcionarios Judiciales, que faculta en materia disciplinaria a actuar de oficio en cualquier tiempo, atendida la gravedad de los hechos, en contra de determinado funcionario para indagar su responsabilidad disciplinaria y, en su caso, hacerla efectiva, colige que se debe rechazar la petición de prescripción de la acción disciplinaria deducida por el señor notario público imputado”. Por lo anterior, y teniendo en cuenta los antecedentes de la investigación, se propone al Tribunal del Pleno, por el Ministro Instructor, que se imponga la medida disciplinaria de suspensión de funciones por 30 días. Dicho Tribunal aprueba tanto la investigación disciplinaria como la sanción propuesta, lo es que comunicado a la CS, que señala lo siguiente: “que de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 3° del Acta N°129-2007 sobre Procedimiento para Investigar la Responsabilidad Disciplinaria de Jueces y Funcionarios Judiciales, no se admitirá a tramitación la denuncia, reclamación o queja si han transcurrido más de dos años desde que ocurrieron los hechos, sin perjuicio de la facultad del tribunal para iniciar la investigación de oficio si la naturaleza o circunstancias del caso lo aconsejan, situación esta última que se estima configurada en el caso en la especie, se confirma la resolución”. Desde nuestra perspectiva, si bien se aprecia de lo anteriormente expuesto, que es la propia Acta la que entrega a los tribunales la facultad de iniciar de oficio la investigación de carácter disciplinario en cualquier tiempo; de igual forma, consideramos que carece de lógica y fundamento dicha disposición, en tanto, afecta gravemente la certeza y estabilidad de nuestro ordenamiento jurídico.

Siguiendo la exposición del procedimiento, la etapa de investigación se inicia con la dictación de una resolución que debe i) ser fundada y ii) designar el funcionario que se desempeñará como ministro de fe –en las actuaciones que se lleven a cabo y resoluciones que se adopten en el procedimiento-.

Una vez dictada la referida resolución, el investigador en un plazo de 30 días –ampliable por igual periodo- debe indagar y agregar al expediente tanto los antecedentes que puedan perjudicar al afectado, como aquellos que puedan exculparle o atenuar su responsabilidad. En este sentido, esta normativa establece expresamente la obligatoriedad para el investigador de actuar imparcialmente en el proceso investigativo, consagrando el principio de objetividad, lo que constituye una garantía para el funcionario afectado.

El investigador cuenta con diversas facultades, entre las que destacan:

- i) Solicitar que se suspenda al investigado o se le destine transitoriamente a otras funciones en el mismo u otro tribunal
- ii) Ampliar, en 3 días hábiles, el plazo que tiene el investigado para presentar su defensa.
- iii) Disponer que determinadas diligencias y actuaciones sean reservadas, incluso para el investigado, cuando considere que ello es necesario para la eficacia del procedimiento; sin embargo, podrá ejercitarla dos veces durante la investigación y su vigencia no podrá exceder 10 días, en cada caso²²⁸. Esta facultad, en los términos expuestos, fue establecida por el Acta 168-2007, en pro de una mayor transparencia; toda vez que la regulación anterior establecía mayores atribuciones al investigador en cuanto podría informar el inicio de la investigación al afectado cuando “lo estimare conveniente”.

Asimismo y con el objeto de facilitar la investigación y poder indagar a cabalidad los hechos, el artículo 7 del acta en comento, establece la obligación de todos los funcionarios

²²⁸ Cabe hacer presente que el AA N°129-2007 establecía la facultad del investigador de dar a conocer al afectado la resolución que diere inicio a la investigación cuando lo considere conveniente; otorgándole, antes de esta actuación, la facultad de requerir informes, incluso al afectado, y decretar diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Dicha regulación, en palabras del pleno de la CS, se establece “con el propósito de evitar la sobreexposición injustificada del juez o funcionario que puede ser objeto de denuncias o acusaciones infundadas”.

judiciales de colaborar con la investigación, prestando declaración o proporcionando los antecedentes que le solicite el investigador.

Una vez agotada la indagación de los hechos se procederá a:

- i) Decretar el cierre de la investigación y
- ii) Formular cargos a él o los investigados, o bien, se propondrá el sobreseimiento.

En el caso que el investigador proponga el sobreseimiento de él o los investigados, el tribunal podrá rechazar dicha propuesta, disponiendo la reapertura de la investigación y decretando las medidas o diligencias que deban ejecutarse y el plazo que deban realizarse, que no podrá ser mayor a 10 días (art. 10).

En el caso contrario, esto es, el investigador formule cargos en contra del funcionario, dicha resolución será notificada a éste último y podrá presentar su defensa:

- i) Dentro del plazo de 5 días hábiles, ampliable por 3 en casos calificados.
- ii) Pudiendo ofrecer prueba, la que se recibirá si guarda relación con los hechos investigados. Dicha prueba se rendirá en el término que se fije, el que no podrá exceder 10 días hábiles; al efecto, se reproducirá la prueba sin mayores formalidades y serán apreciadas en conciencia por el tribunal correspondiente.

Una vez contestados los cargos, en rebeldía o, en su caso, vencido el término probatorio, el investigador emitirá un informe proponiendo la sanción que debe imponerse al investigado, su absolución o sobreseimiento. Dicho informe se enviará al tribunal que le corresponde resolver, el que dictará su resolución dentro del plazo de 5 días hábiles desde que tiene conocimiento del informe; en caso que el tribunal que resuelve sea colegiado, conocerá en cuenta (art. 12).

En ningún caso, podrá sancionarse al funcionario o juez investigado por hechos que no hayan sido materia de cargos formulados por el investigador (art. 13).

Contra la resolución que resuelve la investigación procederá:

- i) Recurso de apelación, o
- ii) Recurso de reposición en caso que la referida resolución sea dictada por la CS.

Ambos recursos deben interponerse dentro de 5 días hábiles siguientes a la notificación; conociendo del mismo el tribunal de alzada que corresponda y debiendo emitir su resolución dentro de 5 días hábiles siguientes, pudiendo al respecto: i) dejar sin efecto la medida disciplinaria aplicada, ii) rebajarla o iii) aumentarla. Contra esta última resolución no procede recurso alguno.

Asimismo, cabe tener presente que toda resolución que imponga una medida disciplinaria, sobresea o absuelva al investigado, será comunicada a la CS. En el caso que este último tribunal no haya conocido por vía de apelación podrá:

- i) Requerir el envío del expediente –dentro del plazo de 20 días contados desde la comunicación-
- ii) Disponer la reapertura del procedimiento a un nuevo investigador (designando a éste último).

Si transcurrido el periodo de 20 días, sin que se emita pronunciamiento alguno o, si la Corte confirma la resolución, se considerará afinada la investigación y se devolverán los antecedentes para llevar a efecto la medida impuesta, en su caso.

Si bien la referida normativa y sus modificaciones han constituido un avance en torno al estado anterior del sistema disciplinario, mejorando “en general el sustrato de garantías para el enjuiciado, está lejos de constituir un régimen capaz de satisfacer las exigencias de un estatuto de esta importancia que, de suyo, debe lograr hacer compatibles la imposición de la disciplina con el respecto a la inamovilidad, y el respecto de la inamovilidad soporte básico de la independencia judicial”²²⁹.

Similar posición sustenta la ANM, quienes en la Convención realizada en La Serena – año 2011- concluyen y acuerdan por unanimidad que el acta N°129 -2007 no cumple con las garantías suficientes para contar un régimen disciplinario que asegure un debido proceso; siendo necesario una reforma legal del COT.

²²⁹ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 257p.

Así, aún subsisten críticas al sistema vigente, que no sólo dicen relación con órgano investido de las facultades disciplinarias –lo cual fue objeto de análisis en la sección 2.2.1 del presente capítulo-, sino también respecto a otros aspectos.

En este sentido, el profesor Andrés Bordalí con ocasión de Seminario de Carrera Judicial y Funcionaria, aborda el tema de la acción disciplinaria, considerando que “el expediente disciplinario no debería quedar en manos de ningún órgano judicial, ni funcionario judicial (...), debiendo ser un resorte del Presidente de la República, del Ministerio de justicia o de cualquier ciudadano”²³⁰, toda vez que a su juicio el régimen disciplinario no es una cuestión de carácter corporativo que sólo involucre e interese a los jueces, sino que es la ciudadanía la interesada en ello; no considerando Bordalí adecuado que el inicio de un proceso de carácter disciplinario y la determinación de la conducta del jueces queda en manos del propio Poder Judicial.

Asimismo, no sólo se critica el procedimiento disciplinario propiamente tal, sino también que dicho procedimiento se encuentre regulado por medio de AA. Esta última crítica es sustentada por el movimiento Jurisdicción y Democracia quien reprocha el actuar de los tribunales “superiores” de justicia al dictar AA que pretenden “llenar” los vacíos legales en esta materia, adjudicándose atribuciones legislativas; opinión que es compartida por la ANM y algunos académicos. Sin embargo, el referido debate, que excede nuestro objeto de estudio, ha sido abordado en términos generales a propósito del sistema de calificaciones y, específicamente, respecto al acta 182-2014 – capítulo II de la presente tesis-.

Así las cosas y teniendo en cuenta las graves falencias que sufre el régimen disciplinario imperante, incluso la propia CS aboga por cambios procesales en esta materia, lo cual fue discutido y tratado –entre otros temas- en la XIV Jornada de Reflexión de la CS, concluyendo dicha Magistratura que “la existencia de una adecuada reglamentación en materia de jurisdicción disciplinaria, que supere las contradicciones y vacíos existentes y elimine la posibilidad de medidas no previstas en la ley (...), permitirá asegurar a los funcionarios y empleados judiciales una adecuada defensa, con pleno respecto al debido

²³⁰Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 287p.

proceso que debe imperar en todo Estado democrático de Derecho y que al Poder Judicial le corresponde garantizar²³¹”.

Por último cabe hacer una breve referencia al juicio de amovilidad y a la queja disciplinaria, que constituyen medios para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria, junto al sistema de calificaciones y la remoción.

En relación al juicio de amovilidad, éste se encuentra regulado en el COT, específicamente en el artículo 332 n°4, a propósito de las causales de expiración de funciones, y en los artículos 338 y 339 del mismo cuerpo legal donde se regulan el procedimiento y tribunal competente.

Así, se reconoce la competencia de las CA y CS para conocer del juicio de amovilidad de oficio o a petición del fiscal judicial; pudiendo el juez imputado solicitar -al tribunal competente o al fiscal- que se instaure el juicio, y en dicho caso, podrá proporcionar prueba a este último.

Con respecto al procedimiento, el juicio de amovilidad se rige por las reglas del juicio sumario, y se apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica; procediendo, en caso de sentencia absolutoria, la potestad del fiscal de la CS de entablar los recursos que estime pertinentes.

Sin perjuicio de la regulación de este procedimiento en el COT y su reconocimiento expreso como causal de expiración de funciones de los jueces, el juicio de amovilidad ha dejado de tener aplicación práctica, utilizándose la calificación anual y la remoción como métodos para remover a los jueces de su cargo²³². Lo anterior, en razón a que estos últimos mecanismos no requieren la tramitación de un juicio previo para lograr dicho objetivo; en el primer caso, basta que el juez figure en la lista deficiente o, por segundo año consecutivo en la lista condicional para ser removido por el sólo ministerio de la ley y, en el segundo

²³¹ VÁSQUEZ, José. Corte Suprema, Dirección de estudio, análisis y evaluación, Informe 94-2011. [en línea] <www.poderjudicial.cl/PDF/InfoInstitucional/Informe_94_2011_122011.pdf> [consulta 12 de agosto de 2012].

²³² MATURANA, Cristian. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo I. Santiago, 2009, 33p.

supuesto, basta el acuerdo por mayoría de los ministros de la CS –previo informe del inculpado y la CA respectiva, en su caso-.

Con respecto a la queja disciplinaria, cabe hacer alusión a la carta al director enviada por el entonces presidente de la ANM, Leopoldo Llanos, al diario “El Mercurio”, en el año 2011, donde el magistrado da a conocer su preocupación por la inadecuada utilización de los medios de impugnación por parte del Ministerio Público, refiriéndose específicamente a la queja disciplinaria interpuesta en contra del juez de garantía Luis Avilés, por la fundamentación de sus decisiones en la audiencia de preparación de juicio oral del “caso Bombas”. En ese sentido, Llanos señala que últimamente los fiscales han optado por atacar las decisiones jurisdiccionales no por vía de recursos procesales, sino que a través de mecanismos disciplinarios como la queja; “no por haber incurrido en faltas o abusos graves en el desempeño de su ministerio como contempla la ley, sino porque sus resoluciones, y ahora último también sus fundamentos, no son del agrado de alguno de los intervinientes”.

A propósito de estas situaciones, surgen diversas interrogantes en torno a la queja disciplinaria: ¿es posible atacar las resoluciones judiciales a través de la interposición de la queja disciplinaria?, ¿en qué casos procede su interposición?

Para responder a estas preguntas, cabe analizar la normativa vigente en esta materia, en primer lugar, el artículo 14 letra a) del AA sobre recurso de queja, el cual dispone que “la queja disciplinaria es aquella referida a la conducta ministerial o a actuaciones de los jueces y demás funcionarios que están sujetos a la jurisdicción disciplinaria de las Cortes, y que no se funden en faltas o abuso graves que se hayan cometido en el pronunciamiento de una resolución o en otra actuación determinada”

Este mecanismo disciplinario no sólo se encuentra regulado en el AA en comento dictado por la CS en el año 1972, sino también por el COT. Es así, como este último cuerpo normativo, establece que tanto las CA como la CS son competentes para conocer de las quejas disciplinarias.

En este sentido, el artículo 536 del COT, además de reconocer la competencia de las CA, establece que se oirán y despacharán las quejas sumariamente y sin forma de juicio, interpuestas contra los jueces por cualquiera falta y abuso que cometieren en el ejercicio de

sus funciones; facultad que es reconocida en el inciso 2º artículo 541 del mismo cuerpo legal respecto a la CS²³³.

De lo anteriormente expuesto, podemos desprender que procede la interposición de la queja disciplinaria en el caso que un juez cometiere una falta o abuso en el ejercicio de sus funciones, no procediendo en el supuesto de que estas faltas o abusos se cometieren en el pronunciamiento de una resolución. Deduciéndose, en palabras de Maturana, no “con motivo de la dictación de una resolución judicial, sino que con motivo de la infracción de los deberes y obligaciones de los funcionarios judiciales”²³⁴.

En razón de ello, este mecanismo disciplinario no tiene por objeto controlar las resoluciones jurisdiccionales que dicten los jueces –las cuáles cuentan con otros mecanismos de control como lo son los recursos procesales-, sino que tienen por objeto “dejar sin efecto la actuación o decisión no jurisdiccional abusiva, independiente de la sanción que eventualmente merezca su autor”²³⁵.

Sin embargo, la utilización indebida de la queja disciplinaria, ha llevado que algunos consideren que es necesaria su erradicación; posición que sustenta la ANM, la cual acuerda -en forma unánime- en la Convención realizada en la ciudad Arica, en el año 2014.

4. Causales de responsabilidad disciplinaria

Nuestra Carta Fundamental y el COT, regulan las diversas causales que pueden dar lugar a responsabilidad disciplinaria de los jueces de nuestro país.

²³³ Por su parte, el AA sobre el recurso de queja en el artículo 14 letra a) hace referencia al artículo 96 N°4 del COT, estableciendo que la CS conocerá en pleno de las quejas disciplinarias.

²³⁴ Op cit. Maturana. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo II. 174p.

²³⁵ DOLMESTCH, Hugo y PIERRY, Pedro. Presentación Jornadas de Reflexión 2011. Régimen disciplinario judicial. [en línea] <<http://www.poderjudicial.cl/PDF/Home/Destacados/JornadaReflexion2011/1CRegimen%20Disciplinario%20Hugo%20Dolmestch%20y%20Pedro%20Pierry.pdf>> [consulta 27 de mayo de 2012], pp. 6.

Para efectuar un examen más acucioso de dichas causales y no meramente enunciativo, haremos referencia a la exposición efectuada por el académico Andrés Bordalí en el Seminario de Carrera judicial y funcionaria - realizado el año 2011-.

En este sentido y en primer término, Bordalí realiza una crítica a la regulación de esta materia, específicamente al COT, por su falta de sistematización y desorden, lo que complejiza y dificulta el estudio de la misma.

Sin perjuicio de ello, examina dichas causales de responsabilidad disciplinaria reconociendo cuatro tipos de conductas, que distingue:

i) Aquellas conductas que pueden recibir sanción si no se ha cumplido con algunas de las obligaciones que el COT le establece a los jueces, encontrándose sujetos los magistrados a deberes de residencia (art. 311), asistencia (art. 312), cumplimiento diligente de funciones (art. 319), declaración jurada de intereses (artículo 323 bis), declaración jurada de patrimonio (at. 323 bis) y declaración jurada de no tener dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales (art. 323 ter).

ii) Aquellas conductas en que el juez incurre en una prohibición descrita por la ley, en ese sentido cabe subdistinguir:

a) Respecto a los jueces de letras, miembros de CA y CS, rige la prohibición de ejercer la abogacía y representar en juicio (art. 316), y de aceptar compromisos (art. 317).

b) Respecto a toda clase de jueces, se les prohíbe expresar su juicio respecto a negocios que por ley están obligados a fallar (art. 320), comprar o adquirir cosas o derechos litigiosos (art. 321) y adquirir pertenencias mineras (art. 322).

c) Respecto a todo funcionario judicial, se les prohíbe dirigir al Poder Ejecutivo u otro órgano público felicitaciones o censuras por sus actos, tomar en elecciones populares más parte que la de emitir su voto personal, mezclarse en reuniones, manifestaciones u otros actos de carácter político, publicar –sin autorización de la CS-, escritos en defensa de su conducta oficial o atacar en cualquier forma, la de otros jueces o magistrados (art. 323).

iii) Aquellas conductas que no están completamente detalladas en la ley, que el profesor Bordalí ejemplifica: el artículo 544n° 4 que establece que las facultades disciplinarias

deberán ejercitarse respecto a un funcionario judicial cuando “por irregularidad de su conducta moral o por vicios que les hicieren desmerecer en el concepto público comprometieren el decoro de su ministerio” y el artículo 337 n°3 que presume de derecho que un juez tiene mal comportamiento –entre otros casos- cuando “si fuere corregido disciplinariamente más de dos veces en cualquier espacio de tiempo, por observar una conducta viciosa, por comportamiento poco honroso o por negligencia habitual en el ejercicio de su ministerio”.

iv) Aquellos actos o conductas en que lo más mínimo está establecido en la ley, como por ejemplo “faltas o abusos graves” en el recurso de queja (art. 545 COT) o la facultad de la CS de remover a un juez por “no tener buen comportamiento” (art. 80 inciso 3 CPR).

A este respecto, Bordalí hace hincapié en su artículo “la independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena”, que si bien, el artículo 337 del COT establece casos en que se presume de derecho cuando un juez “no ha tenido buen comportamiento”, el referido artículo no desarrolla en su totalidad los casos que pueden subsumirse en dicha fórmula -establecida en el artículo 80 de la CPR-.

En este sentido, a juicio del autor, existe una alta discrecionalidad por parte de la CS para remover a los jueces, toda vez que no existe parámetro normativo para determinar el cabal contenido de “mal comportamiento”, lo que conlleva a la incertidumbre de los jueces respecto a las conductas que podrían dar lugar a su remoción.

Con respecto a las categorías que el académico distingue y de las cuáles se ha hecho referencia, éste critica las dos últimas: i) en primer lugar, por su vaguedad normativa y ii) en segundo término, por la existencia de elementos moralizadores que contienen dichas normas.

i) Respecto a la primera de estas problemáticas (vaguedad normativa), afirma que afecta el principio de legalidad, al no estar descrito el contenido de dichas conductas por el legislador, siendo finalmente el órgano investido de las facultades disciplinarias quien creará la conducta objeto de sanción; efectuando en la práctica -este último órgano- una función de carácter legislativo.

En segundo término, esta vaguedad normativa de las conductas sancionables también afecta la seguridad jurídica, en tanto, el juez no tendrá claridad respecto a las conductas que podrían acarrearle responsabilidad disciplinaria, efectuándose de manera posterior al juzgamiento o durante éste la determinación de la hipótesis incriminadora, lo que a juicio de Bordalí, afecta gravemente la seguridad jurídica, que constituye un valor esencial especialmente para los jueces.

Sin perjuicio de la afectación del principio de legalidad y seguridad jurídica por la indeterminación y amplitud de las conductas objeto de sanción, lo que más preocupa a Bordalí es la independencia interna de los jueces, la que se vería menoscaba por esta situación. Ello, en virtud a que el juez chileno “es responsable frente a la Corte de Apelaciones y no se es responsable frente a la ley, que es lo que Estado de Derecho reclama, en realidad uno adecua las conductas no a lo que a ley dice, sino a lo que quisiera ser que están pensando o han dicho en otros casos mis superiores jerárquicos”. De esta manera, los jueces pueden no sólo verse limitados al momento de tomar decisiones de carácter jurisdiccional, sino también esta vaguedad normativa “se puede prestar para un uso parcial y selectivo del instrumento sancionador, pudiendo usarse como un arma con fines de condicionar el ejercicio jurisdiccional, o para discriminar, intimidar o extorsionar a los jueces”²³⁶, afectando de esta manera gravemente su independencia interna.

En atención a lo anterior, postula la necesidad de efectuar reformas al COT, determinando de manera más clara las conductas que puedan acarrear responsabilidad disciplinaria a los magistrados.

Igual opinión sustenta el movimiento Jurisdicción y Democracia, que critica la indeterminación y amplitud de las conductas esperables y de las infracciones a los deberes del cargo, haciendo una alusión crítica a las fórmulas y expresiones vagas empleadas por el legislador como “faltas o abusos”, “buen comportamiento”, “falta de prudencia”, “irregularidad de la conducta moral”, entre otras; las que a juicio de este movimiento “no permite determinar cuáles son los comportamientos reprochables, de los que se sigue una completa falta de predictividad, inaceptable respecto a la función judicial”²³⁷.

²³⁶ Op cit. BORDALÍ. A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. 259p.

En este mismo sentido, la jueza María Francisca Zapata concuerda con que nuestro ordenamiento jurídico establece causales de responsabilidad disciplinaria amplias o derechamente abiertas, cuyo contenido es delimitado y determinado libremente por el órgano sancionador. Así, critica dicha situación que a su juicio no sólo se presenta en el ámbito disciplinario, sino también en sistema de calificación aplicable a los jueces; existiendo “amplios espacios de discrecionalidad, que hacen de la inamovilidad de los jueces más una aspiración, que una garantía funcional al derecho de los ciudadanos de contar con jueces imparciales sujetos exclusivamente a la ley”²³⁸. De manera que, si estos altos grados de discrecionalidad afectan la inamovilidad de los jueces, consecuentemente vulneran la independencia de éstos, afectándose un pilar fundamental del Estado de Derecho.

ii) En relación a la segunda de las problemáticas constatadas por Bordalí en torno a la eventual afectación de derechos fundamentales de los jueces al sancionarlos por conductas que integran elementos moralizadores; el académico considera que ello atenta contra elementos fundamentales del Estado de Derecho como lo son el pluralismo y laicismo, adecuándose la existencia de normas de carácter moralizante a un Estado Absoluto -donde no rige el principio de legalidad, de manera que la legitimidad de los jueces dependerá de su conducta moralmente correcta-.

En este sentido, considera que en un Estado democrático de Derecho como el chileno, poco importa la condición moral de los jueces para lograr la legitimidad del sistema, toda vez que la legitimidad se logra en la medida que el juez falle de acuerdo a derecho, teniendo para ello en cuenta los hechos contenidos en el caso a resolver.

En este orden de cosas, Bordalí reitera el peligro que envuelve esta vaguedad de conducta establecida por el legislador unida además elementos moralizadores que pueden afectar los derechos fundamentales. A este respecto, el académico estima que cuando se encuentre en juego la imparcialidad del juzgador deben limitarse determinados derechos fundamentales; sin embargo, considera que nuestro COT “se excede en esta relación de

²³⁷ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 23p.

²³⁸ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 259p.

proporcionalidad que debe existir entre la limitación del derechos y tutela de la imparcialidad judicial²³⁹.

En virtud de lo anterior, postula eliminar de nuestro ordenamiento cláusulas moralizantes que no tengan incidencia en el desempeño imparcial de labor jurisdiccional, y reformular algunas denominaciones de determinadas conductas que estén más acordes al Estado de Derecho.²⁴⁰

5. Sanciones

En este apartado se expondrán y analizarán las sanciones aplicables a los jueces establecidas en la normativa nacional. Sin perjuicio de ello, este estudio no sólo se avocará al examen de cuerpos normativos, sino también a las prácticas institucionales que se encuentran instauradas en el régimen disciplinario chileno, en torno a los magistrados.

Finalmente, se analizará la remoción, la cual es una causal de expiración de funciones, pero que extrañamente no se encuentra regulada a propósito de las sanciones disciplinarias establecidas en el COT.

5.1 Sanciones aplicables a los jueces que integran del Poder Judicial

Las sanciones que establece el legislador con el fin de corregir las faltas o abusos de los jueces son las contempladas en el artículo 537 del COT, pudiendo imponerse una o más de estas, que corresponden a:

1. Amonestación privada;
2. Censura por escrito;

²³⁹ Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 284p.

²⁴⁰ Temática que ha sido abordada con mayor profundidad en la sección 2.1.1 del presente capítulo.

3. Pago de costas;
4. Multa de 1 a 15 días de sueldo o multa no inferior a 1 ni superior a 5 UTM;
5. Suspensión de las funciones dentro de 4 meses. Dentro de este tiempo el funcionario gozará de medio sueldo.

A este respecto, llama la atención²⁴¹ que las formas de corregir las faltas o abusos comprendan un abanico tan amplio desde una simple amonestación privada hasta una suspensión de 4 meses con medio goce de sueldo, que permiten a la Corte aplicar dichas sanciones en forma absolutamente discrecional. Así, para una determinada CA una misma falta puede recibir una sanción absolutamente distinta que la que impone otro Tribunal de alzada, quedando la medida correctiva al absoluto arbitrio de los miembros de cada Tribunal.

Al respecto, nuestro TC considera que la enumeración que efectúa el legislador en el COT respecto a las sanciones disciplinarias satisface las exigencias de previsibilidad y seguridad jurídica; estimando que la libertad que se otorga por la ley al órgano sancionar para la aplicación de dichas sanciones es “constitucionalmente tolerable”.

Sin perjuicio de la (in)constitucionalidad de esta norma, la jueza María Francisca Zapata critica “la ausencia de una graduación de las sanciones en relación con cada conducta activa y omisiva no deseada, conforme la mayor o menor gravedad de la falta”²⁴².

En otras palabras, la falta de graduación de dichas sanciones no asegura la proporcionalidad entre la falta o abuso cometido por el juez y la sanción que le aplicará por dicha conducta, dejando a discrecionalidad del órgano y/o autoridad investida de las facultades disciplinarias la aplicación de éstas, afectando –al menos indirectamente- el principio de igualdad, toda vez que por una misma conducta se podrían aplicar sanciones diversas.

Por ello, Zapata propone efectuar cambios en la actual legislación, en orden a que “las conductas ilícitas deben estar graduadas conforme a su gravedad y, así, demarcadas las

²⁴¹ Asimismo, también sorprende que dentro de dicho catálogo de sanciones disciplinarias no se encuentre la remoción del cargo de juez, cuestión que será analizada en detalle en la sección 5.3 del presente capítulo.

²⁴² Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 257p.

posibles sanciones conforme su mayor o menor entidad”²⁴³. Asimismo estima que las sanciones deben estar establecidas previamente por el legislador y, en el caso de la suspensión de funciones, “debe contar con una estricta reglamentación orientada por el principio de proporcionalidad, a fin que sea procedente sólo en faltas de extrema gravedad”²⁴⁴.

A nuestro juicio, resulta esencial adecuar la regulación de sanciones disciplinarias a los estándares del derecho internacional, velando por el respeto y resguardo del principio de legalidad, no sólo con respecto a las causales disciplinarias, sino también a las sanciones. En este sentido, el derecho internacional exige que en todo proceso disciplinario el legislador precise las infracciones que dan lugar a la responsabilidad disciplinaria, la gravedad de éstas y el tipo de sanción que deberá aplicarse en cada caso.

Por ello, resulta necesario adecuar nuestra legislación en materia disciplinaria a las exigencias de un Estado democrático de Derecho y a los tratados internacionales suscritos por Chile. De manera tal que resulta más condigno con la función de le es propia a los jueces, establecer y contar con un régimen disciplinario judicial que asegure la proporcionalidad de la faltas en relación a la sanción aplicada, logre disminuir al máximo la discrecionalidad del ente sancionador y respete el principio de legalidad en toda su extensión.

5.2 Prácticas institucionales

Tal como se ha expuesto a lo largo de este capítulo, en nuestro ordenamiento jurídico se ha regulado el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los jueces a través de AA N°129- 2007, modificado por el Acta 168-2007 y se ha establecido por el legislador tanto las conductas que conllevan responsabilidad y las sanciones a aplicar en dichos casos –sin perjuicio de las críticas que se han planteado a este respecto-.

²⁴³ Op cit. ZAPATA. M. Carrera Judicial. Lineamientos generales para un Estatuto Profesional del Juez. 13p.

²⁴⁴ Ibid.

Sin embargo, se ha transformado en una costumbre que ante la investigación de una supuesta falta o abuso, el tribunal que conoce de ella no imponga sanción por estimar que los hechos no son constitutivos de una falta o abuso. Sin perjuicio de lo anterior, el mismo tribunal, observa al juez, le llama la atención o le representa su actuar; reproches que se ordenan anotar en su hoja de vida, respecto de lo cual no cabe recurso alguno, ya que no constituyen formalmente una sanción disciplinaria. Esta cuestión resulta de gran importancia, pues estas observaciones deben ser consideradas en la calificación del juez, debido a que el sistema obliga a valorar las anotaciones de mérito y demérito –según lo dispone el artículo 277 inciso 4 del COT-. De esta forma, una cuestión que no pudo ser objeto de recurso alguno, se traduce en un perjuicio, afectando gravemente los derechos del juez²⁴⁵.

Este tema ha resultado de tal relevancia, que incluso en la Jornada de Reflexión XIV de la CS, realizadas el año 2011, la comisión referida al régimen disciplinario judicial, señaló que ante la situación indicada en el párrafo precedente, no sería procedente en los sumarios administrativos en que no se aplica una medida disciplinaria establecer algún llamado de atención, observación o representaciones en la hoja de vida funcionaria -facultad establecida expresamente en el artículo 277 inciso 4 del COT-. Así, propone el mantener y utilizar la facultad de realizar anotaciones de demérito, pero no en los sumarios administrativos. Sin perjuicio de ello, la referida comisión, estima que la facultad de la disposición legal antes citada, debiera someterse, en el caso de las de demérito, a un procedimiento simple y rápido que permita la alegación o defensa de parte del afectado.

De lo anterior, se colige que si se decide por la autoridad realizar una investigación para establecer responsabilidad disciplinaria –producto de una falta o abuso que se cometiere por el juez en el ejercicio de sus funciones-, sólo cabe absolver o aplicar las sanciones que establece el artículo 537 del COT y no así, las observaciones, llamados de atención o representaciones que se realizan en la actualidad, aún cuando se le sobresea en tal investigación.

Por otra parte, a este escenario se suma la imposición de la medida de traslado –permuta a cargos de igual jerarquía- para sancionar a un juez, aún cuando no figura dentro del catálogo de sanciones establecido en el COT, ni en cuerpo normativo alguno; utilizando

²⁴⁵ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 258p.

dicha medida no sólo como un reproche o castigo para el juez, sino también como premio dependiendo del grado de cercanía o distancia con el tribunal superior.

Dicha medida, que ha sido utilizada históricamente por la CS - en virtud del inciso final del artículo 80 de la CPR-, ha sido tratada con ocasión al informe²⁴⁶ elaborado el año 2013 por la CIDH. Si bien, la referida Comisión, reconoce la importancia que puede tener esta herramienta para la reestructuración del Poder Judicial, critica aquellos ordenamientos jurídicos que la establecen sin una adecuada regulación, ni teniendo como base criterios públicos y objetivos, como es el caso de Chile. De esta manera, en aquellos países, la imposición de esta medida se fundará en motivos meramente discrecionales pudiendo constituir una represalia a las decisiones del operador de justicia, “sirviendo la amenaza de traslado también como un amedrentamiento para el desempeño independiente de sus labores”²⁴⁷.

En virtud de ello, la Comisión sugiere que la imposición de esta medida se efectúe a través de un procedimiento previamente establecido, en base a criterios objetivos y públicos, y que considere la opinión y necesidades del operador de justicia; existiendo además la posibilidad de impugnar la decisión del “superior”.

5.3 Remoción

La remoción está regulada en el artículo 80 inciso 3° de nuestra Carta Fundamental, donde se otorga a la CS la facultad de declarar que un juez “no tenido un buen comportamiento” y, en este caso, acordar su remoción.

Asimismo, el artículo en comento establece el procedimiento a seguir, el cual puede iniciar: a) a requerimiento del Presidente de la República²⁴⁸, b) a solicitud de parte interesada, o c) de oficio.

²⁴⁶ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 54p y ss.

²⁴⁷ Ibid. 54p.

Una vez efectuado dicho requerimiento ante la CS, se solicita al inculpado que evacúe un informe al respecto y a la CA correspondiente –sólo en caso de que estemos ante la solicitud de remoción de un juez de base-. Posterior a ello, la CS podrá declarar que el juez inculpado ha tenido mal comportamiento y acordar, por la mayoría de sus miembros, su remoción.

Del análisis de dicha norma legal es posible sostener que la causal que da lugar a la remoción está establecida en términos muy generales –a pesar de las presunciones de derecho establecidas en el artículo 337 del COT-, por lo cual es posible asimilarla a una norma penal en blanco, pues en la referida disposición se indica que la remoción procede cuando “los jueces no han tenido buen comportamiento (...)”, no especificando de manera alguna qué conductas son comprensivas de esta causal genérica. Así, la amplitud e indeterminación de dicha causal conlleva a que la CS goce de gran discrecionalidad al momento de aplicar dicha causal de expiración de funciones, vulnerándose de esta manera no sólo el principio de legalidad, sino también el principio de independencia.

Atendido este escenario y efectuando una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, debe entenderse que dicha causal comprende situaciones de mayor entidad o gravedad que las faltas o abusos que cometieren los jueces en el ejercicio de sus funciones, las cuales están sujetas a las sanciones que establece el artículo 537 del COT.

Asimismo y en relación al procedimiento, llama profundamente la atención que para remover a un juez baste sólo contar con un informe previo del inculpado y de la Corte respectiva; y en cambio, carece de lógica que las sanciones como una amonestación privada o censura por escrito –de menor entidad- la CS haya fijado un procedimiento a través de un AA que reúna y otorgue más garantías al juez inculpado.

Atendido lo expuesto, causa extrañeza que la remoción no sea considerada dentro de las sanciones disciplinarias que establece el COT y sólo sea establecida en dicho cuerpo normativo a propósito de las causales de expiración de funciones de los jueces en el artículo

²⁴⁸ La facultad del Presidente de la República de requerir a la CS la declaración del mal comportamiento de los jueces, también recibe reconocimiento en el artículo 32 N°13 de la CPR. Dicha facultad ha sido criticada, en tanto, constituiría una intromisión por parte del Ejecutivo en sede judicial y eventualmente podría constituir un peligro para la independencia desde el punto de vista externo.

332 N°3. Situación que también sorprende a Urbano Marín, ex ministro de la CS, quien afirma que “atendido que la remoción puede ser consecuencia directa de la declaración de mal comportamiento en el juez, debe admitirse su carácter punitivo, siendo justamente el máximo castigo que puede recibir un juez en su carácter de tal, y si bien el COT no lo señala como sanción disciplinaria, su artículo 337 sí revela tal idea al consultarla como efecto de la imposición reiterada de castigos de esa índole al juez, siendo la mala calificación, la única situación que la contempla que no se relaciona con sanciones disciplinarias”²⁴⁹.

Así las cosas y teniendo en cuenta el carácter disciplinario de la remoción, a juicio del ex ministro debiese CS instruir siempre el procedimiento establecido en el AA N°129-2007 antes de acordar la remoción de un juez.

En síntesis

En relación al análisis efectuado al régimen disciplinario en nuestro país, podemos concluir que el sistema actual posee grandes falencias que ponen en riesgo la independencia de los magistrados, siendo necesario reformar y modificar el modelo vigente.

En este sentido, una de las grandes deficiencias observadas consiste en que las facultades disciplinarias respecto a los jueces están en manos de la CS y las CA, quienes tienen facultades que permiten controlar el desempeño de los magistrados “inferiores” y, conjuntamente, revisan el contenido de sus resoluciones, lo cual genera el peligro que las potestades disciplinarias se utilicen de manera desviada y/o se corre el riesgo que el magistrado al momento de decidir el caso concreto, resuelva conforme a la postura u opinión del “superior” con el propósito de no ser objeto de una sanción disciplinaria. Situación que afecta gravemente el ejercicio independiente de la labor jurisdiccional.

Por otro lado, las falencias advertidas también dicen relación con la regulación normativa de las conductas, sanciones y del procedimiento propiamente tal. En este sentido, algunas conductas establecidas por el legislador como merecedoras de una eventual sanción disciplinaria se caracterizan por su ambigüedad e indeterminación, lo que afecta gravemente el principio de tipicidad –postura que no comparte nuestro TC-, otorgando, en

²⁴⁹ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 125p.

definitiva, gran discrecionalidad al órgano sancionador: quien determina a posteriori la conducta reprochable disciplinariamente; lo cual unido al contenido moralizador de algunas causales establecidas en el COT, agrava aún más la situación, permitiendo al superior jerárquico determinar cómo debe comportarse un “buen juez” incluso en el ámbito de su vida privada. En segundo término, el legislador regula las sanciones disciplinarias sin establecer una graduación de las mismas, dejando a total discrecionalidad del órgano sancionador la aplicación de cualquiera de las medidas establecidas, sin asegurar la proporcionalidad de la falta o conducta reprochable y la sanción que resulta aplicable; sin embargo, nuestro TC es de la opinión de que la libertad otorgada al órgano sancionador es “constitucionalmente tolerable”, cuestión que a nuestro juicio no es suficiente, toda vez que el régimen disciplinario no sólo debe diseñarse de acuerdo a lo que es “tolerable” según nuestra legislación, sino que debe cumplir con los estándares mínimos exigidos por el derecho internacional. Asimismo y en tercer lugar, el procedimiento disciplinario -si bien ha sido objeto de reformas que han mejorado la situación en comparación con las regulaciones anteriores al año 2007- sigue siendo blanco de variadas críticas, destacando aquellas que ponen en duda la constitucionalidad de los cuerpos normativos en los cuáles se ha regulado y los reproches que apuntan a que no satisface las exigencias de un justo y racional procedimiento.

Por otra parte, hay que tener presente que los avances en esta materia se han visto opacados por la existencia de diversas prácticas institucionales como las observaciones, llamados de atención que se efectúan al juez y que se anotan en su hoja de vida, a pesar que haya sido absuelto en el procedimiento disciplinario realizado en su contra. Tales anotaciones en la hoja de vida afectarán las calificaciones y posibilidades de ascender del magistrado, pasando por alto la decisión de absolverlo de los cargos interpuestos en su contra y, en definitiva, vulnerando las garantías que otorgaba el procedimiento disciplinario al inculpado.

El escenario descrito también ha sido advertido por la CS, quien a través del acta N°185-2014 encomienda a la presidencia la elaboración de un proyecto que abarque ciertas materias del ámbito disciplinario, teniendo en cuenta especialmente la relevancia de: a) determinar el órgano encargado de la instrucción de los procedimientos de esta naturaleza y el control e inspección en el ámbito de la jurisdicción, y b) avanzar en la definición de

conductas típicas, categorización de sanciones, correlación entre éstas y el procedimiento para su indagación²⁵⁰.

En vista de lo anteriormente expuesto, a nuestro juicio, es necesario reformar el régimen vigente, adecuándolo a los estándares exigidos por el derecho internacional, teniendo en consideración los principios expuestos y desarrollados en el apartado 1 del presente capítulo relativo al informe elaborado por la CIDH sobre “garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”; siendo necesario someter a un debate nacional las diversas temáticas, contando con la participación de jueces, la ANM, académicos connotados chilenos y extranjeros, Universidades, CS, entre otros actores.

²⁵⁰ Acta N° 185-2014. Corte Suprema, XVII Jornadas de Reflexión, Acuerdo sobre régimen disciplinario.

CAPÍTULO IV

EL SISTEMA DE NOMBRAMIENTOS

En este capítulo nos avocaremos a la sistematización y análisis del sistema de nombramientos vigente en nuestro país respecto de los jueces que integran el Poder Judicial, ministros de las CA como de la CS; no siendo objeto de estudio el nombramiento de auxiliares de la administración de justicia u otros miembros del Poder Judicial.

Efectuada dicha advertencia, cabe recalcar la importancia de abordar en la presente tesis el estudio del sistema de nombramientos de los magistrados chilenos, toda vez que tal como lo ha señalado la CIDH “un proceso adecuado de nombramiento y selección constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia de las y los operadores de justicia”²⁵¹.

En este sentido y con el propósito de evaluar si el actual sistema de nombramientos cumple con un estándar adecuado para asegurar la independencia judicial, se analizará su regulación normativa, el o los órganos que intervienen en el nombramiento de los jueces y ministros, el procedimiento aplicable y criterios de selección empleados.

1. Regulación normativa

En nuestro país las normas relativas al sistema de nombramientos de los jueces -que integran el Poder Judicial-, ministros de las CA y de la CS se encuentran dispersas en distintos cuerpos normativos.

²⁵¹ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 27p.

En este sentido, no sólo se regula los nombramientos de dichos cargos en nuestra CPR, sino también en el COT y en diversos AA dictadas por la CS²⁵².

Antes de abordar en detalle la regulación establecida en dichos cuerpos normativos, cabe efectuar un examen sucinto de los sistemas de nombramientos de jueces existentes en las diversas legislaciones.

A este respecto, Benjamín Calidonio Lira, en su memoria “sistema de nombramiento de jueces y su aplicación actual en el derecho comparado”, analiza los diversos sistemas de designación de jueces existentes en la actualidad, distinguiendo los siguientes:

1) Designación de jueces por elección popular: este sistema de nombramientos tiene aplicación en países como Estados Unidos, Bolivia (magistrados del Tribunal Supremo), Perú (jueces de paz) y Colombia (jueces de paz y de reconsideración). Sin embargo, y a pesar que Benjamín Calidonio reconoce algunas ventajas de este sistema como la rendición de cuentas a la ciudadanía y la independencia respecto a los Poderes del Estado, las falencias parecen ser mayores. De esta manera, el autor advierte que con la implementación del sistema en comento se corre el riesgo que sean designados jueces sin la preparación técnica suficiente y se apliquen medidas populistas con el objeto de obtener votos; asimismo, el sistema en comento presenta una enorme dependencia de los jueces respecto a sus electores poniendo en entredicho la independencia judicial, entre otros aspectos²⁵³.

En igual sentido, el profesor Cristian Maturana manifiesta que “este tipo de nombramiento no se ha caracterizado (...) por haber tenido un éxito general e ilimitado; si se combina con períodos de corta duración en el cargo, la situación creada estará en contradicción intrínseca con la independencia, ya que el juez que espera ser reelegido estará inclinado a favorecer a sus votantes y a los políticos de partidos que le apoyan”²⁵⁴.

²⁵² Al respecto, cabe señalar que la regulación de esta materia a través de AA ha sido criticada tanto por académicos como por la ANM, efectuando ésta última un requerimiento ante el pleno de la CS solicitando la derogación del Acta 182-2014 sobre régimen de calificación a los miembros del Poder judicial, Acta 183-2014 que contiene AA sobre sistema integrado de capacitación y perfeccionamiento del Poder Judicial, Acta 184-2014 sobre el sistema de nombramientos del poder judicial y Acta 186-2014 que establece acuerdo en materia de gobierno judicial .

²⁵³ CALIDONIO, Benjamín. Sistema de nombramiento de jueces y su aplicación actual en el derecho comparado. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago de Chile. Facultad de Derecho, 2011, 4-14p.

²⁵⁴ Op cit. MATURANA. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo I. 61p.

2) Designación de jueces por el Poder Legislativo: En países como Uruguay (miembros de la CS), Costa Rica (magistrados propietarios y suplentes de la CS de Justicia), Cuba, Alemania (jueces del Tribunal Constitucional Federal), Honduras (algunos magistrados de la CS) y Suiza se aplica este sistema de designación. El cual presenta ventajas en comparación con el sistema de elección popular, toda vez que –según opinión de Calidonio- los miembros del Congreso serán más cuidadosos en nombrar personas técnicamente mejor preparadas para desempeñarse en el cargo respectivo. Sin embargo, este modelo presenta varios inconvenientes, en tanto, politiza de manera excesiva el Poder Judicial y lo priva de su autonomía²⁵⁵.

Esta misma posición, la sustenta el Relator Especial de la ONU en el sentido que considera “que la participación del Poder Legislativo para el nombramiento de jueces y juezas entraña el riesgo de que dicho procedimiento se politice”²⁵⁶.

3) Designación de jueces por el Poder Ejecutivo: Este modelo de designación y nombramiento de los jueces está presente en los países de Canadá (CS), Australia (Tribunal Supremo), Japón (miembros de la CS), entre otros. Sin embargo, al igual que el sistema de elección por el Poder Legislativo, este modelo pone el riesgo la independencia del Poder Judicial, politizándolo.

En este sentido, Andrés Bordalí critica todo sistema de nombramiento que depende exclusivamente del poder político representativo, sea el poder Legislativo o Ejecutivo, toda vez que pone en juego la independencia externa de los jueces, presupuesto fundamental en un Estado democrático Derecho. En este sentido, manifiesta que “es evidente que si un juez fue nombrado por alguno de ellos puede sentirse condicionado a fallar en su favor en los casos que se vean involucrados. De este modo, con una designación directa de los poderes políticos representativos existen claros riesgos de dependencia de los otros poderes, así como del contexto político imperante”²⁵⁷.

²⁵⁵ Op cit. CALIDONIO. B. Sistema de nombramiento de jueces y su aplicación actual en el derecho comparado. 15 -19p.

²⁵⁶ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 45p.

²⁵⁷ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 67p.

En igual postura, la CIDH, que manifiesta que un modelo de selección y designación de jueces “por parte de poderes políticos, por la propia naturaleza de las autoridades que eligen, puede representar riesgos para la independencia de las y los operadores electos”²⁵⁸.

4) Designación de jueces por el Poder Judicial o autogeneración: este modelo de selección y nombramiento de los jueces asegura -a diferencia de los sistemas antes descritos- la independencia externa de los magistrados, toda vez que son los propios miembros del Poder Judicial quienes eligen a la persona que sea más idónea para el cargo, sin intervención de otro poder del Estado. Es por ello, que este sistema tiene varios adherentes puesto que “los tribunales superiores velarán por designar a los más preparados y honorables para el mayor prestigio de la judicatura”²⁵⁹.

Sin perjuicio de las virtudes que presenta el modelo, también se han advertido por algunos autores diversas falencias: 1) se encuentra cerrado de influencias externas, lo que impide la renovación, 2) conduce a la formación de una casta judicial, la cual sólo se preocupa de sí misma, entre otras; reproches que no parecen tener asidero para Calidonio quien señala que “si bien puede llegar a ocurrir que este sistema se preste para el abuso de una élite, que secuestre al Poder Judicial, no abriendo espacios para nuevas personas, lo cierto es que el nepotismo es un problema que puede presentarse cualquiera sea el mecanismo que se emplee para el nombramiento de los magistrados. Por lo demás, si se regula el sistema de manera rigurosa para que efectivamente se premie a los más capacitados y a quienes han desempeñado un mejor trabajo en el poder judicial, no debieran producirse los problemas”²⁶⁰.

5) Sistema mixto de nombramiento: este modelo se caracteriza por un proceso de selección de los jueces en que participan dos o más órganos del Estado. Se busca principalmente aprovechar las ventajas de cada sistema en su estado puro y establecer un equilibrio, de manera de contrarrestar las falencias que cada modelo presenta. El sistema mixto se aplica

²⁵⁸ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 45p.

²⁵⁹ Op cit. MATURANA. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo I. 61p.

²⁶⁰ Op cit. CALIDONIO. B. Sistema de nombramiento de jueces y su aplicación actual en el derecho comparado. 26p.

en Uruguay (miembros de Tribunales de Apelaciones), Colombia (magistrados de la Corte Constitucional), México (ministros de la CS), entre otros países.

Por su parte, el profesor Cristian Maturana, agrega a estos sistemas, otra forma de designación de jueces, esto es, el nombramiento por el Consejo Superior de Magistratura²⁶¹, sistema que ha sido instaurado en países como Francia e Italia. El referido modelo se instaura con la finalidad de despolitizar el sistema de designación de jueces, caracterizándose por otorgar dicha facultad a un órgano colegiado, cuya integración y designación de sus miembros varía en cada país; gozando en algunos casos de autonomía respecto a los demás poderes del Estado, y en otros, formando parte del Poder Judicial. De esta manera, la integración, funciones y autonomía del Consejo dependerán del diseño que se adopte en cada país.

Volviendo al objeto que nos convoca y teniendo en consideración lo recién expuesto, analizaremos la regulación normativa vigente en materia de nombramientos en nuestro país. Con el objeto para realizar un adecuado examen de este sistema, en primer lugar, examinaremos los órganos que intervienen en la designación de jueces y ministros de Corte; y en segundo término, el procedimiento de nombramiento que rige en Chile, revisando en dichas secciones la CPR, COT y los AA dictados por los tribunales superiores de justicia.

1.1 Órganos que intervienen en el nombramiento de jueces que integran el Poder Judicial, ministros de Cortes de Apelaciones y Corte Suprema

Nuestra Carta fundamental -en su artículo 78- establece un sistema mixto de nombramientos, puesto que dispone que en la designación de los jueces y ministros de Corte intervendrá más de un Poder del Estado; siendo los tribunales superiores de justicia quienes proponen a través de la confección de un listado los candidatos al Poder Ejecutivo, para que finalmente el Presidente de la República designe a la persona en el respectivo

²⁶¹ Op cit. MATURANA. C. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo I. 62p.

cargo²⁶². Sin embargo, en el caso del nombramiento de ministros de la CS requiere contar con la aprobación del Senado.

De esta forma, el nombramiento en propiedad²⁶³ de cada uno de los cargos se efectúa de la siguiente manera:

- i) Designación de los jueces que forman parte del Poder Judicial: se confecciona una terna por la CA respectiva, siendo el Presidente de la República quien elige entre estos 3 candidatos la persona que asumirá el cargo de juez.
- ii) Designación de ministros de CA: se efectúa el nombramiento por el Presidente de la República, de una terna confeccionada por el pleno de la CS.
- iii) Nombramiento de ministros de CS: son designados por el Presidente de la República, de una quina²⁶⁴ propuesta dicha Corte y con acuerdo del Senado.

En este orden de cosas, el columnista Tomás Vega, de la revista independiente Sentidos Comunes, afirma que el sistema mixto de nombramiento vigente en nuestro país “tiene por objeto garantizar que los jueces que asumen tras su nombramiento sean los más calificados, evitando así los problemas que supondría aplicar cualquiera de los dos sistemas en estado puro. Pero el fin último de este sistema sería garantizar, en el mayor grado posible, la independencia del Poder Judicial”²⁶⁵. Sin embargo, si bien el autor reconoce algunas ventajas, también advierte que el modelo vigente en nuestro país posee grandes falencias.

²⁶² Según lo dispuesto en los artículos 32 N° 12 y 78 de la CPR, y 279 y siguientes del COT.

²⁶³ Según lo establece el artículo 78 de la Carta Fundamental, a diferencia de los nombramientos en propiedad, la designación de los ministros en calidad de suplentes se efectúa directamente por la CS y el nombramiento de los jueces, en igual calidad, se realiza por la CA respectiva, sin intervención de otro Poder del Estado.

²⁶⁴ Veintiún ministros integran la CS, de los cuáles cinco de éstos son abogados externos a la administración de justicia. De esta manera, para la confección de la quina debe diferenciarse si se trata de proveer un cargo que corresponda: a) un miembro proveniente del Poder Judicial: en cuyo caso la quina se compondrá con un integrante del Poder Judicial y ocupará un lugar en ésta el ministro más antiguo de la CA que figure en lista de mérito, lo demás cupos se integrarán según el mérito de los candidatos; o b) abogado externo a la administración de justicia: se conformará la quinquena previo concurso público de antecedentes, con abogados que cumplan con los requisitos establecidos por la ley para optar al cargo.

²⁶⁵ VEGA, Tomás. El sistema de nombramientos de los jueces: de participativo a intrusivo [en línea] <<http://www.sentidoscomunes.cl/el-sistema-de-nombramiento-de-los-jueces-de-participativo-a-intrusivo/>> [consulta 26 de marzo de 2015].

En este sentido, la intervención de los diferentes actores en proceso de nombramiento de magistrados, puede generar peligros para la independencia judicial, tanto desde un punto de vista interno como externo; y si bien el propósito de la presente tesis es advertir principalmente los riesgos o vulneraciones del referido principio que provengan desde la propia judicatura, resulta necesario analizar también -en esta materia- los posibles peligros que se advierten en la intervención de otros poderes del Estado en el referido proceso. De manera que cualquier crítica, elogio o propuesta de reforma, no sólo tenga como objetivo erradicar las falencias que presenta el sistema, velando por el resguardo y fortalecimiento de la independencia interna; sino también se debe tener especial cuidado con que bajo la pretensión de proteger la independencia interna se le cause un desmedro o menoscabo desde el punto de vista externo.

En este entendido, expondremos y analizaremos los riesgos que presenta para la independencia judicial la intervención tanto de autoridades y/u órganos ajenos a la judicatura como los que formen parte de ésta:

1) Intromisión del Poder Ejecutivo en labores jurisdiccionales: tal como se señaló el Poder Ejecutivo juega un rol preponderante en el nombramiento de los jueces y ministros, y eventualmente su participación en dicha designación podría afectar la independencia de los magistrados. Ello podría suceder, si el gobierno de turno (sean sus ministros de Estado o el propio Presidente de la República) no tiene claridad respecto a la función que los jueces están llamados a cumplir en un Estado democrático de Derecho, el rol fundamental que cumple el principio de independencia para el adecuado ejercicio de la función judicial y al considerar en materia de nombramientos aspectos ajenos a la idoneidad profesional como la postura política del magistrado, el número de veces que ha decretado prisión preventiva, el contenido de los fallos, entre otros.

Al respecto, cabe recordar el año 2011 cuando el gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera fue duramente criticado por el fracaso de su gran promesa de campaña “la lucha contra la delincuencia”²⁶⁶. En este contexto, el Ministro del Interior realiza declaraciones cuestionando fuertemente la labor de los jueces, señalando que su ministerio

²⁶⁶ Un informe del Ministerio del Interior reveló que los delitos aumentaron en Chile un 10,1% durante el tercer trimestre del año 2011 y la encuesta CEP del mismo año, deja de manifiesto el temor de la ciudadanía frente a la delincuencia, ya que un 47% señala que el gobierno debería dedicar más esfuerzos a solucionar este problema.

y los carabineros no son los únicos responsables por el aumento de la delincuencia, ya que tanto el Ministro del Interior como el Poder Judicial tienen el mismo propósito, que es combatir la delincuencia. Asimismo, el Presidente Piñera realiza declaraciones de igual índole, criticando a los jueces de garantía por sus resoluciones –con respecto a los desórdenes cometidos en las marchas estudiantiles- aludiendo que “el criterio de algunos de los jueces favorecía la liberación de los encapuchados”²⁶⁷.

A estas declaraciones se suma lo expuesto por el entonces Ministro de Justicia, Teodoro Ribera, quien tildó a los jueces de actuar de manera garantista respecto a los desórdenes públicos y ataques a Carabineros. Asimismo, aseveró que respecto al nombramiento de los magistrados “considerará los fallos de los jueces de garantía para decidir su promoción”.

Ante la gravedad de dichas declaraciones, reaccionaron diversos sectores del ámbito jurídico, entre estos, el entonces Presidente de la ANM Leopoldo Llanos, quien en entrevista a Radio Cooperativa señala la preocupación de los jueces por las declaraciones del Ministro de Justicia "porque se podría estimar que esto es una suerte de presión o derechamente una intimidación para que los jueces durante su desempeño se guíen por los criterios del Ejecutivo para ser posteriormente nombrados"²⁶⁸.

Claramente todas estas declaraciones dejan de manifiesto, en primer lugar, el desconocimiento por parte del gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera respecto a la función que deben desempeñar los jueces, esto es, resolver el caso concreto en sus propios términos, sin tener en consideración problemáticas sociales, promesas de campañas presidenciales, el combate a la delincuencia, el interés colectivo o cualquier otro tipo de interés.

En segundo término, los dichos del ministro Ribera y su propuesta en materia de nombramientos, demuestra de manera patente la afectación del principio de independencia,

²⁶⁷ ARTAZA, Francisco. Teodoro Ribera y su batalla suprema. [en línea] <http://diario.latercera.com/2011/11/05/01/contenido/reportajes/25-89339-9-teodoro-ribera-y-su-batalla-suprema.shtml> [consulta 27 de marzo de 2015]

²⁶⁸ QUILODRÁN, Mario. Asociación de Jueces acusó “intimidación” del Gobierno al Poder Judicial [en línea] < <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/10/22/509263/asociacion-de-jueces-acuso-presion-del-gobierno-contra-el-poder-judicial.html> > [consulta 27 de marzo de 2015]

toda vez que si el Presidente de la República para designar a un juez revisa el contenido de sus fallos “ya no estarán ascendiendo los más capaces sino los que demuestren mayor adherencia a las ideas del Gobierno de turno o aquellos que se dejen llevar por este tipo de presiones y de ahora en más comiencen a fallar de forma amigable con el Ejecutivo”²⁶⁹. Por tanto, a nuestro juicio, un sistema que resguarda la independencia judicial sólo permite la revisión de los fallos por medio de un sistema de recursos establecido expresamente por ley. Postura que concuerda con la esgrimida por el profesor Andrés Bordalí, quien asevera que “en el análisis de los méritos de los candidatos, se debe evitar realizar un juicio que implique la revisión de las sentencias de los jueces, ello comporta una especie de censura a su trabajo y, por otro lado, condiciona el trabajo de los jueces que hacia el futuro desean llegar al máximo tribunal”²⁷⁰.

Frente a este panorama, consideramos que, si bien las declaraciones y propuestas efectuadas por el ex Presidente Piñera y sus ministros no han sido sostenidas por el actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, es preocupante que la independencia de los jueces eventualmente pueda verse menoscabada por este tipo de declaraciones (al no comprender en qué consiste la labor judicial y la importancia del principio de independencia) y por la designación de jueces a través de criterios aplicados discrecionalmente por el gobierno de turno, incentivando a los magistrados a fallar atendiendo a cuestiones ajenas al caso concreto con el objeto de ascender o ser nombrado en un determinado cargo.

Por lo anterior, desde nuestra perspectiva, es vital que quién esté a cargo de efectuar los nombramientos de los jueces tenga una posición clara respecto cuál es la función que están llamados a cumplir los magistrados un Estado democrático de Derecho -de manera que se nombre a aquellos que sean más idóneos para cumplir dicha labor -, y que la postura que se adopte a este respecto, no varíe cada vez que cambie el gobierno de turno por mera arbitrariedad del Presidente de la República o el ministro de Justicia. Asimismo, resulta indispensable que dicho órgano y/o autoridad vele por un proceso de nombramiento que no afecte la independencia judicial, toda vez que constituye un principio trascendental para el correcto ejercicio de la función jurisdiccional.

²⁶⁹ Op cit. VEGA. T. El sistema de nombramientos de los jueces: de participativo a intrusivo.

²⁷⁰ Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. 7p.

Cabe advertir que falencias observadas no sólo dicen relación con el órgano que interviene en la designación, en este caso el Poder Ejecutivo; sino también con el actual proceso de nombramiento y los posibles resguardos que se pueden establecer para la protección del principio de independencia (estableciendo criterios objetivos de selección, impulsando procesos más competitivos y transparentes, entre otros), aspectos que se analizarán en el apartado 1.2 del presente capítulo.

2) Intervención de superiores jerárquicos –CA y CS- en la designación de jueces y ministros de las CA: en atención a la participación de los superiores jerárquicos en la confección de ternas para dichos cargos, el sistema de nombramientos ha sido considerado por algunos académicos como uno de los mecanismos institucionales que determina la sumisión de los jueces “inferiores” a los “superiores”²⁷¹, afectando gravemente el principio de independencia interna de los jueces.

En este sentido, el movimiento “Jurisdicción y Democracia” plantea el peligro que envuelve “que lo jurisdiccional y lo de gobierno se encuentren entregados a las mismas manos: se nombra (es decir tiene derecho a ascender en la carrera), a quien piense/decida/resuelva en términos similares al superior jerárquico que posee poder de promoción”²⁷².

Por el contrario, hay quienes sostienen que las CA y CS son los que están en mejor posición para confeccionar los listados de candidatos al cargo de jueces y ministros, toda vez que son ellos quienes mejor conocen y comprenden el ejercicio de la labor jurisdiccional, y por tanto, podrán discernir de mejor manera quiénes son las personas adecuadas para integrar las ternas respectivas.

Si bien, debemos reconocer que este mecanismo de elección tiene la ventaja de contar con un órgano de selección cuyos miembros debiesen tener claro -más que ningún Poder del Estado- la función que los jueces están llamados a cumplir, y por ello, estarían más capacitados para elegir a la persona más idónea para desempeñar el cargo de juez o

²⁷¹ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 129p.

²⁷² Op cit. JURISDICCION Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 18p.

ministro; este modelo pone en peligro uno de los principales pilares del Estado democrático de Derecho.

De esta manera, dicho mecanismo de selección impulsa a que el juez al momento de verse enfrentado al caso concreto no sólo tenga en consideración las particularidades de éste para arribar a una decisión, sino que promueve que el magistrado considere el pensamiento o posición del superior jerárquico al resolver el caso, no por la racionalidad de la fundamentación jurídica, sino por el interés del juez de ser nombrado o ascender, para lo cual es vital contar con el apoyo y voto de su “superior”. Éste es el gran peligro que envuelve que quienes intervengan en el proceso del nombramiento de los jueces sean también los encargados de revisar el mérito de las resoluciones jurisdiccionales, poniendo en definitiva en jaque el principio de independencia judicial.

Por tanto, a nuestro juicio, los peligros y desventajas que presenta la intervención de los superiores jerárquicos en el proceso de selección son a todas luces de mayor envergadura que los aspectos positivos que acarrea. Por lo demás actualmente existen propuestas de académicos y de la ANM, en materia de nombramiento, que erradican la intervención de los superiores jerárquicos, manteniendo las ventajas de este sistema, pero resguardando el principio de independencia judicial.

3) Intervención de la CS en la designación de los ministros de dicha Corte: tal como se ha señalado, la CS participa en el nombramiento de los ministros de la referida Corte, confeccionando la quina de candidatos para proveer dicho cargo, la cual se enviará posteriormente al Ejecutivo y finalmente, para su aprobación, al Senado.

La intervención de este tribunal en el nombramiento de los ministros de CS, presenta las mismas ventajas esgrimidas para respaldar la participación de los “superiores” jerárquicos en el nombramiento de los “inferiores”, es decir, los ministros de la CS debiesen ser los más aptos para designar a la persona más idónea para desempeñar dicho cargo, toda vez que tienen total conocimiento de la función a realizar y, en atención a ello, debiesen estar en una posición privilegiada para valorar de mejor manera las aptitudes que requiere el postulante para desempeñar adecuadamente dicha labor.

Sin embargo, la intervención de la Corte en la confección de la referida quina de candidatos, también ha sido objeto de críticas. En primer lugar, actualmente en nuestro país, existe una opinión dominante respecto a la necesidad de separar el ejercicio de las labores jurisdiccionales de las no jurisdiccionales, de manera que los ministros de la CS sólo se avoquen al adecuado desempeño de las primeras, dejando las segundas a entes especializados. Asimismo, se considera por algunos autores que es necesario erradicar la intervención de la CS en los procesos de nombramientos ya que “el actual involucramiento ha tendido a politizarla y ser objetivo de un “lobby” indebido que genera mucho más perjuicio que beneficio”²⁷³.

4) Participación del Senado en la elección de los ministros de la CS: A partir del año 1997 con la dictación de la Ley 19.541 sobre “Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial” se incluye al Senado en el proceso de generación de los ministros de la CS, siendo impulsada dicha reforma por el Ejecutivo en razón a que “la participación de los tres Poderes del Estado en la generación de los integrantes de la Corte Suprema reforzará su legitimidad dentro del sistema democrático y del Estado de Derecho”²⁷⁴; toda vez que según se indica en el mensaje presidencial, los integrantes del Poder Judicial son los únicos que no son elegidos directamente por sufragio universal, por lo que amerita que la designación de los miembros del máximo tribunal participen los demás poderes del Estado²⁷⁵.

En igual sentido, se esgrimieron argumentos a favor de la reforma por la Comisión de Constitución señalando que la intervención del Senado “incrementará la legitimidad de los jueces de la Corte Suprema y que aminorará el efecto de cooptación a que tiende la modalidad actualmente vigente”²⁷⁶. Sin perjuicio de ello, dentro de dicha Comisión también se sustentaron posturas en contrario, por el Senador Fernández quien consideró que “intervención del Senado, que es una cámara indudablemente política, atentará contra la independencia que en ese ámbito deben observar de manera intransigente la Corte Suprema y sus integrantes”²⁷⁷. Asimismo, la CS también criticó dicha reforma “por cuanto estimaba

²⁷³ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 114p.

²⁷⁴ Historia de la Ley 19.541 sobre Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial [en línea] < <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=81905&buscar=19541> > [consulta 31 de marzo de 2015], 57p.

²⁷⁵ Ibid. 7p.

²⁷⁶ Ibid. 19p.

²⁷⁷ Ibid. 19-20p.

que al hacer intervenir un órgano tan heterogéneo en sus concepciones políticas como es el Senado envolvía el peligro que el nombramiento quedara entregado a esos criterios con lo cual de alguna manera podía afectar la independencia de los jueces en sus funciones jurisdiccionales, ya que éstos a menudo se ven llamados a resolver conflictos que afectan a personeros de partidos políticos”²⁷⁸.

En definitiva, los principales argumentos esgrimidos para impulsar y finalmente aprobar la reforma dicen relación con dar mayor legitimidad a los ministros de la CS y el análisis que efectúan los diputados y senadores de experiencias comparadas -durante la tramitación de la ley (ej. EEUU)-; siendo también sustentadas opiniones en contrario, basadas en que la intervención del Senado afecta gravemente la independencia judicial y conlleva a politizar dichas designaciones.

A nuestro juicio, y si bien en principio la inclusión del Senado podría otorgar una mayor “legitimidad democrática” a los ministros de la CS, dicha intervención –en los términos propuestos- no es un mecanismo adecuado para alcanzarla. En primer lugar atendido a que, desde nuestra perspectiva, en un Estado democrático de Derecho la labor judicial tendrá legitimidad en la medida que el juez resuelva el caso concreto con sujeción a la ley²⁷⁹, la cual ha sido fruto de la discusión y dictación por un órgano elegido directamente a través del sufragio universal; en segundo lugar, puesto que la principal razón por la que se establece la inclusión del Senado se satisface con la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los ministros y; por último, porque dicha intervención, tal como está configurada, ha politizado el actual proceso de nombramiento –cuestión que se analizará más adelante-.

Tal como lo adelantábamos, nuestra actual legislación establece que en la designación de los ministros de la CS se requiere que la designación efectuada por el Presidente de la República sea aprobada por el Senado, por 2/3 de sus miembros en ejercicio²⁸⁰; en el caso que no se logre el quórum correspondiente, la CS deberá completar la

²⁷⁸ JUICA, Milton. La selección, formación, promoción y régimen disciplinario de los jueces en Chile. Revista CEJ, Brasilia, n°21, abril/junio 2003, 59-60p.

²⁷⁹ En este sentido el profesor Fernando Atria, Perfecto Andrés Ibañez, ANM, María Inés Horvitz, entre otros actores.

²⁸⁰ Op cit. Historia de la Ley 19.541 sobre Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial. 7p.

quina con un nuevo candidato en reemplazo de la persona que ha sido desestimada, repitiéndose el mismo procedimiento hasta que se apruebe la designación.

En este sentido y específicamente en relación al quórum exigido para la respectiva aprobación del candidato, se expresa en el mensaje presidencial “que este alto quórum, el más alto que la Carta Fundamental contempla, responde a la necesidad de que los ministros y fiscales de la Corte Suprema sean de reconocida idoneidad para el cargo”²⁸¹.

Sin embargo, en la práctica, esta alta exigencia ha generado la politización del sistema de nombramientos, toda vez que incentiva acuerdos parlamentarios para la aprobación de un determinado candidato, con el objeto de evitar vetos de carácter político. Así, se ha acordado por las dos más grandes mayorías políticas que se turnen en la designación los ministros que adhieren a las ideas sustentadas por la Alianza y por la Nueva Mayoría; teniendo para ello, en consideración cuestiones netamente ajenas al ejercicio de la labor jurisdiccional, en el caso específico, la postura política del candidato²⁸².

De esta manera, no se ha cumplido con el objetivo que el Ejecutivo tuvo a la vista al momento de promover esta reforma, toda vez que este mecanismo no incentiva a elegir a la persona más idónea para desempeñar el cargo, sino que estos altos quórum han impulsado a que se elija al candidato que simpatiza con las ideas y posturas del bloque político que le corresponde, “según el turno”, nombrar al nuevo ministro.

Asimismo, se ha criticado este alto quórum en atención a que permitiría que una minoría parlamentaria vete a un determinado candidato; ello se ha hecho patente en el año 2006 cuando senadores de Alianza vetan la designación de Carlos Cerda para ser nombrado ministro de la CS. Lo anterior, disgustó a muchos sectores, entre ellos la Asociación Americana de Juristas, quien expresó su indignación por el rechazo del Senado a la designación de Carlos Cerda como ministro de la CS, puesto que –entre otras razones- “en ningún país democrático del mundo, un juez apoyado por los 3 poderes del Estado para ser nombrado como miembro de la Corte Suprema, se estima rechazado. En el caso de Estados Unidos, propuesto como paradigma para justificar la intervención del Senado en el nombramiento de un Ministro de la Corte Suprema, el quórum para nombrarlo es el simple o

²⁸¹ Ibid.8p.

²⁸² Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 33p.

de mayoría absoluta del Senado, e incluso el de los miembros presentes y no el de los miembros en ejercicio. El sistema que rige en Chile permite que una minoría de senadores (16 de 38), o sea el 42%, pueda vetar la voluntad democrática de una amplia mayoría nacional, incluso en el Senado (21 de 38= 55,2%)²⁸³.

En atención a dichas críticas, el profesor Juan Enrique Vargas plantea que la intervención del Senado podría mejorarse “estableciendo que la elección debiera ser por simple mayoría en el Senado (en la medida, claro está, que el filtro técnico de los candidatos opere adecuadamente)”²⁸⁴. En sentido similar, la ANM propone que, sin injerencia alguna de la CS, la designación los ministros de dicha Corte debiese efectuarse directamente por el Presidente de la República, con aprobación del Senado por simple mayoría.

A modo de conclusión y teniendo presente que si bien en esta sección nos hemos centrado en el análisis desde un punto de vista crítico de la intervención de diversos órganos en el nombramiento de los jueces y ministros, dando a conocer esencialmente las desventajas de su intervención; es necesario tener claridad que ningún sistema de nombramiento es perfecto en su composición. Por tanto, lo que se busca en este apartado es hacer patente los errores o falencias que nuestro sistema de selección de jueces presenta en la práctica, de manera de poder analizar -más adelante- las diferentes soluciones que proponen académicos, jueces y diversos organismos en esta materia.

Sin embargo, a nuestro juicio, lo que más preocupa del actual sistema de nombramiento es la intervención de los superiores jerárquicos en el nombramiento de sus “inferiores”, toda vez que las desventajas que dicha intervención presenta, no pueden ser soslayadas mediante el mejoramiento del actual procedimiento de selección (a través de criterios objetivos, mayor transparencia, etc). De esta manera, aún cuando se mejoren aspectos procedimentales, seguirán subsistiendo sus mayores falencias: 1) los tribunales superiores de justicia no podrán sólo avocarse a cumplir su función jurisdiccional, sino que tendrán que seguir utilizando su tiempo para confeccionar los listados de candidatos al cargo (y en el evento que se modifique el procedimiento actual de nombramiento, el tiempo

²⁸³ ASOCIACIÓN AMERICANA DE JURISTAS. Condena rechazo en el Senado al nombramiento de ministro Cerda en la Corte Suprema. [en línea] <http://www.memoriayjusticia.cl/espanol/sp_derechos-ccerda.html> [consulta 1 de abril de 2015]

²⁸⁴VARGAS, Juan. Comentarios de Juan Enrique Vargas a Informes elaborados por Asociaciones regionales de Magistrados (2014). [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Comentarios/Comentarios%20Juan%20Enrique%20Vargas.pdf> [consulta 30 de marzo de 2015], 4p.

utilizado en ello, debiese en principio ser mayor, por el aumento de exigencia); y 2) los “superiores” jerárquicos además de intervenir en el nombramiento de los “inferiores”, revisan sus resoluciones por medio de recursos, cuestión que muchas veces puede seducir o impulsar al juez a decidir un determinado caso según el criterio de su superior, no por las razones de índole jurídico, sino para ser nombrado o ascendido en un futuro. Por otro lado, las ventajas que se esgrimen a favor de la intervención de los tribunales superiores en materia de nombramientos, pueden lograrse con la intervención de otros órganos y/o autoridades, según lo analizaremos en el punto 4. de este capítulo; los que no presentan las falencias antes señaladas.

En virtud de expuesto, desde nuestra perspectiva, es necesario erradicar la intervención de los tribunales superiores de justicia en el nombramiento de jueces y ministros de CA.

Por otra parte, una mención especial merece la institución de los abogados integrantes de la CS y las CA, la que si bien ha sido reconocida –por el ámbito académico, legislativo y judicial- por el gran aporte de la experiencia y amplios conocimientos teóricos y prácticos de los abogados, siendo calificada por algunos como una institución “indispensable” para el adecuado funcionamiento de las Cortes –sea por el cúmulo de funciones radicadas en éstas, por la inexistencia de un sistema alternativo de reemplazo o el número limitado de ministros-²⁸⁵; también ha sido objeto de duros reproches.

En primer lugar y respecto a su nombramiento, los abogados integrantes son designados por el Presidente de la República de una terna confeccionada por la propia CS²⁸⁶; siendo nombrados anualmente los de la CA, y cada 3 años los de la CS, pudiendo ser reelegidos en el cargo y no siendo aplicable la limitación de edad que rige respecto a los jueces.

Durante dichos periodos, podrán ser llamados a integrar las respectivas salas o Cortes, en el caso que falte o se encuentre inhabilitado alguno de sus miembros, tal como lo

²⁸⁵ VERDUGO, Sergio y OTTONE, Carla. Revisando el debate sobre los abogados integrantes y la independencia del Poder Judicial. *Revista Actualidad Jurídica*, Vol. 27, 2013, Universidad del Desarrollo, pp. 203

²⁸⁶ Dichas ternas son confeccionadas, según lo dispone el artículo 219 del COT, en base a una lista elaborada por la CA respectiva, en el caso de abogados integrantes de la CA, y por la CS respecto a los abogados que integrarán el “máximo tribunal”.

establecen los artículo 215 y siguientes del COT; sin perjuicio que durante el desempeño de dicho cargo, pueden seguir ejerciendo de manera particular la profesión de abogado.

En este sentido, el proceso de nombramiento -a cargo del Presidente de la República-, los cortos periodos de duración y la posibilidad de ser reelegidos, ha sido blanco de críticas por diversos actores.

Al respecto, Pablo Rodríguez Grez manifiesta que la independencia de los abogados integrantes se encuentra fuertemente menoscabada, en razón a que “son designados por el Poder Ejecutivo conforme a sus preferencias y afinidades políticas; unido a la circunstancia de que estos nombramientos son realizados por cortos espacios de tiempo, de suerte que el cargo queda a merced de la autoridad política y su titular expuesto a perderlo si contravienen la voluntad de quien realiza esta designación”²⁸⁷; cuestión que especialmente le preocupa respecto a las causas en que está involucrado el fisco, donde considera que admitir la intervención -en estos procesos- de abogados integrantes constituye una “aberración que atenta contra el debido proceso”²⁸⁸, específicamente a lo que se refiere a su actuar imparcial.

Esta última situación, es examinada empíricamente, a través del estudio realizado por Sergio Verdugo junto a Carla Ottone, quienes analizaron los votos de los abogados integrantes de la 3° sala de la CS, en la causas en las que el fisco era parte –entre el año 2005 a 2011-, y los compararon con los votos de los ministros. En este sentido, los autores concluyen que, efectivamente los abogados integrantes tendían a votar a favor del fisco en mayor medida que los ministros; sin perjuicio que ambos, en la mayoría de los casos, fallaban a favor del Estado. A pesar que advierten la parcialidad del estudio y los resultados no totalmente concluyentes, estiman que son demostrativos de un cierto nivel de impacto que tiene sobre los abogados integrantes la intervención del Ejecutivo en su nombramiento, sus cortos periodos de duración y la posibilidad de reelección²⁸⁹.

²⁸⁷ RODRÍGUEZ, Pablo. Reforma al sistema de integración de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. *Revista Actualidad Jurídica*, Vol. 20, 2009. Universidad del Desarrollo, pp.72

²⁸⁸ (ignoro autor) Abogados integrantes. [en línea] <http://www.colegioabogados.cl/cgi-bin/procesa.pl?plantilla=/cont_revista.html&idcat=32&id_cat=25&id_art=122&nseccion=?Por%20Qu%20Asociarse%20:%20Revista%20del%20Abogado%20:%20Revista%20N%2035%20:%20CONTRAPUNTO> [consulta 14 de julio de 2015]

²⁸⁹ Op cit. VERDUGO. S. y OTTONE. C. Revisando el debate sobre los abogados integrantes y la independencia del Poder Judicial.

Por su parte, el profesor Andrés Bordalí comparte la posición de Rodríguez, en cuanto a que la designación por el Ejecutivo y el conocimiento de causas en que el Fisco tiene interés –por abogados integrantes-, constituyen peligros patentes a la independencia judicial. En este sentido, estima especialmente alarmante la situación de los abogados integrantes de las CA, quienes son elegidos anualmente “y si quieren ser nombrados nuevamente por el Ejecutivo, podrían sentirse inclinados a fallar a favor del Gobierno y de la Administración en las causas que lleguen a su conocimiento y decisión”²⁹⁰. Postura que coincide con la expuesta por el Senador Sinclair, con ocasión a la discusión de la Ley 19.541, quien considera que el principio de independencia externa “no se aviene con la designación por parte del Presidente de la República de los abogados integrantes, ya que, obviamente, la independencia de éstos estaría de alguna manera comprometida.”²⁹¹.

Con respecto a la duración del cargo y la posible reelección de los abogados integrantes, no sólo en el ámbito nacional se manifiestan reparos y preocupación –en tanto, los abogados integrantes no gozan de inamovilidad en el cargo; siendo este principio esencial para el resguardo de la independencia en el desempeño de la labor jurisdiccional-; sino también es la CIDH, quien manifiesta que los cortos periodos de duración y la reelección ponen en peligro la independencia de las y los operadores de justicia. En este sentido, le preocupa especialmente la discrecionalidad del órgano encargado de la reelección, toda vez que “un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables”²⁹².

Asimismo, se esgrimen otras críticas respecto a esta institución relacionadas con su posible inconstitucionalidad y eventuales conflictos de interés. Respecto al primero de estos reproches, se sostiene que expresamente la Carta Fundamental establece que la CS estará compuesta por 21 ministros, por tanto, toda regulación legal que establezca la participación de abogados integrantes en la integración de la referida Corte estaría infringiendo la CPR, específicamente el inciso 2 del artículo 78 de dicho cuerpo normativo. Situación que no se replica respecto a los abogados integrantes de las CA, toda vez que la CPR no señala su

²⁹⁰ Op cit. BORDALÍ. A. Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado. 222p.

²⁹¹ Op cit. Historia de la ley 19. 541, Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial. 116p.

²⁹² Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 38p.

número de miembros, por tanto, se podría establecer mediante una LOC la referida institución²⁹³.

En relación con los conflictos de interés²⁹⁴, éstos están relacionados con la posibilidad que los abogados integrantes puedan seguir ejerciendo de manera particular la profesión de abogados, pudiendo tener intereses profesionales comprometidos con alguna de las partes del juicio. En este sentido, el Senador Horvath, durante la discusión de la Ley 19.541, advierte “las claras distorsiones que provocan a veces en la administración de justicia por sus vinculaciones en lo que respecta a los litigios en que deben participar”²⁹⁵. Distorsiones que también observa José Francisco García, quien estima que esta institución no cumple con las exigencias mínimas de independencia; no sólo por los conflictos de interés que se pueden generar, sino también por los procesos de designación poco claros y por la posibilidad de litigar en los tribunales que integran²⁹⁶.

Sin embargo, aún cuando se les prohíba a los abogados integrantes litigar en las Cortes que integran²⁹⁷; a juicio de Sergio Verdugo y Carla Ottone –citando a Eugenio Vargas- igualmente perdurarían los conflictos de interés, en razón a que la prohibición de litigar –en dichas Cortes- no se puede hacer extensiva a otros abogados que formen parte del estudio jurídico en que el abogado integrante trabaja²⁹⁸, subsistiendo un escenario donde estará comprometido –en cierta medida- los intereses profesionales del abogado integrante, pudiendo influir dicha situación en el ejercicio de la función jurisdiccional o, simplemente, ser

²⁹³ Op cit. RODRÍGUEZ. P. Reforma al sistema de integración de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. 71-72p.

²⁹⁴ A través del Acta 114-2012 -“Auto acordado sobre declaraciones juradas de magistrados, funcionarios judiciales, auxiliares de administración de justicia y abogados integrantes”-, se establece a los abogados integrantes de la CS y las CA la obligación de efectuar una declaración jurada de intereses y también respecto a su patrimonio. Dicha declaración se exige con la finalidad de fortalecer la transparencia, haciendo aplicable a éstos los artículos 323 bis y 323 bis A del COT.

²⁹⁵ Op cit. Historia de la ley 19.541, Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial. 114p.

²⁹⁶ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 116p.

²⁹⁷ En este sentido, la CS ha efectuado una recomendación a través del Acta 29-2002 con respecto a “abstenerse de patrocinar asuntos en la Corte en que están nombrados y, especialmente, de efectuar alegatos ante esos tribunales”.

²⁹⁸ Op cit. VERDUGO. S. y OTTONE. C. Revisando el debate sobre los abogados integrantes y la independencia del Poder Judicial. 207-208p.

percibida por la comunidad como una situación poco transparente o generar dudas respecto al actuar imparcial de la Corte correspondiente.

Atendida las fuertes críticas a esta institución que han sido sustentadas por largos años, se han propuesto variadas reformas o la eliminación de dicha institución, a través de proyectos de ley, diversas publicaciones e incluso, la propia CS ha expresado su opinión durante sus jornadas de reflexión.

En este sentido, Pablo Rodríguez Grez expone las diversas soluciones que se han propuesto respecto a esta temática; así destaca: i) la eliminación de la institución de abogados integrantes, aplicándose en su reemplazo las reglas del COT en materia de subrogación; ii) establecer la prohibición que los abogados integren en los casos en que se encuentre involucrado los intereses del Fisco o la causa tenga algún alcance político; iii) que la designación de los abogados integrantes dependa exclusivamente de la CS; iv) que abogados integrantes formen parte de una categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial, regulándose respecto a éstos, sus requisitos, designación, inhabilidades e incompatibilidades, entre otros aspectos; y/o v) el establecimiento de un nuevo estatuto de abogados integrantes, para dotarlos de independencia.

Esta última propuesta, es calificada por Rodríguez Grez como “la mejor solución”, debiendo considerarse al efecto: i) la designación de los abogados integrantes por la CS, ii) duración en el cargo más extensa –plazo no inferior a 5 respecto a CA y no menor a 10 años respecto a la CS-, iii) prohibición absoluta del ejercicio de la profesión y desvinculación de sociedades y comunidades profesionales, entre otros aspectos²⁹⁹.

Por su parte, la CS, a través del Acta 151-2010, manifestó su posición respecto a la necesidad de abolir la institución en comento; sustituyéndola por: i) una mayor dotación de ministros de Corte –puesto que tomarán los Fiscales Judiciales, eliminando también dicha institución-, ii) la creación de la figura de ministros suplentes –nombrados directamente por la CS- y iii) la aplicación de las reglas actualmente vigentes en materia de subrogación – respecto a las “ausencias esporádicas”-.

²⁹⁹ Op cit. RODRÍGUEZ. P. Reforma al sistema de integración de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. 74-78p.

Por otro lado, el profesor Enrique Barros es de la opinión que la figura de los abogados integrantes debe ser reformada o sustituida, siendo posible en la CS que las materias de la cuenta sean despachadas con un quórum inferior, o contar con un número de ministros mayor al necesario para su normal funcionamiento. Asimismo, estima que en el caso que se decida reformar dicha institución, se requiere: i) un sistema de incompatibilidades y reglas sobre conflictos de interés más precisas, ii) duración en el cargo que asegure algún grado de independencia respecto al órgano o autoridad encargada de la designación, y iii) un procedimiento de selección basado en los méritos de los candidatos al cargo. Aún implementando dichas reformas, a juicio de Barros, sería más adecuado “introducir directamente un régimen de jueces suplentes reclutados de la Academia y de la profesión”³⁰⁰.

En atención a lo expuesto, parece claro que urge una reforma o eliminación de la institución de los abogados integrantes; en razón a que, en los términos diseñados, constituye un peligro para la independencia judicial. Dichos peligros son consecuencia de una designación a cargo del Poder Ejecutivo, periodos de duración del cargo reducidos – inferior a la duración del periodo presidencial-, la posibilidad de ser reelegidos y el conocimiento de causas en que está justamente involucrado el interés del Fisco; construyéndose un escenario en que, la autoridad que los nombra y los reelige en sus cargos, tiene intereses en los algunos juicios que conocerán y deberán resolver. En este contexto, se ven expuestos a presiones por parte de la Administración o impulsados a resguardar su interés de mantenerse en el cargo, siendo por ello más complacientes con el Estado a la hora de fallar. Asimismo, también se observan riesgos patentes de generarse conflictos de interés, relacionados con su desempeño como abogado particular, específicamente a lo que se refiere a las empresas o personas que -éstos o el estudio al cual pertenecen- representan ante la judicatura.

Así las cosas, constituye una opinión dominante terminar con el statu quo en esta materia, generando mecanismos o cambios tendientes a resguardar la independencia e imparcialidad de los miembros integrantes de las Cortes –específicamente mediante la abolición o reforma de la institución en comento-, asegurando a quienes acuden a los tribunales un debido proceso legal.

³⁰⁰ Op cit. (ignoro autor) Abogados integrantes.

1.2 Procedimiento de nombramiento de jueces y ministros de Corte

Efectuado el análisis de los órganos que intervienen en el nombramiento de jueces y ministros de Corte, corresponde analizar en esta sección el procedimiento de nombramiento vigente en nuestro país.

Al respecto, el COT en su título X “De los magistrados y del nombramiento y escalafón de los funcionarios judiciales”, particularmente en el párrafo 4° “Los nombramientos”, regula el procedimiento para proceder a la designación en propiedad de un cargo vacante del escalafón primario³⁰¹; sin embargo, tal como hemos advertido, sólo nos avocaremos al análisis del procedimiento de nombramiento de jueces que integran el Poder Judicial, ministros de las CA y de la CS.

En este sentido, los artículos 279 y siguientes del referido cuerpo legal regulan el proceso de nombramiento, el cual comienza con el llamado a concurso -dando conocimiento a todas las CA del país e insertando un aviso en el Diario Oficial-, debiendo los interesados – cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley para optar al cargo³⁰²-, dentro del plazo legal, acompañar su curriculum vitae y demás antecedentes justificativos de sus méritos.

Con posterioridad, se forma una lista por el tribunal respectivo, teniendo para ello en consideración lo establecido en el artículo 281 del cuerpo normativo en comento, el cual establece los criterios a seguir para la confección de la terna o quina correspondiente: 1) lista calificatoria³⁰³, 2) orden de categoría, 3) puntaje de la última calificación y la antigüedad en el cargo, entre otros antecedentes.

³⁰¹ El escalafón primario está integrado por integrado por ministros, fiscales judiciales, secretarios y relatores de la CS y CA, jueces, secretarios de Juzgado de Letras, prosecretarios de la CS y secretario abogado del fiscal del mismo tribunal.

³⁰² Ver artículos 252, 253 y 254 del COT, los cuales establecen los requisitos para ser juez de letras, ministro de CA y ministro de CS respectivamente.

³⁰³ En este sentido, revisar inciso 3 artículo 278 COT y sección 1 del capítulo II denominada “Calificaciones”, donde se aborda en detalle el sistema de calificación vigente en nuestra legislación.

Lo anterior opera, sin perjuicio que, en la confección de la quina para proveer un cargo de ministro de la CS -que corresponda a un miembro del Poder Judicial-, debe figurar el ministro más antiguo de CA³⁰⁴ que esté en la lista de méritos; lo mismo en el caso de la terna confeccionada para el cargo de ministro de la CA que debe estar integrada por el juez del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal, del Juzgado de Garantía o de Letras más antiguo de asiento de Corte, calificado en la lista de mérito y que tenga interés en el cargo; e igual lógica envuelve la integración de la terna para el cargo de juez –sea que 3°, 4° o 5° categoría- que deberá estar integrada por el juez de TOP, Garantía o de Letras, o funcionario más antiguo de la categoría inferior que se encuentra calificado en la lista de méritos y exprese su interés en el cargo. Los demás integrantes de la respectiva terna o quina serán elegidos en conformidad a los criterios establecidos en el artículo 281 del COT³⁰⁵.

A este respecto, cabe señalar que en la conformación de la quina para la designación de ministro de la CS tratándose de abogados externos del Poder Judicial³⁰⁶, se contempla una convocatoria a una audiencia pública ante el pleno de la CS, debiendo efectuar los postulantes una exposición sucinta sobre alguna de las siguientes materias: “punto de vista sobre temas fundamentales de la administración de justicia y sobre el funcionamiento del Poder judicial; antecedentes personales y cualquier otras relacionadas con la materia y que sean de su interés”³⁰⁷.

Una vez conformada la quina o terna respectiva, se envía dicho listado al Ministerio de Justicia, con el objeto de que el Presidente de la República elija a la persona que deba ocupar el respectivo cargo. En el caso de ministros de CS, se requiere la aprobación del Senado en los términos expuestos en el apartado 1.1 letra b).

³⁰⁴ Es decir, quién se ha desempeñado por más tiempo como ministros de CA, independiente de la extensión del periodo que figure en la Segunda Categoría del Escalafón Primario (AD 896-2012, Criterio derecho propio-cinquena ministros CS)

³⁰⁵ Sin perjuicio que la respectiva quina para proveer al cargo de ministro de la CS puede estar integrada por abogados externos a la administración de justicia, según lo dispone el artículo 78 de la CPR y el artículo 283 del COT.

³⁰⁶ En el Acta 148-2010 se indican específicamente los antecedentes que debe acompañar para postular al cargo de ministro de CS.

³⁰⁷ Acta 148-2010. Procedimiento para la confección de la nómina para cargo de ministro de CS tratándose de abogados externos a la administración de justicia.

A mayor abundamiento y tal como se esbozó, la CS en virtud de sus facultades directivas y económicas ha dictado diversos autos acordados relativos a esta materia, destacando el Acta 274-2007 relativa a nombramientos y promociones en el Poder Judicial, el Acta 184-2014 junto con el documento denominado “bases generales para proveer cargos en el Poder Judicial”, que establece el procedimiento de implementación de esta última acta.

En este sentido y en relación a la primera de estos AA, el pleno de la CS considerando a) la importancia que el sistema de nombramiento de jueces cumple en el eficaz desempeño de la labor jurisdiccional, b) la falta de información apropiada para confeccionar las listas para los cargos de ministros y jueces, y c) la necesidad de que sean elegidas las personas más idóneas para el cargo, en base a criterios de mérito y objetividad, dicta el AA relativo a nombramientos y promociones del Poder Judicial (Acta 274-2007³⁰⁸), siendo una de sus cuestiones más relevantes, la indicación expresa de los antecedentes que debe acompañar el postulante al cargo, señalando para dichos efectos: 1) curriculum vitae, 2) últimas calificaciones, 3) anotaciones de mérito y de deméritos, 4) cantidad de sentencias que les ha correspondido redactar en el año inmediatamente anterior –considerando para su ponderación promedio de causas falladas en los mismos tribunales en dicho periodo-, 5) número de causas con plazo de sentencia vencido a la fecha de postulación, visitas practicadas y procedimientos que ha sustanciado como ministros en visita y de fuero, como de orden disciplinario que ha instruido, 6) cantidad y duración de permisos solicitados, 7) forma en que han efectuado la correspondiente calificación de personal a su cargo, 8) medidas disciplinarias aplicadas, 9) notas obtenidas en la Academia Judicial –respecto a personas que postulen por primera vez al PJ-, y 10) actividad docente que desarrollen los interesados³⁰⁹.

Al respecto, se ha considerado por el movimiento “Jurisdicción y Democracia” que el actual sistema de nombramientos presenta determinadas falencias, entre éstas, la “falta de un procedimiento de selección claro, previamente establecido, en el que se defina cómo se

³⁰⁸ Asimismo, con el objeto de contar con una mayor transparencia en esta materia, se establece en dicho cuerpo normativo la publicidad en los procedimientos correspondientes a concursos y de la información requerida, salvo que la ley expresamente establezca la reserva. En este mismo sentido, se dicta en noviembre del año 2008 por el pleno de la CS, el AA sobre publicidad de cinquenas y ternas (Acta 275-2008) estableciendo la publicidad respecto a: i) los antecedentes que posea el Poder Judicial o presenten los candidatos al cargo respectivo, salvo reserva legal o datos sensibles; ii) los resultados de las votaciones que determinaron la formación de las quinas o ternas y iii) la individualización de quienes participaron en el acuerdo o resolución que aprobó la quina o terna y la forma como votaron.

³⁰⁹ Acta 274-2007. Auto acordado relativo a nombramientos y promociones en el Poder Judicial

evaluarán a los candidatos” y “la falta de requisitos objetivos para la evaluación de los candidatos”, puesto que el legislador “sólo hace referencia genérica a la antigüedad y al mérito que se vincula principalmente a la lista de méritos, que a la larga, da cuenta de los resultados derivados del régimen disciplinario y el sistema de calificaciones. Ambos regímenes están marcados por la discrecionalidad de quienes poseen facultades de control en un contexto preeminentemente desprocedimentalizado, lo que una vez más consigue que los jueces subalternos que están más en línea con los superiores jerárquicos sean los candidatos con más posibilidades de lograr el ascenso”³¹⁰. Por lo anterior, considera vital para mejorar nuestro sistema de nombramientos que se defina el perfil del cargo de forma previa y pública, de manera que el candidato conozca con antelación los requisitos y exigencias que se tendrán en cuenta para seleccionar al juez o ministro respectivo.

En este sentido, concordamos con la postura de dicho movimiento, puesto que, desde nuestro punto de vista, en el actual sistema de nombramientos existe una amplia discrecionalidad de los tribunales y/o autoridad para confeccionar los listados de candidatos y designar al postulante en el cargo. Ello, en atención a que, si bien la CS ha hecho un esfuerzo para mejorar el actual sistema especificando los antecedentes que deben acompañar los postulantes al cargo respectivo, no sólo considerando criterios de antigüedad y calificación, sino también aquellos que dicen relación con el desempeño y méritos del postulante; subsisten prácticas institucionales que no permiten que exista igualdad de condiciones entre los candidatos y que muchas veces no se basan en el mérito, sino en el apadrinamiento, protección, compromiso del voto, entre otras que analizaremos en detalle más adelante. A ello, se suma que algunos criterios utilizados para efectuar la selección tienen grandes falencias, entre ellos, el sistema de calificación anual y el régimen disciplinario actualmente vigente, los cuáles se caracterizan por la amplia discrecionalidad, la falta de un procedimiento que garantice la igualdad, objetividad y que satisfaga los estándares para asegurar o, al menos, resguardar la independencia de los jueces –materias que fueron abordadas en los capítulos II y III de la presente tesis-.

Por su parte, la ANM critica determinados criterios establecidos como el volumen de sentencias, toda vez que se trata de un parámetro que toma en cuenta exclusivamente lo cuantitativo y que sólo es relevante, a su juicio, si se considera como un criterio de “exclusión

³¹⁰ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 18-19p.

por desempeño insatisfactorio". Es decir, sólo en el evento que exista un retraso importante por parte del magistrado en la dictación de sentencias y, dicho retraso, conlleve a la aplicación de una sanción disciplinaria; dicha situación generaría efectos indirectos respecto al nombramiento, toda vez que eventualmente sería excluido para ser designado en el respectivo cargo por "ausencia de méritos mínimos". Asimismo, considera que dicho parámetro "ofrece severas dudas en todas aquellas competencias que consultan vertientes de justicia negociada"³¹¹.

A este respecto, consideramos que dicho criterio envuelve el peligro que los jueces y ministros estén preocupados de la cantidad de fallos que dictan para tener mayores posibilidades de ser nombrados o promovidos en un determinado cargo, en desmedro de la calidad y argumentación jurídica de las sentencias que dicten y/o de impulsar eventuales acuerdos entre las partes para la solución del conflicto, que en las últimas reformas procesales implementadas en los sistemas de familia y laboral cobran vital importancia. En relación a lo sostenido, es posible recordar el año 2003, cuando la jueza del Quinto Juzgado de Menores de Santiago, Sra. María Angélica Grimberg, más conocida como "la juez express", dictó más de 730 sentencias en el mes de diciembre con el objeto de obtener un bono de gestión, "dividió al personal en grupos, confeccionó plantillas de sentencias para casos idénticos, ordenó desarchivar cuantas causas estuvieren paralizadas, cualesquiera fueren los años de inactividad" y emitió sentencias "a sabiendas que de esa manera superaría la performance de tribunales que, por tener hasta entonces un mejor índice de congestión, estaban obteniendo el bono"³¹². Dicha situación, revela con claridad los peligros que conlleva considerar cuestiones netamente cuantitativas a la hora de nombrar, ascender u otorgar bonos a un juez o ministro, poniendo en jaque el adecuado ejercicio de la labor jurisdiccional y en consecuencia, el derecho de toda persona a contar con debido proceso.

Por otra parte, la ANM analiza el parámetro de la exigencia de méritos, considerando que la referencia que efectúa el COT respecto a los antecedentes que debe presentar el postulante al indicar "los demás antecedentes justificativos de sus méritos" no es suficientemente preciso, toda vez que no establece en qué consisten dichos antecedentes, no indica si deben estar ligados al cargo que se postula, tampoco señala en qué medida son

³¹¹ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 5p.

³¹² Ministro Cerda confirma irregularidades de jueza express. [en línea] < <http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20050718/pags/20050718173933.html> > [consulta 6 de abril de 2015]

apreciados qué tipo de antecedentes, ni la razón de por qué la docencia es el único elemento de mérito que se considera expresamente (en el acta 274-2007), ni su importancia, entre otros aspectos³¹³. De manera que, a juicio de dicha Asociación, “los esfuerzos en la introducción de regulaciones orientadas al mérito y desempeño no ha disminuido de modo relevante la discrecionalidad en la conformación de ternas y quinas, la que alimenta prácticas que aspiran a mover la voluntad de los ministros”³¹⁴.

En este orden de cosas, se examina también el criterio de la antigüedad, que juega un papel preponderante en el actual sistema de nombramientos, pero que a juicio de dicha Asociación no se condice con los criterios “de idoneidad para el cargo específico al que se postula, pues se asocia a la antigüedad de cualquier cargo del escalafón primario, inclusive de auxiliar de administración de justicia”³¹⁵, y por dicha razón, este criterio no reviste relevancia a la hora de ponderar la experiencia práctica y destrezas del candidato al cargo específico al que se postula.

Ante todas las críticas formuladas al sistema de nombramientos de jueces y ministros, la CS, en el mes de octubre del año 2014, dicta el Acta N° 184-2014 sobre sistema de nombramientos en el Poder Judicial, teniendo en especial consideración que el patrón rector en materia de nombramientos es la objetividad, la cual está destinada a eliminar o atenuar la discrecionalidad del o los entes resolutores.

Dicha normativa, entró en vigencia el 1 de julio del año 2015, siendo aplicable a los cargos del escalafón primario del Poder Judicial, con excepción de los postulantes a la primera categoría y a los cargos de propuesta unipersonal establecidos en el artículo 285 del COT³¹⁶. De esta forma, la referida acta rige respecto a aquellas personas que postulan a los cargos de jueces y ministros de CA –que son nuestro objeto de estudio-, estableciendo un procedimiento que considera etapas previas a la confección de la terna, que no se encuentran descritas en el COT.

³¹³ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 6p.

³¹⁴ Ibid. 5 y 6p.

³¹⁵ Ibid.10p.

³¹⁶ Asimismo, la referida Acta - junto a las bases generales- es aplicable a los postulantes del Escalafón Secundario, del Escalafón de Empleados y, cargos de la Corporación Administrativa; cuestión que excede nuestro objeto de estudio.

Este procedimiento se rige por los principios de transparencia, no discriminación, igualdad de oportunidades y objetividad; distinguiéndose al efecto entre los concursos: i) internos, dentro de los cuáles se encuentran los cargos correspondientes a segunda y tercera categoría del escalafón primario, donde sólo podrán postular funcionarios titulares del Poder Judicial que se interesen en el cargo y los funcionarios a contrata con más de cinco años consecutivos en el Poder Judicial o en la CAPJ; y ii) externos, integrado por los cargos de cuarta, quinta, sexta y séptima categoría del escalafón primario, donde pueden postular personas que integren la judicatura como extraños a ésta.

El procedimiento, respecto a los postulantes a cargos del escalafón primario, contempla, en primer lugar, etapas previas al proceso de selección que son:

- i) llamado a concurso, que está a cargo del pleno de la CA respectiva;
- ii) publicación del llamado a concurso;
- iii) postulación y presentación de documentos y/o antecedentes que deben efectuarse exclusivamente vía web, y
- iv) análisis de los antecedentes de postulación y examen de admisibilidad, efectuada por la CA respectiva. A partir de dicho examen, se deberá excluir a aquellos postulantes que no cumplan con los requerimientos establecidos o no presenten la totalidad de los antecedentes requeridos –los postulantes podrán recurrir en contra de la resolución que lo declare inadmisibles, dentro de tercero día desde la notificación-.

Con posterioridad de ello, se llevará a cabo el proceso de selección con aquellos postulantes declarados admisibles y que pueden integrar la terna, teniendo en consideración:

- i) la puntuación por antecedentes curriculares, determinada según la pauta establecida en las bases de cada concurso³¹⁷; y

³¹⁷ Según lo establece el acta 184-2014 en las bases de cada concurso podemos distinguir aspectos de carácter substantivo, adjetivo y anexos. El primero de éstos dice relación con la definición del cargo, las funciones a realizar, el perfil requerido según el cargo, destrezas especiales, entre otros. Por su parte, los aspectos adjetivos se refieren a cuestiones de carácter procedimental y formal, teniendo como finalidad “explicar con claridad el procedimiento a seguirse”. Finalmente, los anexos establecen “aspectos a definir en cada concurso”.

- ii) el proceso de evaluación, que contempla una evaluación psicolaboral para aquellos postulantes externos y personal a contrata con menos de 5 años de antigüedad, y que finaliza con la elaboración de un informe cuya conclusión puede arrojar que el postulante “califica”, “califica con reservas” o “no califica” para el cargo requerido; y la aplicación de una evaluación de potencial a aquellos funcionarios titulares y contrata con más de 5 años. En ambas evaluaciones –psicolaboral como potencial- se determina un puntaje de 0 a 100, en conformidad con el perfil del cargo a que se opta; teniendo una vigencia de 6 meses.³¹⁸

En tercer lugar, se elabora por la Corte respectiva, una lista de preselección, en orden decreciente, con los puntajes obtenidos por todos aquellos postulantes declarados admisibles; notificándose dichos puntajes al órgano encargado de confeccionar la terna y al postulante correspondiente.

Finalmente, se contempla que la formación de la terna debe conformarse según las reglas establecidas en el COT; estableciendo la obligación de incluir en ésta, en caso de proveer cargos a contrata, a aquella persona que obtenga el mejor puntaje en el proceso de selección –siendo susceptible de reclamación por no cumplimiento de formalidad o vulneración de derechos establecidos en el COT-.

Esta nueva normativa ha sido objeto de variadas críticas, siendo la más fuerte, aquella que pone en duda su constitucionalidad y legalidad. En este sentido, la ANM ha realizado una presentación al Pleno de la CS solicitando la derogación del acta 184-2014 por contravenir la CPR y la ley, en razón de que el referido AA regula materias de competencia exclusiva de los órganos colegisladores e infringe los artículos 7, 19 N° 17 y 78 de la CPR, así como los artículos 248 y siguientes del COT, estableciendo requisitos y exigencias no previstas en la ley –específicamente en sus artículos 5° al 9°-. En igual postura se encuentra el voto en contra de los ministros Sres. Ballesteros, Dolmestch, Egnem, Aranguiz y Maggi, respecto al AA 184-2014 “por tratar la proposición de establecer e imponer para los

³¹⁸ A los postulantes a cargos del escalafón primario no se les aplica un examen de conocimientos, ni de destrezas y habilidades; diferenciándose, en este sentido, del procedimiento de nombramientos aplicable a los cargos correspondientes al escalafón secundario y de empleados. Esta decisión de no aplicar dichas evaluaciones a los postulantes a los cargos de juez y ministro de CA, no contó con la decisión unánime del pleno; sino que los ministros señor Cisternas, señora Muñoz y señor Cerda, fueron de la opinión de exigir el examen de conocimientos a todo tipo de concurso, sin exclusiones.

concursos y nombramientos requisitos ajenos a la Constitución Política de la República y al Código Orgánico de Tribunales, textos éstos que contienen la normativa suficiente sobre la materia, al contemplar los cursos de habilitación actualmente existentes, lo que significa, a la vez, incorporar limitaciones a los jueces y funcionarios en las ternas y cinquenas respectivas, presupuestos -los que se persigue exigir- que además de ser ajenos a la normativa atingente no están al alcance de todos los jueces de Chile”³¹⁹.

Al respecto, la CS se pronunció sobre la presentación efectuada por la ANM, desestimándola, toda vez a su parecer ha actuado en conformidad a la CPR y la ley, manifestando que “cuando el legislador no ha establecido normas, o bien cuando la Constitución no lo ha reservado expresamente a aquél, la regulación detallada de materias relativas a la administración puede hacerla el propio órgano judicial en un auto acordado conforme a sus facultades económicas. Impedir el ejercicio de dicha facultad atenta contra la independencia judicial y afecta en grado sumo el ejercicio de sus funciones asociadas al buen servicio judicial. Todo lo relativo al nombramiento, calificaciones, capacitación y gobierno judicial son cuestiones esenciales para la prestación de un buen servicio y la Corte Suprema ha de desarrollar las vías para asegurarlo, sin que ello constituya una infracción constitucional o legal”. Dicha resolución fue acordada con la prevención de varios ministros, pero en lo relativo al acta en análisis, la ministra Egnem fue del parecer de proceder a su revisión y la ministra Chevesich fue de la opinión de llevar a cabo un examen concreto y detallado de las actas impugnadas.

Asimismo, se sustentan otras críticas a esta nueva normativa. En este sentido, hay quienes reprochan que el procedimiento se reglamente a través de un documento anexo al acta 184-2014, sin que este último cuerpo normativo realice alguna alusión, ni mencione la necesidad de dictar otro documento para llevar a cabo su implementación. Se criticando además, que en el referido documento denominado “bases generales para proveer cargos en el Poder Judicial”, no se indica qué órgano o autoridad lo ha dictado o elaborado.

Por otra parte, la evaluación psicolaboral también ha sido objeto de debate, toda vez que se desconocen los parámetros que se utilizarán en dicha evaluación; y respecto a la

³¹⁹ Acta N°184-2014. Auto acordado sobre sistema de nombramientos en el Poder Judicial

evaluación de potencial, existen aún más incertezas, en razón a que ni el acta 184-2014, ni las bases generales indican de qué se trata dicha evaluación, ni el objeto que persigue³²⁰.

Incluso, algunos jueces van más allá y consideran que los requisitos y aptitud para optar al cargo de juez ya han sido medidos a través del curso de formación de la Academia y los diversos exámenes rendidos para el ingreso a ésta; estimando que estas nuevas políticas de concurso que se basan en evaluaciones, bajo el método de puntuaciones y ponderaciones, buscan medir una cuestión que ya ha sido evaluada, como es la idoneidad de los postulantes al cargo de juez. Sin embargo, otros magistrados no comulgan con dicha postura, sino que están de acuerdo con establecer métodos de evaluación no sólo de índole psicolaboral o de potencial, sino también de conocimientos para los jueces; reconociendo que el estado psicológico y el nivel de conocimientos pueden ir variando a través de los años. En este sentido, algunos postulan que dichas evaluaciones se efectúen independientemente de la postulación o no a un cargo, sino que se realicen cada cierto número de años.

En más, ha sido tal el impacto que ha causado la referida normativa, que se ha presentado una solicitud de amparo gremial ante la ANM por la Presidenta de la Asociación Regional de Malleco Cautín en favor de tres asociados (agosto 2015), con el objeto de que se realicen las presentaciones respectivas para que se abstenga la CA de Temuco de aplicar el acta 184-2014 para el concurso abierto para proveer el cargo de juez titular del Juzgado de Familia de dicha ciudad. La referida solicitud se fundamenta en que el acta en comento junto a sus bases generales son contrarias a la CPR y el COT, toda vez que establecen requisitos y procedimientos no contemplados en dichos cuerpos normativos; entre éstos, una evaluación de carácter psicolaboral o de potencial a la que se encuentran citados los amparados.

³²⁰ Al respecto; y, atendido el desconocimiento en torno al contenido de la evaluación psicolaboral y de potencial y su carácter vinculante, formulamos nuestras dudas e inquietudes a través de la página del Poder Judicial, específicamente por medio de “el presidente responde”. Al cabo de unos días, recibimos la siguiente respuesta de parte de Psicóloga Senior del Departamento de Reclutamiento y Selección de la CAPJ: “En relación a la entrevista psicolaboral o de potencial, ésta corresponde a la instancia de evaluación del postulante con un psicólogo de nuestro Subdepartamento. La entrevista tiene una duración aproximada de 1 hora, su objetivo es ver si el candidato tiene las competencias o potencialidades para el cargo y se adecua al perfil, el candidato es citado con la debida anticipación y en esta instancia se le indica el nombre del psicólogo y la dirección de la entrevista. La lista de preselección, tiene por objeto transparentar y cuantificar el proceso de selección, sin embargo, el órgano facultado para la realización de terna es el Tribunal respectivo, por lo tanto solo es un antecedente para tener en vista.”

En este sentido, la ANM acoge dicho amparo gremial sustentado en que “la sola aplicación de normas generadas al margen de las competencias habilitantes previstas por el orden jurídico vigente, cual es el caso de las contenidas en el Acta 184-2014, configura una evidente y permanente afectación a la dignidad de la función judicial”, y por lo demás, “es la propia organización la que sitúa al juez en una disyuntiva impropia, un dilema ético; a saber: u obedece normas carentes de legitimidad para tener opciones reales de ascenso o, acata la Constitución y la ley, que no contemplan los requisitos nacidos de la exorbitada potestad reglamentaria interna, a sabiendas que este último camino, lo saca de carrera en el marco de sus aspiraciones legítimas de ascenso”.

Asimismo, la ANM -en su resolución- expresa ciertos reparos respecto al examen psicolaboral o de potencial, en primer lugar, en torno al peligro que genera que jueces que se encuentran ejerciendo la labor jurisdiccional sean calificados como “no aptos” en función de una evaluación respecto a la cual se desconoce su idoneidad científica. En segundo término, considera una decisión infundada y de carácter discriminatorio que el referido examen no se aplique a los relatores, presentándose como un sistema de control respecto a los demás funcionarios del Escalafón Primario -que sí deben someterse a este tipo de exámenes-; y por último, estima que la exigencia de someterse a dicha evaluación es contraria a la ley, toda vez que el legislador sólo la exigió como etapa previa para ingresar a la Academia Judicial.

Por otra parte, no sólo los jueces y la ANM tienen dudas o reparos respecto a este nuevo cuerpo normativo, sino ha sido la propia CAPJ quien ha emitido una circular a las diversas CA del país para que le informen sus observaciones y consultas de carácter administrativo respecto a dicha acta. Así, hemos tenido acceso al informe remitido por las CA de Antofagasta y de Coyhaique, en los cual se expresan sus dudas, apreciaciones e inconvenientes que ha presentado la implementación del acta en comento en dichos territorios jurisdiccionales.

En primer lugar, ambas Cortes coinciden en que las modificaciones instauradas con el AA en comento generan una mayor demora en los procesos de nombramiento sea por la centralización de los concursos, por la inexistencia de fijación de plazos de duración de cada

etapa de éstos³²¹ y/o por las diversas evaluaciones que deben someterse los postulantes. En este sentido, la CA de Antofagasta considera que el nuevo procedimiento es “muy engorroso y de difícil tramitación”, poniendo en duda la posibilidad de dar cumplimiento al artículo 246 del COT.

Asimismo, esta última Corte manifiesta sus dudas respecto a cuál es el sentido u objetivo de las modificaciones implementadas a través del acta referida, concretamente para los concursos del Escalafón Primario. En este sentido, desde su experiencia, critica y califica de “no confiable” la postulación a los cargos por vía web, en razón a que dicha forma de obrar ha generado graves inconvenientes prácticos, los que no se presentaban en el sistema antiguo; situación que ejemplifica, indicando que en concurso para proveer un cargo de secretario, se incluyó dentro de los postulantes a un ministro y a una persona que no tenía el título de abogado. Asimismo, y con respecto a la evaluación de potencial o psicolaboral, ésta sólo ha generado tardanza y demora en la confección de las ternas de candidatos; no comprendiendo, esta Corte, la razón de realizar dicho examen, siendo que ya se han evaluado a los jueces en tal sentido, previo ingreso a la Academia Judicial³²².

Por otro lado, califica dicho cuerpo normativo –Acta 184/2014- como “abiertamente ilegal” por agregar requisitos que no se encuentran contemplados en la ley, y estima que la referida normativa infringe el principio de igualdad al no ser aplicable a la Primera Categoría y a los cargos de propuesta unipersonal. Asimismo, expresa sus dudas respecto a la fuerza vinculante de los resultados de las evaluaciones y de todas las etapas del concurso, y su relación con las normas del COT, entre otras inquietudes procedimentales y algunas propuestas.

Por su parte y en último término, la CA de Coyhaique manifiesta la necesidad de que el órgano encargado del nombramiento tenga una mayor injerencia en las decisiones que se

³²¹ Al respecto la CA de Coyhaique expresa la inconveniencia de que los procesos de reclutamiento y selección se extiendan por lapso mayor a 90 días, considerando necesario establecer la duración máxima de cada etapa de los concursos.

³²² A mayor abundamiento, estima que dicha evaluación -en este escenario- no sólo debe limitarse al ámbito psicológico, y en atención a ello, considera que al ser el órgano y/o persona encargada de esta evaluación alguien ajeno al Poder Judicial, es “prácticamente imposible garantizar el control de la idoneidad, capacidad y aptitud laboral”. Asimismo, y con el objeto de transparentar el proceso de selección, específicamente respecto al examen psicolaboral o de potencial, estima necesario que el postulante tenga conocimiento de los criterios y conclusiones arribadas por el profesional; teniendo la posibilidad de hacer presentaciones respecto a dicha evaluación.

toman en el proceso de selección, toda vez que a su juicio, dicho proceso podría excluir o dejar en desventaja a algún postulante que tenga las competencias adecuadas para ejercer el cargo correspondiente y que, en virtud de la falta de experiencia en someterse a este tipo de procesos, no haya sido capaz de demostrar dichas capacidades y habilidades, y/o se encuentre con candidatos que han cumplido satisfactoriamente el proceso de selección pero desconocen o ignoran varios temas que resultan relevantes para el cargo. En este sentido, estima que es necesario que exista una retroalimentación entre el órgano encargado del nombramiento y el ente o persona a cargo del proceso de selección, de manera de evitar las situaciones antes descritas.

A este respecto y desde nuestra perspectiva, si bien reconocemos la intención que ha tenido la CS de transparentar y dotar de mayor objetividad al proceso de nombramientos a través de la dictación de AA, los cambios implementados han sido acordados “bajo cuatro paredes” y parecen ser reformas cosméticas que no solucionan el problema de raíz. En este sentido, consideramos que resulta insuficiente e inútil para disminuir los niveles de discrecionalidad y asegurar la objetividad del órgano que confecciona las ternas, la elaboración de listados de los postulantes, según la puntuación obtenida en virtud de los antecedentes aportados y una evaluación psicolaboral o de potencial, siendo que dichos listados no resultan vinculantes para dicho órgano y sólo constituye un antecedente que debe “tener a la vista” -salvo en los casos en que se debe proveer cargos a contrata, en que existe la obligación de incorporar en la terna al postulante que ha tenido mejor puntaje, rigiéndose en lo demás por las reglas del COT-.

Por otra parte, se desconocen los criterios que se utilizarán en la evaluación de potencial o psicolaboral y la idoneidad de los profesionales encargados de realizar las referidas evaluaciones; en este sentido, coincidimos con la ANM de que no resulta aconsejable catalogar o etiquetar a un juez o ministro como “no calificado” o “no apto” para desempeñar un determinado cargo, sin tener ni siquiera seguridad de que estamos ante examen objetivo y certero en su razonamiento y conclusiones. En más, desde nuestra perspectiva, catalogar a un juez que está desempeñando actualmente sus funciones como “no calificado” para ejercer otro cargo de igual índole es sumamente riesgoso, en tanto, eventualmente los propios justiciables podrían poner en duda su labor o incluso las decisiones jurisdiccionales que ha tomado en el ejercicio de su cargo. Asimismo, nos parece

que la mayor parte de los jueces que hoy ejercen la labor jurisdiccional han sido evaluados a este respecto al postular a la Academia Judicial.

En este sentido, consideramos al igual que las CA de Antofagasta y de Coyhaique, que esta normativa hace más largos y engorrosos los procesos de nombramiento, no constituyendo, a nuestro juicio, un aporte real y significativo para superar las falencias del sistema de nombramientos que se pretende con su implementación. Por lo demás, aun cuando este nuevo proceso ha tenido poco tiempo de aplicación práctica, ya han surgido inconvenientes en cuanto al sistema de postulación vía web y se han experimentado retrasos en la confección de las ternas por la demora en la aplicación de los exámenes correspondientes.

En este escenario, en que el procedimiento instaurado a través del acta 184-2014 ha sido blanco de duras críticas al interior de la judicatura, la Excma. CS, durante las XVIII Jornadas de Reflexión –mes de octubre de 2015-, ha acordado suprimir la etapa de examen psicolaboral respecto a los postulantes del escalafón primario del Poder Judicial. Dicha modificación se funda, tal como lo establece el acta 179-2015, en que la mayor parte de los postulantes a los cargos del referido escalafón han rendido dicho examen al ingresar al Programa de Formación de postulantes del Escalafón Primario del Poder Judicial, por lo que aplicar nuevamente la referida evaluación resulta sobreabundante, toda vez que ya se ha calificado su idoneidad en dicho ámbito; por lo demás, la eliminación de esta evaluación, contribuirá a disminuir los tiempos de tramitación de los referidos concursos³²³.

En este sentido, llama la atención que transcurrido menos de 4 meses de implementación del procedimiento contenido en el acta 184-2014, ya se esté modificando dicho cuerpo normativo. Al respecto, y sin perjuicio de estar de acuerdo con la eliminación de

³²³ Dicha modificación no contó con el apoyo de todos los ministros, sino que se esgrimieron votos en contra. En este sentido, el Presidente Sr. Muñoz y los ministros Sr. Carreño, Sra. Sandoval, Sr. Cisternas, Sra. Muñoz y Sres. Cerda y Dahm, son de la opinión de que la supresión de dicha evaluación sólo respecto a los postulantes al Escalafón Primario del Poder Judicial constituye un atentado a los principios de igualdad y no discriminación con respecto a los postulantes a cargos del Escalafón Secundario y del Personal de Empleados – a quienes se les seguirá aplicando dicha evaluación-; considerando además que esta modificación significa establecer un privilegio exclusivo, cuya justificación no comparten. En atención a estos argumentos, consideraron que debiese mantenerse la evaluación antes referida respecto a todos aquellos que el Acta 184-2014 se refería, esto es, Escalafón primario, secundario y de empleados. Asimismo, se esgrimió voto en contra por los ministros Sr. Dolmesth, Sra. Egmen y Sr. Aranguiz, quienes estuvieron por eliminar el AA 184-2014 por introducir requisitos ajenos a la CPR y al COT, además de limitar las posibilidades de los postulantes a los cargos. En: Acta N°179-2015. Corte Suprema, XVIII Jornadas de Reflexión, Sistema de nombramientos en el Poder Judicial.

la evaluación psicolaboral, nos parece que esta situación da cuenta de que las reformas que ha realizado la CS respecto al procedimiento de nombramiento –contenidas en el referido AA- no han sido fruto de un análisis, ni discusión profunda previa su dictación. Nos parece que estas modificaciones sucesivas se han podido evitar con una discusión seria, responsable y que considere la opinión de todos los actores involucrados.

En más, estimamos que las falencias que presenta el sistema son de tal envergadura que requieren reformas profundas y no meras modificaciones respecto a aspectos puntuales; siendo, a nuestro juicio, uno de los mayores reproches, la intervención o participación de los superiores jerárquicos en los procesos en comento.

2. Prácticas institucionales.

En este apartado efectuaremos un análisis del funcionamiento del sistema de nombramientos en la práctica, es decir, se realizará un estudio que excede de la mera revisión de la normativa vigente en esta materia efectuada en el punto 1.1 de este capítulo. Para ello, examinaremos las prácticas asentadas por décadas en el proceso de selección y nombramiento de jueces y ministros de Corte en nuestro país, y cómo éstas se relacionan con aspectos tan relevantes como la objetividad, igualdad, discrecionalidad, entre otros.

A este respecto, durante nuestra investigación hemos podido determinar que, hasta el mes de agosto del presente año (2015), la práctica más habitual era el conocido “besamanos” que consistía en que el postulante a un cargo solicita a él o los ministros encargados de confeccionar las ternas o cincoenas respectivas, una entrevista directa con éstos con el objeto de presentarse ante ellos para que lo conozcan.

Sin embargo, esta práctica al no estar regulada en cuerpo legal alguno, ni constituir un trámite obligatorio, dejaba a merced de cada ministro el conceder la audiencia solicitada por el postulante -que dependía de su tiempo, carga de trabajo o su mera voluntad-, pudiendo recibir a algunos candidatos y no a otros.

De esta manera, a nuestro juicio, dicho trámite aumentaba la discrecionalidad del ente resolutor y no generaba condiciones de igualdad para todos los postulantes al cargo, toda vez que: a) en primer lugar, no era posible asegurar que todos los candidatos tendrían la posibilidad de entrevistarse personalmente con el o los ministros, no por su falta de interés, sino por factores ajenos a su voluntad; b) en segundo término, al ser una entrevista privada, se desconocían los temas que se abordan en ella y si éstos están o no relacionados con la idoneidad del postulante para optar al cargo correspondiente y, c) en tercer lugar, comprueba la discrecionalidad de que gozaban los ministros a la hora de emitir sus votos, toda vez que aún cuando existen criterios normativos para la confección de ternas y quinas, esta “entrevista laboral” podía cambiar la opinión de dichas autoridades, y por ello, constituía una de las prácticas institucionales más conocidas y utilizadas.

Asimismo, diversos sectores han advertido las falencias y han esgrimido duros reproches en torno a este trámite. Al respecto, las críticas del profesor Andrés Bordalí han sido categóricas: “Como sea, parece ser que hay un espacio amplio para la subjetividad y discrecionalidad en esta instancia. Y lo peor de todo, parece ser una expresión de poder y sometimiento de un futuro juez hacia quienes lo proponen”³²⁴. En este sentido, la propia denominación que se le ha dado a esta práctica evidenciaba una de sus grandes falencias, puesto que era considerado –tal como lo expone Bordalí- un acto de sumisión a él o los ministros encargados de confeccionar la terna o quina respectiva.

En este escenario y teniendo en cuenta lo perjudicial que resultaba esta práctica institucional para asegurar la transparencia del proceso de nombramientos y la igualdad entre los postulantes, a partir del mes de junio del año 2015, la ANM instó por la erradicación de la referida práctica, efectuando una campaña dirigida a cumplir dicho objetivo, a través de afiches y el despacho de comunicaciones a las diversas CA del país y la CS, que buscaba promover la eliminación del besamanos y la instauración de audiencias públicas³²⁵.

Dicha campaña fue calificada en términos positivos por la CS, y en mes de agosto del presente, a través del Acta 133-2015 sobre “audiencia pública para la confección de quinquenas, ternas, nóminas y propuestas para la provisión de cargos”, se establece la

³²⁴ Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. 7p.

³²⁵ CARVAJAL, Cynthia. Jueces inician campaña para eliminar el “besamanos”. [en línea]<<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=156644>> [consulta 18 de agosto de 2015]

audiencia pública como un trámite integrante de los procedimientos a concursos para proveer cargos titulares del Escalafón primario que tienen a su cargo los tribunales colegiados³²⁶; disponiendo, asimismo, la abstención de los miembros de estos últimos tribunales como de los postulantes a dichos cargos de otorgar y/o solicitar audiencias privadas³²⁷. Sin embargo, esta decisión de instaurar audiencias públicas y de abstenerse de conceder audiencias privadas, no contó con el apoyo unánime del pleno de la CS, sino que se esgrimieron votos en contra por diversos ministros³²⁸.

³²⁶ Tal como lo establece el acta referida, dichas audiencias públicas tienen por objeto que los interesados, cuyas postulaciones sean declaradas admisibles, expongan sobre sus antecedentes personales que desearían destacar en relación a su postulación y los desafíos, que en su concepto, representa el cargo en el que pretenden ser designados. Asimismo, establece la posibilidad de que dichas audiencias sean efectuadas por medio de video conferencia. Por otro lado, cabe destacar que se establece que todos los postulantes tendrán el mismo tiempo para exponer (10 minutos, sin perjuicio de la facultad del tribunal de duplicar dicho tiempo) y que posterior a dicha exposición, los ministros podrán dirigir consultas a los exponentes; asimismo, la inasistencia a esta audiencia no afectará la admisibilidad, ni restará aptitud a la postulación.

³²⁷ En el inciso 2 del artículo 8 del acta en comento, hace extensiva dicha limitación “a toda otra actividad, pública o privada, dentro o fuera de las dependencias del tribunal, en relación a concursos que se encuentren pendientes”.

³²⁸ En este sentido, el ministro Sr. Dolmestch manifestó su desacuerdo con la instauración de las audiencias públicas, calificando dicho trámite como impracticable, innecesario y discriminatorio; toda vez que i) los postulantes de regiones deberán incurrir en costos económicos y de tiempo para asistir a la audiencia, ii) las habilidades para expresarse oralmente, a juicio del ministro, no son demostrativas de las capacidades con que deben contar los jueces para el ejercicio de la labor jurisdiccional, iii) este sistema permitiría un control arbitrario de la facultad que tiene cada ministro para seleccionar a los candidatos, afectando su independencia; y asimismo, iv) existiría el riesgo que se infrinjan las reglas generales establecidas para la formación de las ternas o, por el contrario, una exposición oral de calidad no genere los efectos deseados por el postulante. Por otra parte, el ministro no comparte la opinión del pleno en torno a las limitaciones en torno a las audiencias privadas; estimando que dichas restricciones atentan contra la dignidad de los ministros y es contraria a la cercanía que deben tener éstos con los funcionarios y la comunidad en general.

En tanto, la ministra Sra. Egnem como el ministro Sr. Aranguiz fueron de la opinión de no regular sobre esta materia, fundamentando este último su posición en que dicha regulación i) atenta contra la normativa vigente, ii) resulta perjudicial para asegurar la igualdad de los postulantes al cargo, en tanto, otorga ventajas a quienes poseen una mejor expresión oral y se presentan con posterioridad a otros, y iii) constituye un trámite inútil en los casos donde hay un gran número de postulantes.

Asimismo, los ministros Sres. Kunsemuller, Silva, Aranguiz y Sra. Maggi, estimaron que la obligación de abstenerse de solicitar y/u otorgar audiencias privadas, no debería establecerse en dichos términos en el acta; sino que sólo debería constituir una recomendación para los ministros como para los postulantes a los cargos.

Por su parte, el ministro Sr. Juica se manifestó en contrario de incorporar el trámite de audiencias públicas, en razón de que i) considera suficiente los antecedentes que se deben considerar según lo establecido en el COT; ii) aún más, estima que en el caso que se decida incorporación o agregar cualquier otro trámite diverso al establecido en la ley –en este caso la audiencia pública- se requiere de una reforma legal; iii) la audiencia pública es un mecanismo que generaría desinterés a los candidatos de regiones, por los costos de traslado -sin contar con comisión de servicio-; iv) además, advierte que los casos en que nuestro legislador estableció dichas audiencias públicas se refieren a cargos que no son de carrera o no forman parte del Poder Judicial; y, v) por último, la realización de audiencias públicas recargaría el trabajo de las Cortes, afectando la resolución de los asuntos de índole jurisdiccional.

Por último, el ministro Sr. Brito, estima que no sólo debe establecerse como mecanismo único las audiencias públicas, sino también considera conveniente establecer comisiones de preselección –integradas por ministros-, especialmente en concursos donde existan gran cantidad de postulantes o cuando las Cortes deban confeccionar de manera frecuente ternas o quinas, de manera que no sea vea menoscaba la función jurisdiccional.

Por su parte, el presidente de la ANM, a través de una carta al director del diario “El Mercurio”, elogió y manifestó su conformidad con esta normativa dictada por el pleno de la CS; expresando que la ANM aplaude “que el máximo tribunal se haya sumado al parecer de los jueces y haya dado este gran paso en pos de la transparencia de la función que ejercemos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos”³²⁹.

Si bien la mayor parte de los sectores coinciden con la visión de la ANM, existen otros actores que no comparten dicha posición, en tanto, consideran que las entrevistas privadas jugaban un rol de gran relevancia para los efectos de conocer a los postulantes al cargo y confeccionar las ternas o quinas respectivas; no constituyendo dichas audiencias, desde su perspectiva, una manifestación de sumisión al superior jerárquico. Asimismo, estiman que las recién instauradas audiencias públicas restringen aún más la posibilidad de que los postulantes de otras ciudades puedan presentarse ante los ministros, toda vez que se fija una fecha y hora determinada para su realización y no se entregan las facilidades para que éstos puedan asistir a dichas audiencias; en cambio, las entrevistas privadas entregaban una mayor flexibilidad al candidato y, por ende, una posibilidad real a los postulantes de lugares más lejanos de poder presentarse ante los ministros encargados de confeccionar los listados respectivo.

Sin embargo, a diferencia de esta última postura y desde nuestra perspectiva, estimamos que esta nueva normativa –acta 133/2015, que instaura las audiencias públicas- se preocupa especialmente de que la distancia o lejanía respecto a la jurisdicción a la que se postula no constituya una limitante para los postulantes, toda vez que se establece expresamente la posibilidad de que se efectúe la referida audiencia por el sistema de video conferencia.

En más, coincidimos con la postura de la Asociación, en torno a que la prohibición de otorgar y/o solicitar audiencias privadas –por los ministros a los candidatos a cargos, y viceversa- es positiva para reforzar la igualdad de los postulantes, y que la instauración de audiencias públicas otorgará un mayor grado de transparencia a los procesos de nombramiento de los jueces y ministros. Sin perjuicio de ello, estimamos –concordando, en parte, con el voto en contra del ministro Sr. Juica- que estas últimas audiencias generarán en

³²⁹ FLORES, Álvaro. Buen paso hacia la transparencia. [en línea]<<http://www.magistrados.cl/carta-al-director/>> [consulta 10 de septiembre de 2015]

las Cortes una mayor carga de trabajo de carácter administrativo, en menoscabo de las funciones de carácter jurisdiccional. En este sentido, hemos sido claras en expresar nuestra posición en relación a la necesidad de separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas; debiendo enfocarse las Cortes en el ejercicio de las primeras, dejando a entes u organismos especializados el desarrollo y ejercicio de aquellas cuestiones diversas a las jurisdiccionales.

En virtud de ello, consideramos que las modificaciones instauradas por la CS por medio del acta 133-2015, son reformas parciales que, si bien buscan erradicar una práctica contraria a estándares de transparencia e igualdad, generará otros problemas relacionados con un mayor cúmulo de funciones administrativas en manos de los tribunales superiores de justicia, tardanza en los procesos de nombramientos dependiendo del número de postulantes a los cargos, y eventualmente sufrirá un menoscabo o tardanza los asuntos de carácter jurisdiccional, entre otros efectos indeseados. Por lo demás, se desconoce si los ministros harán caso omiso a la orden de abstenerse de otorgar audiencias privadas o se buscará por los postulantes otros mecanismos para incidir y obtener los votos suficientes para alcanzar el nombramiento en el cargo deseado; interrogantes y dudas que sólo el paso del tiempo nos responderá.

Por otra parte, cabe indicar que, además del “extinto” besamanos, existen otras prácticas institucionales que están presentes en nuestro sistema de nombramientos que dejan de manifiesto la discrecionalidad de que gozan los ministros a la hora de confeccionar los listados de postulantes, a pesar de la normativa dictada en esta materia orientada a establecer criterios de selección relacionados con el mérito y desempeño del candidato.³³⁰ De esta manera, también han tenido influencia en el proceso de selección las siguientes prácticas: 1) el compromiso del voto, esto es, el o los ministros que intervienen en la confección del listado de postulantes se comprometen con un candidato para emitir un voto en su favor; 2) apadrinamiento o protección, 3) filiación o parentesco, entre otras.

Asimismo, también existen determinados trámites que han adquirido alguna habitualidad que se efectúan en el Ministerio de Justicia, una vez ya confeccionada la terna o cincuenta, y que buscan asegurar o ayudar a algún candidato -que integre dichas listas- para

³³⁰ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 6p.

que el Presidente de la República los designe en el cargo. Estos trámites o gestiones se realizan ante la persona que se encarga de los nombramientos en dicho Ministerio, la cual “recibe llamados telefónicos y cartas de diputados, senadores, intendentes, y otras personas del mundo político, que apoyan la postulación del candidato”³³¹.

Además, hay otras prácticas presentes durante el proceso de nombramiento de los ministros, específicamente al momento de aprobar por el Senado la designación de un ministro de la CS -efectuado por el Presidente de la República-; la cual ya ha sido abordada en esta tesis en el punto 1.1 letra a), y que dice relación con los acuerdos y negociaciones políticas que se efectúan cada vez que debe realizarse la referida aprobación, incentivadas básicamente por el alto quórum exigido para ello.

En este orden de cosas y a modo de conclusión, a nuestro juicio, todas las referidas prácticas institucionales dañan gravemente el sistema de nombramientos, toda vez que afectan los pilares fundamentales que todo proceso de selección de jueces y ministros debiera contar. Es decir, **a)** menoscaba gravemente la objetividad, puesto que incentiva a seleccionar y designar a los candidatos al cargo, considerando cuestiones ajenas a sus méritos o desempeño profesional como sus contactos, sumisión al superior jerárquico, posturas políticas, filiación, entre otros; **b)** asimismo, establece un sistema de selección y postulación desigual, ya que impulsa a que sea elegido quien efectúe las mejores gestiones ante los entes resolutores, sea solicitando una entrevista, efectuando llamados telefónicos; todos trámites no establecidos en la ley, ni cuerpo normativo alguno, no permitiendo por ello que, los postulantes al cargo cuenten con las mismas oportunidades e instancias para ser designados; **c)** además incentiva la discrecionalidad de los ministros de Corte y del Presidente para efectuar el nombramiento, debido a que no sólo tendrán en cuenta los criterios establecidos en el COT y AA, sino otras cuestiones que nada tienen que ver con la idoneidad del postulante al cargo.

3. Criterios y principios aplicables

³³¹ Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. 7p.

En este apartado nos dedicaremos a enumerar y analizar los criterios y principios básicos que deben estar presentes en todo proceso de selección y nombramiento. Para ello, nos avocaremos al estudio del estándar mínimo o condiciones que el derecho internacional y, específicamente, la CIDH consideran necesarios para que se configure un sistema de nombramiento que “se traduzcan en un verdadero régimen independiente que permita el acceso a la justicia”³³², puesto que si no se respetan o cumplen dichos criterios mínimos, a juicio de la CIDH, “el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso”³³³.

De esta manera, verificaremos al analizar estos principios, si nuestro actual sistema de nombramientos de jueces y ministros de Corte, cumple con los estándares requeridos para contar con un adecuado proceso de selección.

3.1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Durante el año 2013 la CIDH elabora el informe denominado “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas”, con la finalidad “de identificar las obligaciones que los Estados partes de la Organización de Estados Americanos –en adelante OEA- han asumido para asegurar el acceso a la justicia a través de garantías que deben ofrecer a las y los operadores para una actuación independiente, ampliando la sistematización de los estándares de derecho internacional”³³⁴; lo anterior, teniendo en especial consideración la importancia que reviste la labor efectuada por los jueces, fiscales y defensores en el ámbito judicial.

En este sentido, la Comisión estima que si bien existe un reconocimiento por parte de la población a la labor realizada por los y las operadores de justicia, “en varios Estados de la región desempeñan sus labores en ausencia de garantías que aseguren una actuación

³³² Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 27p.

³³³ Ibid.

³³⁴ Ibid. 2p.

independiente. Dicha fragilidad, se expresa (...) en la ausencia de procedimientos adecuados para nombramiento y selección³³⁵, entre otros factores.

De esta manera, en el capítulo III del informe el comentario, la CIDH indica y analiza los criterios con que debe contar todo proceso de selección y nombramiento para asegurar la independencia de las y los operadores de justicia, haciendo hincapié en que estos principios deben estar presentes a lo largo de todo el proceso – requisitos, procedimiento y determinación de las calificaciones-. Así, identifica los siguientes:

a) Igualdad de condiciones y no discriminación: este principio se encuentra reconocido en el artículo 23.1 letra c) de la Convención Americana que establece que todo ciudadano debe gozar del derecho y oportunidad de “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Asimismo, en su artículo 1.1 garantiza el libre y pleno ejercicio de los derechos establecidos en este cuerpo normativo, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En este sentido, la Corte Interamericana ha instado a los Estados a establecer criterios y procedimientos razonables y objetivos en sus procesos de nombramientos para asegurar y garantizar condiciones de igualdad, evitando prácticas discriminatorias. Además, aconseja capacitar a las personas que estén a cargo de estos procesos, con la finalidad de que se desempeñen de manera objetiva al determinar la idoneidad de los postulantes al cargo³³⁶.

b) Selección en base al mérito y capacidades: La CIDH considera que todo proceso de selección debe basarse en: i) el mérito personal; ii) su capacidad profesional; iii) singularidad y especificidad de la labor y funciones que deberá desempeñar, “de tal manera que se asegure la igualdad de oportunidades, sin privilegios o ventajas irrazonables”³³⁷.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid. 28-30p.

³³⁷ Ibid. 33 -34p.

Estableciendo que los concursos públicos son el mecanismo que satisface dichos requerimientos.

Asimismo, sugiere incluir criterios relacionados con la formación profesional, años de experiencia y resultados de exámenes, respetando el carácter anónimo de las pruebas, con la finalidad de morigerar o evitar la discrecionalidad. Al respecto, cabe enfatizar que la Comisión considera como mecanismo principal la consagración normativa de criterios objetivos que determinen con precisión el contenido de los procesos de selección y nombramiento³³⁸.

En este sentido, nuestra legislación fija en términos genéricos determinados criterios de selección establecidos en el COT. Por su parte, el AA 274/2007 –abordados en la sección 1 del presente capítulo- también establece criterios que dicen relación con el mérito y capacidad profesional, sin embargo, ambos han sido objeto de duros reparos por la ANM en los términos expuestos en la apartado 1.1 letra b), los cuáles además se han visto menoscabos por la existencia de prácticas institucionales que promueven la discrecionalidad del ente resolutor y la desigualdad entre los postulantes al cargo. Asimismo, y sin perjuicio que dichas normativas toman en cuenta la formación profesional y años de experiencia del candidato como antecedentes a considerar a la hora de seleccionar y nombrar al postulante en el respectivo cargo, no se establecen –al menos para los jueces y ministros de Corte- la aplicación de pruebas o exámenes para evaluar sus conocimientos, salvo cumplir satisfactoriamente el programa de formación para postulantes al Escalafón primario, en el caso de los jueces, y aprobar el programa de habilitación para postular al cargo de ministro de CA³³⁹.

³³⁸ Ibid. 35p.

³³⁹ En relación a los referidos cursos, es fundamental señalar que sólo en el caso del programa de formación, las calificaciones –al menos según lo establecido por el legislador- resultan relevantes al momento de efectuar el nombramiento de los jueces, toda vez que el artículo 284 bis del COT establece que “entre los postulantes que hubieren aprobado el programa referido se preferirá a aquellos que hubiesen obtenido las mejores calificaciones”; sin embargo, no ocurre el mismo fenómeno respecto al programa de habilitación para optar al cargo de ministro de CA, toda vez que la calificación obtenida en dicho curso habilitante no es considerada a la hora de confeccionar las ternas o nombrar a los ministros de dicha Corte. Asimismo, “en ambos casos, la época en que se realizó el curso resulta irrelevante en la confección de las listas que se remiten al Ejecutivo. El índice de desaprobación de ambos programas es casi inexistente” –un mayor análisis de estos cursos se efectuará en punto 2.3 del capítulo V-. En: Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 5p.

c) Publicidad y transparencia: este principio es considerado por la Comisión de vital importancia para entregar certeza sobre la idoneidad de los postulantes a los cargos y confianza a la comunidad sobre la calidad y objetividad del proceso de nombramiento. Para ello, estima trascendental que todo proceso de selección exponga de manera oportuna, abierta, igualitaria, clara, previa, transparente y pública las convocatorias a los concursos, como su procedimiento, requisitos, criterios y plazos. Además, sugiere que: i) el procedimiento de selección, especialmente en el caso de nombramientos de cargos de alta jerarquía, quede abierto al escrutinio de los sectores sociales, de manera que disminuya la discrecionalidad del ente resolutor y la intervención de otros poderes; ii) se realicen audiencias o entrevistas públicas, donde la comunidad u organismos pueden participar – conociendo los criterios de selección, impugnando a los postulantes o expresando sus dudas y/o posturas³⁴⁰.

En este sentido, en nuestro país, específicamente mediante el acta 274-2007 se consagra el principio de publicidad de “los concursos y la información requerida en su desarrollo”; rigiendo dicho principio respecto a: los antecedentes de los postulantes, los resultados de las votaciones, y la individualización de quienes participan en el acuerdo que aprueba la quina o terna y la forma en cómo votaron. Principio que también ha sido consagrado a través del acta 275-2008, que establece la publicidad del procedimiento de formación de ternas y quinas, como asimismo, en el acta 184-2014 y en las “bases generales para proveer cargos en el Poder Judicial”, específicamente, en cuanto a los llamados a concurso, requisitos, procedimientos y el acceso a información respecto a éstos. Por otra parte, el COT regula el proceso de nombramientos estableciendo en su artículo 279 el llamado a concurso y la publicación de su apertura a través del diario oficial, además de comunicarse por medio de télex, fax o telégrafo a todas las CA del país. Asimismo, establece plazos para el llamado a concurso y la posibilidad de prórrogas.

Si bien, también el COT y el acta 274-2007 señalan los antecedentes que deben acompañar los postulantes al cargo y criterios a considerar para su nombramiento, como se ha indicado a lo largo de este capítulo, dichos parámetros han sido duramente criticados y no han sido capaces de asegurar un procedimiento de nombramientos con niveles de objetividad esperados. Asimismo, en los sistemas de nombramientos existe total

³⁴⁰ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 35-36p.

desconocimiento de los fundamentos o razones por las cuáles finalmente se opta por unos u otros candidatos para conformar la terna o quina, toda vez que, si bien se publica el resultado y cada uno de los votos, se desconocen las razones de dichas decisiones.

Con respecto a las sugerencias señaladas por la CIDH para lograr una mayor publicidad y transparencia en los procesos de nombramiento, nuestro país cumple con algunas de estas exigencias. Así, satisface, en principio, la exigencia de contemplar audiencias públicas en los procesos de nombramientos para cargos de alta jerarquía, toda vez que a partir del mes de agosto del año 2015, se establece -a través del acta 133-2015- la existencia de dichas audiencias ante la Corte que le corresponda confeccionar las ternas respectivas, en los procesos de nombramiento de jueces y ministros; sin embargo, cabe indicar que la inasistencia a dichas audiencias no afecta la admisibilidad ni resta aptitud del candidato al cargo. Asimismo, respecto a los postulantes al cargo de ministro de la CS también se contempla una audiencia ante la comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento del Senado; empero, esta audiencia, en los hechos, no revista gran relevancia, toda vez que existe la práctica –en nuestro país- de acordar el nombre del candidato elegido para el cargo de ministro de la CS antes de enviar la propuesta al Senado, constituyendo esta audiencia un mero trámite a cumplir³⁴¹.

Por otra parte, nuestro país no cumple con otras exigencias relativas a considerar en materia de selección y nombramiento la participación de la ciudadanía; cuestión que para la CIDH resulta esencial para contar con altos grados de publicidad y transparencia.

d) Duración en el nombramiento: este criterio es considerado por la Comisión esencial para que las o los operadores de justicia cuenten con independencia en el ejercicio de su labor. Al respecto, estima que “un periodo de duración definido y suficiente permite (...) contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores sin presiones ni temor a estar sujeto a una confirmación o ratificación posterior”³⁴².

³⁴¹ En este contexto, hay autores que sostienen que “el sistema de nombramiento de los ministros que han de llegar a la Corte debiera contemplar audiencias públicas, con convocatorias a expertos y organizaciones de la sociedad civil, de modo que el Senado actúe como un órgano que vela por la fidelidad del candidato con el derecho, antes que las preferencias o inclinaciones políticas manifestadas en las sentencias dictadas en el pasado y que permanecen en el aire durante todo el proceso sin que se expliciten”. En: CONTESSE, Jorge. Cosas Juzgadas [en línea]< <http://voces.latercera.com/2013/12/06/jorge-contesse/como-nombramos-a-los-jueces/>> [consulta 15 de septiembre de 2015]

En este sentido, se analizan las principales problemáticas que se han suscitado –en los países de la región- en relación a este criterio: i) reelección y ratificación en el cargo; ii) provisionalidad de las y los operadores de justicia y iii) periodos de prueba; todas las cuáles afectarían el ejercicio independiente de la labor jurisdiccional.

En relación a la primera de estas problemáticas, en el caso de los jueces chilenos que integran el Poder Judicial no se presentan situaciones de reelección y ratificación en el cargo, toda vez que los magistrados al ser designados en sus cargos gozan de inamovilidad³⁴³; sin perjuicio de establecerse límites de edad, posibilidad de renuncia o incapacidad legal sobreviniente o deposición de sus destinos por causa legalmente sentenciada, todas situaciones que harán cesar al juez de su cargo³⁴⁴.

Con respecto a la provisionalidad de las y los operadores de justicia, la Comisión considera que afecta gravemente el principio de independencia, en la medida que no se establezca un plazo determinado o condición, pudiendo ser removidos los jueces de forma arbitraria y caprichosa. En el caso de nuestro país, no se presenta dicho inconveniente, toda vez que se establece expresamente en el artículo 246 de COT que ningún cargo podrá permanecer vacante por más de cuatro meses, y vencido dicho plazo, el juez interino cesará de hecho sus funciones, debiendo procederse al nombramiento en propiedad del cargo respectivo. Asimismo, cabe señalar que si bien se establece un plazo máximo de duración de los interinatos, el principio de inamovilidad, tal como lo señala el profesor Cristián Maturana y lo regula el artículo 247 COT, “rige respecto de los jueces propietarios, de los

³⁴² Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 37p.

³⁴³ En nuestra CPR se consagra constitucionalmente el principio de inamovilidad. Sin embargo, este principio no es absoluto, toda vez que se reconoce en los siguientes términos: “los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento (...)”.

De este modo, la inamovilidad no sólo se relaciona con el principio de independencia, garantizando “a los que desempeñan la función jurisdiccional su permanencia en el cargo para evitar que se puedan ejercer presiones sobre él para conducirlo hacia un camino distinto a aquel que le conduce su soberano razonamiento”; sino también con el principio de responsabilidad, ya que éste último busca evitar los abusos que se pudieren cometer los jueces en el ejercicio de la labor jurisdiccional. En: Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia.26p.

³⁴⁴ Sin embargo, y aún cuando excede nuestro objeto de estudio, cabe señalar que en algunos tribunales especiales, los jueces son temporales y pueden ser reelegidos en sus cargos; ejemplo de ello, son los jueces de los Tribunales de Libre Competencia que duran 6 años en sus cargos y del Tribunal de Contratación Pública que duran 5 años, pudiendo ambos ser reelegidos. En: Op cit. BORDALÍ. A. Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado. 228p.

interinos y de los suplentes. La inamovilidad de los interinos dura hasta el nombramiento del propietario y la de los suplentes hasta que expire el tiempo por el cual hubieren sido nombrados”. De este modo, nuestra legislación establece los resguardos necesarios para que los jueces nombrados en calidad de interinos y suplentes, gocen de independencia en el ejercicio de su labor y no sean removidos de manera arbitraria, estableciendo expresamente los periodos de provisionalidad.

En relación con los periodos de prueba para determinar el ingreso del juez al cargo, en nuestra legislación no existe dicho proceso, toda vez que si se cumplen con los requisitos para optar al cargo de juez estos serán nombrados en calidad de propietarios, interinos o suplentes dependiendo del caso respectivo.

5) Intervención de órganos políticos: al respecto, la Comisión considera que la normativa de cada Estado debe garantizar el actuar independiente de las y los operadores de justicia, evitando que otros poderes del Estado intervengan en el ejercicio independiente de su labor.

Para ello y específicamente respecto a la intervención de órganos políticos en materia de nombramientos, es vital considerar la jerarquía de las y los operadores de justicia involucrados. De esta manera, estima que en los niveles inferiores, los concursos públicos son el medio más adecuado para asegurar la igualdad de los postulantes y evitar la discrecionalidad del ente resolutor. Por el contrario, respecto a los miembros de altas jerarquías comprueba que en la mayor parte de los países de la región, se establece la participación de los órganos políticos en el proceso de selección.

En este contexto, la Comisión estima que los argumentos que se esgrimen a favor de la intervención de dichos órganos como “cuestiones de interés o bienestar general” o “legitimidad”, en gran parte de los casos no constituyen el medio idóneo para lograr dichas finalidades³⁴⁵. A lo que se agrega que la participación del Poder Legislativo y Ejecutivo en los nombramientos puede poner en riesgos la independencia de los operadores de justicia. Por ello, considera fundamental que en estos casos se “incorporen salvaguardas para reforzar los procedimientos, evitando mayorías parlamentarias o incrementando la transparencia en

³⁴⁵ Op cit. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. 45p.

ellos, de tal manera que resulte más evidente para el público que se elige a los candidatos con base al mérito y capacidades profesionales”³⁴⁶. A este respecto, se hace mención expresa a nuestro país, que establece como salvaguarda la confección previa de una quina por la propia CS para la elección y nombramiento de los ministros de dicha Corte, donde posteriormente interviene el Presidente de la República –con la designación- y el Senado – aprobando la proposición efectuada por el Ejecutivo-.

Sin perjuicio ello, a nuestro juicio –y tal como lo hemos señalado-, estos resguardos no resultan suficientes; toda vez que la exigencia del alto quórum para la aprobación del Senado del candidato propuesto por el Presidente, genera politización del sistema de nombramientos y conlleva a la generación de acuerdos por los dos más grandes bloques políticos, cobrando relevancia cuestiones de carácter político, que nada tienen que ver con el adecuado ejercicio de la labor jurisdiccional, ni con la idoneidad del candidato.

A este respecto, ya se efectuó un análisis en la sección 1.1 letra a) de este capítulo, específicamente en relación con la intervención del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los jueces y ministros de Corte, y también la participación Senado en la designación de los ministros de la CS, donde se efectuaron críticas a su intervención y el modo en que se encuentra configurados en nuestra legislación, toda vez que ponen en riesgo la independencia de los magistrados y tiende a politizar el proceso de nombramientos.

4. Propuestas

Como se ha podido visualizar a lo largo de este capítulo, el sistema de nombramientos reviste grandes complejidades y aristas, en específico, se ha abordado desde el punto de vista de los órganos que intervienen en este proceso y el procedimiento propiamente tal. Al respecto, y en atención a las críticas que se han expuesto por diversos sectores, se han esgrimido distintas propuestas desde el ámbito académico, por los jueces y asociaciones.

³⁴⁶ Ibid. 46p.

En este sentido, el movimiento “Jurisdicción y Democracia”, propone que el proceso de nombramiento de jueces y ministros de la CA esté orientado por los principios de transparencia, competitividad, meritocracia e igualdad de oportunidades de los postulantes. En este sentido, considera adecuado que intervenga -en este proceso- una Comisión de Selección de carácter técnico, quien se encargue de realizar exámenes, entrevistas y todo mecanismo tendiente a verificar los méritos de los candidatos; confeccionando las listas de postulantes al cargo. La referida comisión estará a cargo de un órgano público y autónomo, quien será finalmente el encargado de elegir a la persona en el cargo respectivo. Por su parte, propone que el nombramiento de ministros de la CS se efectúe directamente por el Ejecutivo, designación que requerirá de la aprobación del Senado, por mayoría simple de sus miembros en ejercicio; contemplando al efecto, audiencias públicas ante éste último y la participación de organizaciones civiles³⁴⁷.

Propuesta similar, en ciertos aspectos orgánicos, esgrime Juan Enrique Vargas, quien estima conveniente establecer un sistema de concursos transparentes y competitivos que se encuentren a cargo de un cuerpo pequeño y especializado integrado con miembros del Poder Judicial y académicos, siendo presidido por el presidente de la CS³⁴⁸.

Asimismo, estima adecuado que en la designación de los jueces y ministro de CA se siga el modelo de la ADP; considerando la existencia de una fase de carácter técnica que incluya la definición del perfil del cargo, procesos de preselección y entrevistas a cargos de empresas o comités especializados, entre otras. Dicha fase técnica debe culminar con la confección de una nómina de candidatos, en base a la cual un órgano de carácter político decidirá respecto al nombramiento correspondiente. En relación con el nombramiento de los ministros de la CS, propone modificar el quórum exigido actualmente para la aprobación del Senado, siendo suficiente contar con mayoría simple para evitar los efectos perversos que genera el actual sistema³⁴⁹.

³⁴⁷ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 17-20p.

³⁴⁸ Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 115-116p.

³⁴⁹ Op cit. VARGAS. J. Comentarios de Juan Enrique Vargas a Informes elaborados por Asociaciones regionales de Magistrados. 3-4p.

Por su parte, la profesora María Inés Horvitz -al igual que las posturas ya analizadas- considera necesario que el proceso de nombramiento opere bajo concursos de carácter público, transparentes y competitivos; sin embargo, su propuesta dista de la expuesta por Vargas, toda vez que propone que la designación de los jueces y ministros quede en manos de un “órgano políticamente neutral”³⁵⁰. En este sentido, considera que la experiencia Italiana es un buen modelo a seguir, específicamente respecto a su Consejo de Magistratura, compuesto por miembros de pleno derecho (Presidente de la República) y electos (miembros de la judicatura y académicos). Sin embargo, reconoce algunas falencias, considerando necesario instaurar dicho modelo con algunas modificaciones: reducir el número de sus integrantes e incluir la participación de profesionales de otras áreas para otorgarle un carácter técnico; asimismo, Horvitz hace hincapié en ciertos aspectos a tener en cuenta a la hora de instaurar este modelo, considerando especialmente las experiencias comparadas en esta materia³⁵¹, las que se abordarán en el capítulo VI de la presente tesis.

Propuesta de Horvitz que es compartida Andrés Bordalí, quien después de efectuar un análisis de las experiencias comparadas en materia de gobierno judicial, estima que el modelo italiano es el que ha obtenido mejores resultados. En este sentido, postula el establecimiento de un órgano similar al Consejo de la Judicatura de dicho país, creando al efecto un “Consejo Nacional de la Jurisdicción”, integrado mayoritariamente de jueces y encargado de los nombramientos, calificaciones, disciplina y traslado de los magistrados³⁵².

Por otra parte, José Francisco García efectúa su propuesta respecto al proceso de nombramiento de los ministros de la CS; en este sentido, postula un proceso de concursos transparente y público, donde puedan postular abogados externos a la judicatura³⁵³. Asimismo, considera adecuado establecer un número menor de ministros –7 a 9-, elegidos directamente por el Presidente de la República; siendo necesaria la aprobación del candidato a ocupar el cargo por 2/3 del Senado.

³⁵⁰ Asimismo, se radicarán en dicho órgano otras funciones relacionadas con: traslados, calificaciones, antejuicio disciplinario, carrera judicial, designación de miembros de Consejo de la Academia Judicial, entre otras.

³⁵¹ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 136-140p.

³⁵² Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. 27-30p.

³⁵³ Sin la limitación actual, donde existen sólo 5 cargos de ministros de CS que corresponden a abogados externos a la judicatura.

Asimismo, desde la propia CS se han expresado voces que postulan una modificación al proceso actual de nombramientos. En este sentido, ha alzado su voz el actual el ministro de la CS Pedro Pierry, quien propone, en primer lugar, el ingreso inmediato de los egresados de la Academia a la carrera judicial; evitando de esta manera, las prácticas ya asentadas en el Poder Judicial, tales como el nepotismo, clientelismo, entre otras. En segundo término, postula la implementación de un sistema automático de nombramientos respecto a los jueces, donde se provea los cargos por antigüedad, evitando la aplicación de criterios subjetivos y prácticas institucionalizadas que nada tienen que ver con el mérito de los postulantes. Con respecto al nombramiento de los ministros de las CA y la CS, estará a cargo del Consejo Nacional de nombramientos –integrado por los distintos estamentos de la judicatura-, el que confeccionará las ternas y quinas correspondientes en base a informes técnicos, dejando a discrecionalidad del Presidente de la República el nombramiento definitivo³⁵⁴.

Por su parte, la ANM ha efectuado una propuesta de reforma al sistema de nombramientos teniendo para ello en cuenta las deficiencias que presenta el proceso vigente³⁵⁵. En este sentido, y respecto al nombramiento de los ministros de la CS, se ha propuesto que la designación debe efectuarla el Presidente de la República, contando con la aprobación del Senado por mayoría simple.

Con respecto a los jueces y ministros de CA, propone que los procesos de selección y nombramiento estén a cargo de un órgano autónomo e independiente, de composición mixta -pero mayoritaria de jueces-; contando el referido organismo, con el apoyo de una oficina de carácter técnico y especialista en procesos de esta naturaleza, esta propuesta se analizará en detalle en el capítulo VI.

³⁵⁴ Ideas expuestas por el actual ministro de la CS, Pedro Pierry Arrau, con ocasión al Seminario “Repensando la Judicatura: necesidad de un nuevo modelo” realizado en la Universidad Austral de Valdivia, con fecha 8 de mayo del 2015.

³⁵⁵ Al respecto, identifica dos factores que constituyen, su juicio, las consecuencias de las falencias que presenta el sistema actual -considerando la discrecionalidad y la politización existente en el proceso de nombramiento-: a) “la feligresía de los jueces inferiores respecto de las decisiones jurisdiccionales de sus superiores y 2) el clientelismos respecto de aquellos, como también para la autoridades políticas de potencial gravitación en sus futuras designaciones”-. A partir de esto, propone determinados arreglos institucionales, desde el punto de vista orgánico, procesal y ético.

Desde el punto de vista procesal, considera que los “criterios han de desembocar en decisiones claramente predeterminadas sobre el procedimiento de selección, y que comprendan una clara descripción del perfil profesional que requiere cada cargo, qué se evaluará en función de la descripción del mismo, con claras determinaciones sobre cómo se procederá metodológicamente y a qué entidad se asignará competencia para administrar tales procedimientos”³⁵⁶. Asimismo, hace hincapié en la importancia que reviste la capacitación y perfeccionamiento continuo de los jueces.

De esta manera, esgrime una propuesta fundada en el mérito de los candidatos al cargo, considerando cuatro criterios básicos: a) las aptitudes, conocimientos y capacidades; b) la vinculación existente entre el mérito y el cargo específico conforme a su perfil detallado, estableciendo criterios comunes, pero también determinados criterios específicos considerando las particularidades del cargo a proveer; c) la utilidad del rol que tradicionalmente se le ha asignado a la Academia Judicial en relación al denominado programa de habilitación y; d) el rendimiento que entraña el sistema de Alta Dirección Pública, en adelante ADP.

Con respecto al tercero de estos criterios –rol de la Academia y curso de habilitación-, ya se ha hecho referencia en la sección 3.1 letra b) a la postura de la Asociación con respecto a la poca incidencia del programa de habilitación para optar al cargo de ministro de CA y de las calificaciones obtenidas en el referido curso. Al respecto, plantea que dicho programa debe modificarse, contando con una oferta programática, “a fin de contribuir sustantivamente con las opciones vocacionales de cada juez, en particular de aquellos que desean acceder al cargo de ministro de Corte, y dotarlos de los medios para alcanzarlas en un concierto competitivo y de esfuerzo personal”³⁵⁷.

En relación al sistema de la ADP, a juicio de esta Asociación, las metodologías empleadas para proveer cargos en la Administración Pública, no debiesen aplicarse al sistema de nombramiento de jueces. Ello, en consideración a que, si bien el sistema de ADP se caracteriza por su transparencia y publicidad, la designación es netamente política. Sin perjuicio de esto, “mantiene un decisionismo adecuado para la Administración pública, dado

³⁵⁶ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 7p.

³⁵⁷ Ibid.10p.

que mira a la forma cómo se ejercer determinados liderazgos, junto a la gestión de políticas públicas sectoriales (...), pero que resultan incompatibles con las fuente técnica de legitimación de los cargos de jueces, tanto por los procedimientos a que recurre, como por los órganos en que se radican las decisiones de propuesta de candidatos y nombramientos”³⁵⁸. Esta postura no es compartida por Juan Enrique Vargas, quien estima adecuado implementar una etapa de carácter técnico, similar a la ADP; argumentando en este sentido, la positiva intervención de este organismo en el nombramiento de jueces de los tribunales tributarios y medioambientales.

En este orden de cosas, la ANM en su propuesta, también analiza el rol que cumple la experiencia práctica y los conocimientos teóricos en el sistema de nombramientos.

Con respecto al primero de estos componentes y atendida las críticas anteriormente expuestas –en la sección 1.2 del presente capítulo-, sugiere reformular la noción de antigüedad desde la perspectiva del mérito, asignándole un valor o puntaje variable “al desempeño durante cierto lapso de tiempo en la competencia de que se trate, dimanante del perfil y descripción del cargo, con independencia de las plazas en que hubiere servido”³⁵⁹. En concreto, pondera el componente de antigüedad con un valor de 15%³⁶⁰.

En segundo término, la Asociación expone la importancia que reviste el componente fundado en los conocimientos teóricos -en tanto introduce un incentivo al perfeccionamiento continuo- constituido por “el baraje teórico adquirido a lo largo de la vida profesional del postulante, que se justifica mediante postítulos, grados académicos, publicaciones, ponencias y actividad docente”³⁶¹; otorgándole una valoración del 20%³⁶².

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ Ibid. 11p.

³⁶⁰ Asignando un puntaje parcial en los siguientes términos: i) 3 a 5 años = 30 puntos, ii) 5 a 7 años = 70 puntos, iii) 8 o más años =100 puntos. Sin embargo, precisa que si se trata de un juez que se desempeña en la jurisdicción común –por la generalidad y múltiples competencias que ejerce- y quiere acceder a un cargo de especialización, se le asigne el siguiente puntaje parcial: i) 5 a 7 años = 30 puntos, ii) 7 a 10 años = 70 puntos, iii)10 a 12 años= 100 puntos.

³⁶¹ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 12p.

³⁶² Al respecto, le asigna un puntaje parcial desde 30 a 100 puntos-, teniendo en cuenta dos criterios objetivos: i) pertinencia o vinculación de los antecedentes en relación a las atribuciones jurisdiccionales que aquel comprende, y ii) volumen de la actividad teórica, la calidad o acreditación de la entidad que expide el grado o

En tercer lugar, considera de vital importancia la aplicación de exámenes, toda vez que su juicio, ofrece claras ventajas: i) “provee un método general, uniforme y que minimiza la discriminación arbitraria”; ii) “establece una clara prioridad de los componentes teóricos y prácticos medulares, aplicados a función jurisdiccional en general, como también en el ámbito específico al que se postula”; iii) “aporta una medición que nutre de diversas metodologías”; iv) “ofrece una clara prefiguración de contenidos, metodológica”³⁶³.

Por lo anterior, en el proceso de selección y nombramiento que propone la referida Asociación, la aplicación de pruebas con carácter anónimo juega un rol esencial, por lo que tiene un valor del 65% restante -asignándole un puntaje que varía de 0 o 100-. Asimismo, fija un régimen de recursos frente a los problemas que se puedan generar en la aplicación de los exámenes, con la mera finalidad de perfeccionar el sistema, pero no de alterar el puntaje del postulante.

Al respecto, cabe señalar que dicha evaluación estará a cargo del Consejo Nacional de Justicia, el cual fijará criterios predeterminados y contará con la colaboración de la Academia judicial, académicos, universidades, entre otros actores.

Finalmente, en la propuesta de la ANM se efectúa una síntesis de los aspectos procesales que son indispensables considerar para contar con un proceso de nombramiento fundado en el mérito y la transparencia, estos son:

- i) Efectuar una convocatoria que cumpla con estándares adecuados de publicidad en cuanto al cargo, plazos, oposición, fases del proceso y valoración de cada criterio.
- ii) Establecer de manera previa y con la debida antelación, los plazos y antecedentes que se requieran en el proceso de nombramiento.
- iii) En el caso en que se determine un perfil de competencia que requiera evaluaciones psicológicas, se considerará como un criterio de suficiencia mínima requerida, y sus resultados serán reservados.

título o difunde investigación o artículo, evaluación positiva de libros o artículos académicos, en términos de contribuciones al conocimientos del derecho, entre otros.

³⁶³ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 14p.

iv) Confidencialidad o anonimato de las valoraciones efectuadas en razón al mérito o idoneidad con respecto a los postulantes, con la finalidad de evitar cualquier interferencia o manipulación de datos.

v) Personal capacitado para desempeñar objetivamente la determinación de calificaciones e idoneidad de los postulantes.

vi) Establecer de manera previa y a través de instrumentos normativos los requisitos, formalidades, contenidos, objetivos, metodologías, duración, entidades involucradas, académicos responsables, oportunidades, lugares de rendición y vigencia de tales previsiones.

vii) Integrarán la terna o quina respectiva los candidatos que hayan obtenido al final del proceso los más altos puntajes.

viii) El proceso de formación de dichos listados es anónimo, con estricta reserva del postulante, “con lo que se soluciona bajo una correcta articulación de intereses todo potencial influjo nepotista o endogámico, ya que no se priva mediante inhibiciones absolutas el acceso a cargos judiciales a parientes o cónyuges, pero se preserva la fuente de legitimidad”³⁶⁴

ix) Confeccionadas las ternas o quinquenas, tanto los antecedentes de los candidatos como las referidas listas se harán públicas. De esta manera, cualquier ciudadano, puede realizar observaciones a los integrantes de las referidas listas.

x) Los candidatos que integren dichas quinas o ternas, deberán realizar una exposición en audiencia pública, sobre un tema jurídico que tenga relación con el cargo que postula.

En relación a lo expuesto, y específicamente a las propuestas relacionadas con el o los órganos que intervienen en el proceso de selección de jueces y ministros de Corte, consideramos necesario erradicar la participación de los tribunales superiores de justicia – CA y CS- en dichos procesos; de manera que se avoquen al ejercicio de la labor jurisdiccional. En este sentido, nos parecen interesantes las propuestas esgrimidas por la profesora María Inés Horvitz, Andrés Bordalí y la ANM, en torno a la creación de un órgano autónomo e independiente, cuya integración tenga un carácter mixto; en razón de que dichas propuestas no presentan las desventajas del sistemas de nombramientos que rige en nuestro país, en donde intervienen los superiores jerárquicos; pero sí sus virtudes. Así, desde nuestra perspectiva, la creación de este órgano autónomo permitiría contar en los procesos de selección con el criterio y conocimiento de jueces, que son quienes -en

³⁶⁴ Ibid. 24p.

definitiva- conocen mejor la labor jurisdiccional, y por tanto, estarían mejor capacitados para advertir las características o méritos necesarios con que debe contar el postulante para realizar adecuadamente dicha labor. Por otra parte, no presenta las falencias observadas en los procesos de nombramientos donde intervienen los superiores, toda vez que éstos ya no gozarán de facultades en las designaciones de los “inferiores” –enfocándose en el ejercicio de su labor jurisdiccional-, no afectando a los jueces esta “tentación” de seguir el criterio u opinión del superior por obtener o alcanzar sus aspiraciones de ascender en el cargo. Asimismo, un punto interesante de esta propuesta, es que este órgano estará integrado no sólo de jueces, sino también de profesionales externos a la judicatura; evitando así la creación de una casta judicial, y estableciendo un sistema de contrapesos entre los diversos integrantes.

Por otra parte, desde el punto de vista procesal, todos los autores concuerdan en la necesidad de establecer concursos más transparentes, competitivos y públicos; siendo relevante al efecto, establecer mecanismos que disminuyan la discrecionalidad del órgano y/o autoridad encargada de las designaciones y erradicar las prácticas institucionales ya asentadas en el Poder Judicial. Específicamente, respecto a la propuesta esgrimida por la ANM, es destacable a nuestro juicio, ya que considera los criterios establecidos por la CIDH para contar con un adecuado proceso de nombramiento, esto es, la publicidad, transparencia, creación de perfiles para cada cargo, contar con personas idóneas y preparadas que estén a cargo de los procesos nombramientos, realización de audiencias públicas, participación de la ciudadanía y establecer el mérito y capacidad de los postulantes como componentes fundamentales para la selección de jueces y ministros de Corte . De esta manera, la Asociación busca proponer un sistema de nombramiento que se cumpla con las exigencias que el Estado actual demanda.

Sin perjuicio de ello, consideramos que por la relevancia y complejidad de este tema, es necesario que diversos actores de la sociedad realicen sus propuestas en esta materia, de manera de poder discutir y confrontar las diversas posiciones, construyendo un sistema de nombramiento que asegure la selección de la persona más idónea para desempeñar el cargo –de jueces o ministros en su caso-.

En este sentido, estimamos que el actual procedimiento de nombramientos no cumple con los estándares mínimos para asegurar lo anterior, toda vez que los criterios

establecidos en los diversos cuerpos normativos como la antigüedad, volumen de las sentencias y exigencia de méritos, en los términos regulados, i) no se relacionan directamente con el mérito de los candidatos –antigüedad-, ii) ponen en riesgo la labor jurisdiccional incentivando al juez a privilegiar la rápida dictación de la sentencia para resolver los conflictos, en desmedro de la calidad de éstas y la posibilidad de arribar a acuerdos –volumen de sentencias-, o iii) no se establecen con la suficiente precisión y claridad –exigencia de méritos-; por lo que requieren ser reformulados.

Esta situación se agrava con el régimen de calificaciones y disciplinario vigente que poseen grandes deficiencias –las cuáles fueron abordadas los capítulos II y III- y que son considerados a la hora de efectuar los nombramientos. A todo esto, se suma la existencia de prácticas institucionales que promueven la desigualdad entre los postulantes al cargo y la discrecionalidad del ente resolutor.

En atención a todo lo anterior, resulta imprescindible reformar el sistema de nombramiento actualmente vigente, teniendo para ello en cuenta criterios y principios formulados por la CIDH para contar con un procedimiento de selección que i) elimine o disminuya la discrecional que goza actualmente el ente resolutor, ii) asegure la igualdad de los postulantes al cargo y iii) vele por el desempeño independiente de la labor jurisdiccional, de manera que sean nombrados quienes están más preparados y sean más idóneos para desempeñar el cargo específico a proveer.

CAPÍTULO V CARRERA JUDICIAL

El diseño organizacional de la judicatura chilena se define, entre otros aspectos, por ser predominantemente jerárquico, lo cual se ve reflejado en forma patente en las características que presenta la carrera judicial en nuestro país.

De esta forma, las facultades de carácter no jurisdiccional radicadas en la cúspide la pirámide judicial –analizadas en extenso en los capítulos que preceden- junto con el diseño de la carrera judicial constituyen aspectos relevantes para los efectos analizar la estructura de la judicatura chilena y las relaciones existentes entre los superiores jerárquicos y los jueces de base. En este sentido, el análisis de esta institución nos permitirá caracterizar las relaciones de jerarquía, la influencia del diseño de la carrera en las aspiraciones de ascenso o de ingreso al Poder Judicial, entre otros aspectos; permitiéndonos, dicho examen, determinar si el diseño actual de la carrera judicial refuerza la independencia de los jueces con respecto a sus “superiores” o, más bien, constituye una amenaza.

Así las cosas, con el propósito de efectuar un análisis de la carrera judicial en términos claros, resulta fundamental, en primer término, precisar su contenido. De esta manera evitaremos caer en confusiones al examinar la referida institución y al analizar las propuestas que se sustentan respecto a esta temática.

En este sentido, la profesora María Inés Horvitz conceptualiza de manera “restrictiva” la carrera judicial, concibiéndola como una “forma de promoción dentro de una estructura jerarquizada a la que se asciende por antigüedad y buenas calificaciones”³⁶⁵, considerando al efecto, que es indispensable que exista una relación de jerarquía y movilidad en el cargo para estar en presencia de una carrera propiamente tal³⁶⁶.

³⁶⁵ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 135p.

³⁶⁶ En sus propias palabras y con ocasión al foro judicial 2011, expone al respecto: “no debiera llamarse carrera judicial si no es jerárquica, porque si uno se puede mantener en el mismo cargo, en ese sentido no habría carrera”.

Posición que no es compartida por Alberto Binder³⁶⁷, quien considera erróneo concebir la carrera judicial en esta lógica de ascenso dentro de la jerarquía de cargos, otorgándole un enfoque negativo; sino que estima que debe concebirse como un instrumento de profesionalización de jueces. En este entendido, define la carrera judicial como aquél “régimen de estabilidad y perfeccionamiento profesional al que se ingresa, en el que se permanece y se asciende o logran incentivos”³⁶⁸.

Por su parte, con ocasión al III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, se declara que para los efectos de la declaración de Zacateca –mismo concepto de carrera que se utilizará posteriormente en la declaración de Copán- debe entenderse la carrera judicial como aquél “sistema que dentro de un marco jurídico regula el ingreso, permanencia, promoción, traslado, ascenso, capacitación y disciplina de jueces y magistrados y/o de todo el personal al servicio de la justicia, según sea el caso, tomando en consideración los méritos, aptitudes, conducta y desempeño, garantizando con ello su estabilidad, independencia y excelencia profesional, con el objeto de fortalecer la impartición de justicia”. En este sentido, el concepto de carrera judicial que se establece en dicho documento tiene una mayor amplitud, toda vez que no sólo considera como sujetos adscritos a la carrera judicial a los jueces, sino que dicho régimen involucra a todo operador de justicia; y asimismo, estima que el sistema disciplinario constituye un elemento integrante de la carrera.

Atendido las diversas concepciones respecto a qué constituye la carrera judicial, aclaramos que para los efectos de esta tesis, la concebiremos como aquél mecanismo mediante el cual se regula el ingreso, formación, capacitación y desplazamiento de los magistrados dentro de la judicatura.

Adoptando esta concepción relativamente amplia de la carrera judicial –no meramente vinculada a los cargos, ni a la jerarquía-, se distingue por parte de la doctrina, entre la carrera vertical o por ascensos, y la carrera horizontal o paritaria; basándose la

³⁶⁷ Experto en sistemas judiciales, miembro del Consejo Asesor del INECIP-Argentina, asesor del Centro de Justicia de las Américas de la OEA.

³⁶⁸ BINDER, Alberto. La carrera judicial como mecanismo de profesionalización de los jueces [en línea] <http://www.cej.org.py/files/la_carrera_como_profesionalizacion-Dr_Binder.pdf> [consulta 05 de febrero de 2015], pp. 4

primera de éstas en una lógica de ascensos dentro de una estructura jerarquizada, diferenciándose sustancialmente de la carrera horizontal, la cual se caracteriza por establecer sólo una diferencia funcional entre los jueces, más no diferencias de carácter jerárquico.

Advertido y aclarado lo anterior, en este capítulo expondremos y analizaremos la influencia de la estructura organizacional de la judicatura en la carrera judicial; y luego describiremos el sistema de carrera vigente en nuestra judicatura, examinando al efecto, el proceso de ingreso, promoción y capacitaciones a que se someten los jueces chilenos; haciendo alusión a las críticas y propuestas que se esgrimen en esta materia.

1. Influencia de la estructura organizacional de la judicatura en la carrera judicial

La estructura de organización que presenta la judicatura, si observamos el derecho comparado, difiere en los diversos países; jugando un rol relevante en la determinación de diversos aspectos relacionados con el vínculo o relación entre los jueces, (in)existencia de una relación subordinada, modalidades de ingreso y formación de los jueces, entre otras materias.

En este sentido y teniendo presente que cada país presenta peculiaridades, resulta interesante analizar la vinculación entre el diseño organizacional que se adopte y la carrera judicial; siendo relevante la exposición que efectúa Javier Couso, en el Seminario “Carrera Judicial y Funcionaria”, quien a partir del análisis de los dos modelos ideales de organización de la judicatura, examina su relación con la (in)existencia y/o características que presenta la carrera judicial.

A este respecto, utiliza la clasificación de los modelos de organización de judicatura planteados por Damaska, distinguiendo el modelo jerárquico y el coordinado; caracterizándose el primero de ellos por contar con un diseño institucional de carácter

piramidal, jerárquico y centralizado, diferenciándose del modelo coordinado, caracterizado por su horizontalidad³⁶⁹.

Dichos modelos, atendida su estructura organizacional, distan básicamente:

a) En primer lugar, en las relaciones o vínculos entre los diferentes estamentos de la judicatura: generándose en el modelo jerárquico relaciones de subordinación entre los jueces inferiores y los magistrados de los escalafones superiores; gozando estos últimos de amplias facultades en torno a la carrera judicial de los primeros. En cambio, en el modelo coordinado no se observan estas relaciones de jerarquías; sino por el contrario, las relaciones entre los jueces se caracterizan por su carácter horizontal.

b) En segundo término, difieren en la influencia del diseño organizacional en el contenido de la labor jurisdiccional: en este sentido, en el modelo jerárquico los jueces “tienden a ignorar las peculiaridades del caso concreto al costo de producir en ocasiones injusticias sustantivas”; influenciando, de algún modo, este modelo organizacional a los jueces a la hora de tomar decisiones de carácter jurisdiccional. Esta situación se explica por su propia estructura jerárquica, caracterizada por relaciones de subordinación, potestades de diversa índole –relacionadas con la carrera judicial- en manos los superiores y la tendencia a seguir las posturas de estos últimos con el objeto de satisfacer aspiraciones de carácter profesional; todos factores que conllevan a que sea el propio diseño de la judicatura que impulse al juez a tomar en cuenta cuestiones ajenas al ley y al caso concreto.

Por el contrario, en el modelo coordinado donde los jueces gozan de autonomía, no resulta relevante o es prácticamente inexistente la idea de carrera judicial. Así las cosas, los magistrados no se ven influenciados por presiones de dicha índole, gozando –en este sentido- de mayor independencia.

c) En último término, se diferencian en el ingreso a la judicatura y formación de los jueces: al respecto, en el modelo jerárquico los jueces generalmente son nombrados y promovidos en sus cargos por los superiores jerárquicos, existiendo procesos de formación inicial para ingresar al Poder Judicial. En cambio, en el modelo coordinado, los jueces ingresan de

³⁶⁹ Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 203p.

manera lateral a la judicatura, siendo abogados con experiencia, no constituyendo un requisito contar con carrera judicial; siendo nombrados generalmente por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado o Consejos de Judicatura³⁷⁰.

En consecuencia y en atención a las diferencias expuestas, podemos advertir que en el modelo de organización de la judicatura que adopte cada país tendrá influencia en el modelo de carrera judicial y las características de ésta presente. Así, la carrera judicial en el modelo jerárquico cobra relevancia especial para los jueces, siendo característico las relaciones de subordinación y el control de los superiores en esta materia.

En dicho sentido, nuestro país constituye un ejemplo, presentando un diseño organizacional jerárquico, donde los jueces ingresan a la judicatura previa aprobación del programa de formación. Asimismo, en nuestro modelo de carrera, el cargo que desempeña un juez está directamente vinculado a la posición que ocupa dentro de la judicatura, siendo relevante para el éxito de carrera obtener el ascenso y “escalar” en la pirámide judicial. En este sentido, los superiores jerárquicos juegan un rol determinante, en razón de que gozan de facultades en diversas áreas que son de gran relevancia para la determinación de la promoción y éxito de la carrera.

Por el contrario, en los modelos coordinados la carrera judicial es casi inexistente, ejemplo de ello, son Estados Unidos e Inglaterra, países en que no existe carrera judicial; donde los jueces son nombrados o electos para cargos específicos, sin que existan aspiraciones de promoción o ascenso dentro de la judicatura.

2. La carrera judicial en Chile

Dentro del Poder Judicial, se contempla que los jueces y ministros de Corte deben desarrollar una carrera judicial³⁷¹, la cual regula el ingreso de éstos a la judicatura, su ascenso, permanencia, capacitación, entre otros aspectos.

³⁷⁰ Ibid. 203-204p.

El desarrollo de la carrera judicial, que en nuestro ordenamiento, se encuentra basada en una lógica de ascenso de los niveles más bajos de la pirámide judicial a los más altos³⁷²; conlleva el desempeño de un nuevo cargo, el mejoramiento de las remuneraciones y del estatus dentro del ámbito judicial.

Bajo este escenario, pareciera que el éxito de la carrera de un juez se refleja en lograr alcanzar la cúspide de la pirámide judicial, accediendo al cargo más alto y a mejores prerrogativas; esto es, lograr ser ministro de la CS.

De esta manera y con el propósito de ascender dentro de la carrera, resulta fundamental mantener buenas relaciones con los ministros de dicha Corte, que son en definitiva quienes la controlan por medio del ejercicio de sus facultades en materia de nombramientos, calificaciones y disciplina.

Así las cosas y con el objeto de efectuar un análisis más acabado de la carrera judicial, examinaremos en detalle determinados aspectos que ésta involucra relacionados con el ingreso a la judicatura, la promoción y capacitación de los jueces, siendo relevante analizar la rol de la Academia Judicial y la percepción de los magistrados respecto a las referidas temáticas.

2.1 Ingreso

Con anterioridad al año 1994, aquellos abogados que pretendían ingresar a la judicatura no requerían, para postular a los cargos del Escalafón Primario del Poder Judicial, aprobar algún curso o programa de formación, sino sólo debían estar inscritos en la lista de abogados idóneos de la CS; constituyéndose como la única exigencia, además de contar con título de abogado, para postular y optar a cargos de dicho escalafón.

³⁷¹ Con excepción a aquellos ministros de la CS que son abogados extraños a la administración de justicia y, por tanto, no cuentan con una carrera judicial.

³⁷² El escalafón primario (integrado por ministros, jueces, secretarios, prosecretarios y relatores) está compuesto por siete categorías de acuerdo al cargo que se desempeñe, según lo dispone el artículo 267 del COT.

De esta manera, una vez incorporados al referido listado, los interesados concurrían a la CA respectiva y postulaban al puesto de secretario de comunas o agrupación de comunas, o a un cargo del Escalafón Primario que correspondiera a una zona con poca población y alejada de los asientos de Corte³⁷³.

Así, una vez que el interesado acompañaba sus antecedentes para optar a un cargo del referido escalafón, se presentaba a los ministros de la Corte correspondiente –práctica institucional conocida hoy como “besamanos”-, quienes confeccionaban las ternas de candidatos al cargo; proceso de selección que culminaba con el nombramiento por parte del Presidente de la República, tal como rige en la actualidad.

En este entendido, podemos advertir que quienes postulaban a dichos cargos sólo debían contar –obligatoriamente- con los cursos universitarios correspondientes y el desarrollo de la práctica profesional; no siendo capacitados para el ejercicio de la labor jurisdiccional en otra instancia que las indicadas³⁷⁴. Sin embargo, los cargos a los cuáles se postulaba y optaban los interesados correspondían a las categorías más bajas dentro del Escalafón Primario, de manera que iban adquiriendo experiencia en el desempeño de cargos de relator, secretario, entre otros; preparándose de manera práctica y observando diariamente a otro en el ejercicio de la función jurisdiccional, ganando en definitiva experiencia para optar al cargo de juez.

Dicha situación cambió rotundamente, con la creación de la Academia Judicial³⁷⁵, en el año 1994. Así, a partir de dicha fecha, no bastaba ser abogado para ingresar a la judicatura, sino que se exigía –y se exige actualmente- como requisito para postular al cargo

³⁷³ Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 110p.

³⁷⁴ En este sentido, cobra importancia el informe elaborado por Alberto Onfray en el marco del “Proyecto de capacitación, gestión y política judicial”, titulado “Las necesidades de capacitación de los jueces de primera instancia”, que refleja la perspectiva de los jueces con anterioridad a la creación de la Academia Judicial. En el informe en comento, se realiza una encuesta al 50,76% de los jueces de primera instancia -en el año 1992-; arrojando los siguientes resultados: a) el 53,3% de los jueces encuestados considera insuficiente la preparación otorgada por las Escuelas de Derecho para el desempeño de su función; b) el 70,7% de los encuestados considera insuficiente la preparación brindada por la práctica profesional para el ejercicio de la función jurisdiccional; y c) el 24, 2% de los jueces encuestados -que ha ejercido su función por un tiempo menor a 5 años- considera que la mayor dificultad de tipo cualitativo, la constituye su falta de preparación técnico-jurídica suficiente; siendo esta última la que es observada por el mayor porcentaje de jueces como su mayor falencia.

³⁷⁵ Corporación de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sometida a la supervigilancia de la CS; y cuya finalidad es la formación de los postulantes a cargos del Escalafón Primario del Poder Judicial y el perfeccionamiento de todos los integrantes de dicho Poder del Estado –artículo 1 ley 19.346-.

de juez, haber cumplido satisfactoriamente el programa de formación para postulantes del Escalafón Primario.

La implementación de dicho programa, tal como lo establece la ley 19.346 que crea la Academia Judicial, tiene como objetivos fundamentales capacitar en conocimientos, destrezas y criterios básicos, así como fortalecer los principios que informan el quehacer jurisdiccional; sirviendo en definitiva como un proceso de formación de jueces, como asimismo, como un mecanismo que permite determinar y limitar el universo de abogados que pueden optar al cargo de juez, constituyendo un filtro de entrada al ejercicio de la función jurisdiccional.

En este sentido, la Academia cumple un rol vital al establecer un método de selección para determinar quiénes pueden ingresar al programa de formación y, por tanto, quiénes podrán a futuro, una vez cumplido satisfactoriamente el referido programa, optar al cargo de juez.

Dicho proceso de selección comienza con el llamado para postular al programa de formación, debiendo acompañar los candidatos sus antecedentes relacionados con estudios cursados y calificaciones obtenidas, entre otros documentos. Una vez recibidas las postulaciones se seleccionará, de forma sucesiva y en número decreciente, a aquellos postulantes que obtengan un mejor desempeño y calificación, distinguiéndose las siguientes etapas:

- a) Etapa de preselección, en que los postulantes deben rendir exámenes de conocimientos. Diferenciándose al efecto, un examen de preselección de preguntas de opción múltiple y un examen de resolución de casos³⁷⁶.
- b) Los postulantes que hayan obtenido las 90 mejores notas, deberán rendir un examen de carácter psicológico³⁷⁷, evacuándose al efecto –por el

³⁷⁶ En este sentido, sólo se revisarán los exámenes de resolución de casos de aquellos postulantes que se encuentren dentro de las 120 mejores notas o del número que resulte de la nota corte del examen de preguntas de opción múltiple. Dentro de dicho universo, aquellos candidatos que hayan obtenido una nota inferior a 4.0 en el examen de resolución de casos, serán excluidos inmediatamente del proceso de selección. Posteriormente y con el objeto de determinar qué postulantes pasarán a la siguiente etapa, se pondera la nota de presentación (20%), la nota obtenida en el examen de preselección (35%) y en el examen de resolución de casos (45%); siendo quienes hayan obtenido las 90 mejores notas, los siguen formando parte del proceso de selección.

profesional correspondiente- un informe de cada candidato. Aquellos postulantes que sean calificados bajo la denominación “rechazados”, serán excluidos de proceso de selección.

c) Finalmente, a los 40 postulantes que hayan obtenido los mejores resultados en los referidos exámenes, se les citará a una entrevista personal³⁷⁸; y a partir de ésta, se seleccionará definitivamente el universo de postulantes que ingresarán al programa de Formación del Escalafón Primario³⁷⁹.

Así las cosas, una vez finalizado el proceso de selección y, siempre y cuando el número de seleccionados sea mayor a dos tercios de las vacantes, se impartirá el programa de formación, el cual tiene un carácter gratuito y contempla un sistema de becas³⁸⁰ a favor de quienes lo cursen.

Dicho programa es impartido por la Academia Judicial³⁸¹ y tiene una duración no menor a 6 meses ni mayor a 1 año; contemplando una primera etapa de clases en aula – realizadas por académicos, jueces, ministros, abogados, entre otros- y una segunda etapa donde se realiza una pasantía, a cargo de jueces.

En este sentido, parece claro que la Academia Judicial ha cumplido un rol esencial en estas últimas décadas, en torno a los procesos de selección y formación de jueces, lo cual

³⁷⁷ Esta evaluación psicológica ha sido criticada por algunos miembros del Escalafón Primario, en razón a que no es lo suficientemente adecuada para determinar e identificar a aquellos candidatos que no sean razonablemente idóneos para desempeñar la labor jurisdiccional en términos psicológicos; y finalmente, sólo es posible evidenciar lo anterior, en el desempeño de dicha función.

³⁷⁸ En dichas entrevistas participarán dos miembros del Consejo Directivo de la Academia Judicial, el director de la Academia y el coordinador responsable del programa de formación.

³⁷⁹ ACADEMIA JUDICIAL. Programa de Formación [en línea]< <http://www.academiajudicial.cl/programa-de-formacion/>> [consulta 22 de junio de 2015]

³⁸⁰ Actualmente las personas que cursan el programa de formación reciben mensualmente: a) si son abogados ajenos al Poder Judicial una suma de \$837.000, existiendo la posibilidad de aumentar dicha beca en el caso que provengan de regiones y hayan debido cambiar su residencia para efectos de cursar el programa en comento; y b) si son abogados integrantes de la judicatura gozarán de comisión de servicio. Dichas becas están sujetas a devolución en caso de: i. retiro voluntario, ii. reprobación del curso de formación o, iii. no haber postulado a cargos del Escalafón Primario.

³⁸¹ Que si bien, tal como lo establece el artículo 9 de la ley 19.346, puede encomendar a terceros la ejecución de determinadas actividades precisas del programa, debe siempre conservar sus facultades de supervisión y evaluación de los postulantes.

ha sido valorado en términos positivos por los magistrados como asimismo por la doctrina, quienes han reconocido “que ha funcionado con grados de transparencia desconocidos anteriormente, ha habido un gran interés por participar en los procesos de selección y se ha escogido a los que objetivamente se presentaban como los más idóneos”³⁸².

Sin embargo, también ha recibido críticas relacionadas con el plazo de duración del curso de formación, el cual no permitiría, por su corta duración, una preparación adecuada de los jueces; de manera que no asegura la idoneidad de los magistrados.

Asimismo, el reproche que con mayor fuerza se escucha por parte de los recientemente egresados de la Academia Judicial consiste en las dificultades de lograr estabilidad una vez que se encuentran habilitados para ejercer el cargo de juez, debiendo realizar suplencias durante meses o incluso años en diversas materias -familia, penal, laboral, civil- y a lo largo de todo el país, existiendo una incertidumbre constante respecto a las posibilidades de ejercer la labor de juez, ya sea de suplente e, incluso más, de titular. Al respecto, algunos jueces consideran que la razón de ello, radica especialmente en que el número de egresados anualmente por la Academia supera el número de cargos vacantes y el número de jueces que requiere la judicatura chilena³⁸³.

Esta situación constituye, a nuestro juicio, una de las razones que sirven de fundamento al hecho que sean abogados jóvenes quienes opten por ingresar a la Academia, toda vez que no basta cumplir satisfactoriamente el programa formación para asegurar el ingreso al Poder Judicial ni en calidad de suplente, ni menos de titular; riesgo que pocos están dispuestos a correr una vez que han constituido una familia o han logrado estabilidad laboral. Además, existen otros elementos que desincentivan el ingreso a la Academia de abogados con mayor experiencia, como por ejemplo el sistema de becas que se contempla para quienes cursan el programa de formación, el cual no se equipara con los sueldos que reciben los abogados que llevan años ejerciendo la profesión; resultando en definitiva, un sacrificio de carácter económico importante el decidir optar por ingresar a la Academia Judicial.

³⁸² VARGAS, Juan Enrique y DUCE, Mauricio. Informe sobre Independencia Judicial en Chile [en línea] < www.reformasprocesales.udp.cl/INVESTIGACION/1184356783_3.pdf > [consulta 22 de junio de 2015]

³⁸³ Op cit. SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO. Etapa 1: Diagnóstico de carrera judicial y funcionaria, y los procesos de recursos humanos asociados. 218p.

Es por estas razones, que muchos académicos y jueces afirman que el optar por ingresar a la judicatura reviste un mayor sacrificio para los abogados que tienen mayor experiencia profesional. En este sentido, el sistema actual estaría diseñado para el ingreso de abogados jóvenes; situación que genera preocupación, en tanto, “el juez joven, sin mayor experiencia laboral, y más preocupante, sin la madurez emocional suficiente (en algunos casos), no estaría en condiciones de ejercer la magistratura con austeridad y ponderación necesarias”³⁸⁴. Así, para solucionar dicha situación se plantea –por algunos jueces- la necesidad de exigir cierta experiencia laboral para quienes postulan a los cursos de formación que imparte la Academia Judicial, o establecer como paso previo para optar a un cargo de juez, haberse desempeñado como secretario judicial³⁸⁵.

Por otra parte, hay quienes postulan el ingreso de personas externas a la judicatura a cargos de jueces y ministros³⁸⁶; sin perjuicio, que la mayoría de estas propuestas ponen límites en términos porcentuales al ingreso de abogados ajenos al Poder Judicial.

En este sentido, la ANM estima conveniente el ingreso de abogados externos a la judicatura, con la finalidad de “evitar que determinados patrones o modelos de desempeño burocratizado carezcan de contrapeso, de manera que puedan llegar a establecer cierta inercia en prácticas, hábitos y costumbres funcionarias”³⁸⁷. De esta manera, propone que abogados ajenos a la administración de justicia puedan acceder a cargos de la judicatura, cumpliendo determinados requisitos (relacionados con años de experiencia, aprobación de evaluaciones psicológicas y destrezas, entre otras) -sin tener que cursar y aprobar el programa de formación-; pero en una proporción que no supere el 20% de los cargos, no pudiendo optar inmediatamente a los cargos más altos de la judicatura. Así las cosas, esta propuesta pretende aumentar los niveles de competitividad para optar a cargos judiciales, manteniendo inalterado el sistema que rige actualmente respecto a los ministros de la CS³⁸⁸.

³⁸⁴ Ibid. 214p.

³⁸⁵ Ibid. 215p.

³⁸⁶ En este sentido, constituye una opinión dominante entre los asistentes al Foro Judicial 2011; asimismo coincide con ello, Juan Enrique Vargas, José Francisco García, entre otros autores.

³⁸⁷ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 19p.

³⁸⁸ Ibid. 22-23p.

Con respecto a las críticas expuestas al programa de formación, la referida Asociación postula la reestructuración del sistema de ingreso de los jueces a la judicatura, a través de: i) un proceso de selección más exhaustivo, ii) una mayor duración del programa de formación, iii) el ingreso automático a la carrera judicial una vez aprobado el curso en comento, y iv) que las notas obtenidas en dicho programa resulten esenciales para determinar reemplazos y la primera postulación como juez titular ³⁸⁹.

2.2 Promoción

Un segundo aspecto relevante a analizar es la promoción de los magistrados dentro del Poder Judicial, la cual conceptualizaremos como aquél “conjunto de normas que los habilitan dentro de su carrera funcionaria, a postular a cargos de superior o igual categoría dentro de los escalafones del Poder Judicial”³⁹⁰.

Como ya hemos señalado, los jueces forman parte del Escalafón Primario del Poder Judicial, el cual está dividido en 7 categorías, de acuerdo al cargo específico que se desempeña (ministros de CS, ministros de CA, jueces de ciudad de asiento de Corte, de ciudad asiento de capital de provincia, de comuna o agrupación de comunas, entre otros); y dentro de las cuáles, se coloca a los diversos funcionarios por orden de antigüedad, según lo establecen los artículos 265 y 266 del COT.

En este sentido, para los efectos de alcanzar la promoción se tomarán en cuenta los criterios señalados en la sección 1 del capítulo IV, a propósito de los nombramientos, esto es, especialmente la antigüedad y méritos de los candidatos al cargo; jugando un rol relevante, en este sentido, las funciones no jurisdiccionales radicadas en los tribunales superiores relacionadas con los sistemas de control, esto es, las calificaciones y régimen disciplinario.

³⁸⁹ Para conocer en profundidad dicha propuesta y las modificaciones sugeridas por la ANM, ver: Comisión Gobierno Judicial. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Preliminares/Propuesta%20de%20nombramientos.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015], pp.15-18.

³⁹⁰ Op cit. JUICA. M. La selección, formación, promoción y régimen disciplinario de los jueces en Chile. 59p.

Sin embargo -y tal como se expuso-, el proceso de nombramiento, a pesar de contar con criterios de selección establecidos tanto en la ley como en AA, en la práctica, se presentan amplios espacios de discrecionalidad por parte de los tribunales superiores de justicia para los efectos de confeccionar las ternas o quinas de candidatos; además de la existencia de prácticas institucionales que ponen en entredicho la igualdad entre postulantes al momento de optar al cargo. A ello, se suma las críticas y falencias de los sistemas de controles que han sido expuestas in extenso en los capítulos II y III, información que es considerada en el proceso de selección y promoción de jueces.

Sin perjuicio de las críticas que se pueden esgrimir y que ya han sido analizadas respecto al proceso de nombramiento de jueces, lo que aquí nos interesa examinar es qué tan relevante resulta la promoción y ascenso de los magistrados en el modelo de carrera judicial chileno, y las posibilidades reales de promoción y ascenso que tienen hoy en día los jueces.

En este sentido, en nuestro país, en que la carrera judicial se basa en una lógica de ascensos, resulta esencial para el desarrollo y mejoramiento de ésta alcanzar un cargo de mayor "importancia" –sea por ejemplo que el juez de comuna opte a un cargo de juez de asiento de capital de provincia; o un juez de ciudad de asiento de Corte opte a un cargo de ministro de CA-, constituyendo el ascenso, la única manera de mejorar las remuneraciones y estatus dentro de la judicatura. Esta visión de la carrera judicial, insertada dentro de una estructura organizacional jerárquica y donde las Cortes concentran facultades de carácter no jurisdiccional respecto a sus "inferiores", no sólo diferencia a los jueces y ministros por la función que desempeñan, sino que otorga a estos últimos mayores prerrogativas, estatus y jerarquía, además de facultades de índole disciplinaria, de calificación y nombramiento respecto a los jueces; siendo en definitiva las Cortes quienes controlan la carrera funcionaria de los magistrados.

El escenario ilustrado, se contrapone a la experiencia Inglesa, donde los jueces son designados para cargos específicos, y sin perjuicio de que no resulta imposible la promoción, esta no es una práctica frecuente, ni genera interés en los jueces ingleses; no siendo una de sus aspiraciones acceder a un cargo de jerarquía superior³⁹¹. Sin embargo, dicha aspiración

³⁹¹ SOSPEDRA, Francisco. El estatuto del juez en Europa [en línea] <www.aecidcf.org.uy/index.php/documentos/.../982-estatutojuezeuropa> [consulta 29 de junio de 2014].

sí existe en los jueces chilenos, quienes atendida la estructura de la judicatura, la existencia de una carrera judicial por ascensos y las mayores prerrogativas asociadas a un mayor cargo, se ven impulsados e incentivados a optar por puestos de mayor jerarquía dentro del Poder Judicial.

Efectuada la descripción anterior, no cabe duda que nuestro diseño organizacional y el sistema de carrera judicial que rige a los jueces chilenos, resulta esencial la promoción y ascenso. Sin embargo, cabe advertir que las posibilidades de optar a ello han disminuido drásticamente, toda vez que aún cuando con las reformas e implementación de nuevos tribunales en materia laboral, familia y penal existió una gran movilidad y promoción dentro del Poder Judicial, una vez finalizado dichos procesos, las posibilidades de ingreso y promoción dentro de la judicatura se restringieron enormemente. Dicha situación se agravó, tal como lo observa el profesor Juan Enrique Vargas, con el hecho de que durante estos últimos 20 años ha aumentado enormemente el número de jueces; no ocurriendo el mismo fenómeno con los cargos de ministros de Corte. Así, en el año 1999 había en nuestro país 376 jueces de primera instancia, número que ha crecido a 1.290 en el año 2007; en cambio, la cantidad de ministros de CA sólo ha aumentado en dicho periodo desde 140 a 155, lo que en definitiva da cuenta de las dificultades o menores posibilidades de los jueces para ascender al cargo de ministro³⁹².

Situación que también ha sido advertida por los diversos jueces entrevistados con ocasión al informe elaborado por la Universidad de Santiago con motivo del proyecto de fortalecimiento BID II³⁹³, quienes reconocen la movilidad y reestructuración que se generó producto de las reformas procesales; escenario que hoy, sin embargo, no persiste, existiendo una especie de estancamiento y escasez de cargos vacantes que impiden la movilidad de los magistrados dentro de la judicatura.

Por otra parte, algunos jueces también comparten la crítica expuesta al comienzo de este apartado respecto a los procesos de nombramiento, manifestando que los criterios establecidos en la ley y los AA para la designación de los magistrados, se han visto

³⁹² Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 112p.

³⁹³ Opiniones recogidas en el informe titulado "Etapa 1: Diagnóstico de la Carrera Judicial y Funcionaria, y los procesos de recursos humanos asociados", elaborado por Sociedad de Desarrollo Tecnológico, Universidad de Santiago, con ocasión del proyecto BID II.

influenciados o han operan conjuntamente con prácticas institucionales como el “besamanos” y el lobby político; generando estos factores frustración en los postulantes y afectando el principio de igualdad que debe imperar en todo proceso de esta índole. Sumado a ello, algunos consideran que en materia de promoción se presentaría ciertas ventajas para los postulantes que provienen de la capital, existiendo un criterio centralista para los efectos de los nombramientos; además de estimar que también juega un rol importante la cercanía con los superiores jerárquicos, que son quienes confeccionan las ternas o quinas correspondientes.

Con respecto a esta última situación, se hace hincapié a la relación que mantienen los relatores con sus superiores, que por su cercanía gozarían de privilegios a la hora de optar a un ascenso o tendrían mayores posibilidades de promoción; cuestión que es ilustrada por la jueza María Francisca Zapata quien advierte que el cargo de Relator –específicamente de la CS- es una fuente de lobby, “lo que se aprecia por la sostenida inclusión en terna para Ministro de Corte de los postulantes que ejercen esa función y, consecuentemente, el significativo porcentaje de nombramientos. En algunos casos, incluso se procede al traslado directo del Relator al cargo de Ministro por resolución del máximo Tribunal”³⁹⁴. Dicha situación también es observada por el movimiento “Jurisdicción y Democracia”, quienes manifiestan que el traslado es utilizado -en esta ocasión- como un “premio” al relator de la CS que es nombrado como ministro de la CA a través de esta figura; impidiendo que se promuevan procesos competitivos para optar al cargo respectivo y privando de toda posibilidad a otros interesados³⁹⁵.

2.3 Capacitación

La capacitación de los jueces cumple un rol relevante en el ejercicio de la función jurisdiccional, sobre todo cuando concebimos dicha labor como un discurso de aplicación, tal como lo concibe Javier Couso.

³⁹⁴ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 256p.

³⁹⁵ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 18p.

En este sentido, Couso –siguiendo a Habermas- afirma que los discursos de aplicación dicen relación con “aplicar, adjudicar o precisar para una situación concreta algo decidido por otro”; los cuales se contraponen con los discursos de justificación que “son aquellos propios de la esfera del debate moral, filosófico o político (...) y en que los participantes de este debate echan manos de todo tipo de argumentos teóricos, filosóficos, prudenciales sin limitación alguna y particularmente sin estar constreñidos por decisiones anteriores que han tomando otros”³⁹⁶.

En este entendido, donde la labor jurisdiccional consiste en la aplicación de la ley vigente al caso concreto, claramente corresponde al primer tipo de discurso expuesto, esto es, de aplicación; cobrando importancia, en este sentido, la profesionalización de los jueces. Dicha profesionalización es esencial para el adecuado ejercicio de labor jurisdiccional, debiendo los magistrados contar con las herramientas, conocimientos suficientes y estar, en definitiva, debidamente preparados para resolver los casos cuyo conocimiento les corresponde.

Desde esta perspectiva, la capacitación resulta esencial, más aún en el escenario actual, donde las leyes, posiciones doctrinarias y jurisprudenciales varían continuamente³⁹⁷. Así las cosas, la capacitación cobra importancia no sólo para el juez, sino también para toda persona que acuda a los tribunales de justicia, en tanto, se transforma en un mecanismo idóneo de preparación y mejoramiento de los jueces en el desarrollo de su función jurisdiccional.

Por otra parte, la capacitación también cobra importancia, tal como lo advierte la profesora María Inés Horvitz, en materia de legitimación de la función del juez, toda vez que es “su capacidad técnica, jurídica, su capacidad para interpretar las leyes, por su destreza en esa materia; (...) lo que supuestamente los habilita y les da competencia respecto a los demás para poder adjudicar el derecho”³⁹⁸.

³⁹⁶ Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 202p.

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS.171p.

Así las cosas y teniendo clara la importancia de la capacitación para el ejercicio de la labor jurisdiccional, en esta sección se analizará el rol de la Academia Judicial en esta materia, las críticas esgrimidas a los cursos de perfeccionamiento y habilitación, como asimismo, la influencia de la organización de la judicatura y la carrera judicial en la capacitación de los jueces.

2.3.1 Rol de la Academia Judicial en la capacitación de los magistrados

Tal como lo establece el artículo 1 de la Ley 19.346, la Academia Judicial no sólo tiene por finalidad formar a los postulantes a cargos del Escalafón Primario del Poder Judicial, sino también el perfeccionamiento de todos los integrantes de la judicatura.

Sin embargo y aun cuando tenga como función el perfeccionamiento de todos los miembros del Poder Judicial, nos avocaremos a analizar la capacitación que brinda esta institución a los jueces y ministros de Corte, que es la cuestión que nos interesa.

En este sentido, como lo hemos señalado, existe una opinión dominante en cuanto al importante rol que jugó la Academia en torno a la capacitación de los jueces con ocasión a las últimas reformas procesales. Sin embargo, existe consenso en que actualmente su protagonismo en materia de capacitación ha ido decreciendo, siendo incluso calificado por el propio director de la institución, Eduardo Aldunate, como un “rol discreto”, que “no es sobresaliente, fundamentalmente en los cursos de perfeccionamiento y habilitación”³⁹⁹.

Al respecto, se esgrimen diversas causas que explicarían la actual situación de la Academia en esta materia⁴⁰⁰; presentando una mayor adherencia aquella posición que estima que la influencia y supervigilancia de la CS no ha permitido que dicha institución cumpla un rol protagónico y adecuado en esta materia, determinado su contenido, funcionamiento y desarrollo.

³⁹⁹ Ibid. 155p.

⁴⁰⁰ Entre otras razones que se sustentan para explicar esta situación son: a) el desinterés por parte del Ejecutivo en torno a el desarrollo y funcionamiento de la Academia Judicial –aún cuando forma parte del directorio de esta institución-, y/o b) que el desarrollo, programas, cursos y funcionamiento de la Academia ha estado desvinculado de las políticas institucionales.

En dicho sentido y con ocasión del Foro Judicial 2011, Fernando Atria estima que “la Academia no puede cumplir su función de la mejor manera posible mientras esté bajo el control de la CS”; y de manera coincidente, otros foristas consideran que “existe una suerte de sometimiento al poder jerárquico de las Cortes, lo que dice relación con su contenido, la reproducción de su cultura endogámica y su poder de decisión en esa materia como la adjudicación”⁴⁰¹. Es por ello, que constituye una opinión mayoritaria la necesidad de repensar el rol de la Academia Judicial, posición que es compartida por Aldunate.

Sin embargo y aún cuando existe consenso, se esgrimen diversas posturas respecto a cuál sería dicho rol, cuestión que fue discutida en el foro antes citado. Así, por una parte, algunos foristas consideran que la Academia Judicial debiese cumplir un rol de proveedor de capacitación; en cambio, otros estiman que debiese tomar un papel de articulador, certificador y fiscalizador de las capacitaciones⁴⁰².

Por otro lado, no sólo se ha criticado el rol de la Academia en esta materia, sino también los cursos específicos que imparte, esto es, cursos de perfeccionamiento y habilitación; críticas que son sustentadas no sólo desde el ámbito doctrinario, sino también por los miembros que integran la judicatura. En este sentido, resulta interesante analizar los referidos programas:

a) Cursos de perfeccionamiento: Los jueces y los ministros de CA tienen la obligación de participar anualmente en las actividades de perfeccionamiento, constituyendo la postulación a los referidos cursos una exigencia para ser calificado dentro de la lista de méritos; siendo la inclusión en la lista en comento esencial para ascender.

De esta manera, los jueces y ministros de las CA deben escoger dentro de las actividades y cursos que figuren en la nómina que la Academia presenta a la CS cada año - considerándose para los efectos de llenar los cupos, los siguientes criterios en orden de prelación: i) última calificación anual, ii) categoría, iii) antigüedad de los postulantes-; y una

⁴⁰¹ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 153p.

⁴⁰² Ibid. 181p.

vez aceptados en ellos, gozarán de comisión de servicio por el tiempo de duración del respectivo curso, que no podrá exceder dos semanas de duración.

Dichos cursos y actividades serán impartidos por la institución(es) pública, privada y/o persona(s) natural(s) que se adjudique los respectivos fondos concursables; sin perjuicio de quedar bajo la supervigilancia de la Academia Judicial⁴⁰³.

Como hemos advertido, los referidos cursos han sido objeto de variadas críticas relacionadas con su duración, oferta programática, falta de evaluación, entre otros aspectos. En ese sentido y con ocasión al Foro Judicial 2011, se recogen por la Ana María Morales las opiniones expuestas en el foro virtual por destacados académicos y jueces, en torno a su visión respecto a los cursos de perfeccionamiento. Al respecto, se reprocha: a) su rigidez, b) falta de variedad en las temáticas, c) la desactualización, b) el no uso de la tecnología, e) la participación de jueces en cursos que tratan materias que no tienen relación con la labor que desempeñan, f) la falta de evaluación, entre otros elementos⁴⁰⁴.

Asimismo, en dicho foro y en forma presencial, la profesora María Inés Horvitz expone que desde su perspectiva, los programas de perfeccionamiento presentan falencias en torno a su obligatoriedad y falta de evaluación; expresando su preocupación por la injerencia de la estructura judicial en la designación de los profesores que dictan los referidos cursos.

Opinión que es compartida, en parte, por la jueza Nancy Bluck en lo relativo a que la falta de evaluación constituye una de las falencias de los actuales cursos; resultando necesario, a su juicio, establecer algún tipo de evaluación con ocasión a la participación en los cursos en comento. Por otra parte, Bluck advierte la falta de un real interés de algunos magistrados en dichas actividades, ilustrando algunas situaciones que son constantes en los cursos de perfeccionamiento y que reflejan este desincentivo. Así, según retrata, los magistrados al momento de escoger los cursos, privilegian la fecha y ciudad en que se

⁴⁰³ Tal como lo regula el artículo 15 de la ley 19.346 que Crea la Academia Judicial.

⁴⁰⁴ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 154p.

realizan por sobre los contenidos⁴⁰⁵; siendo la primera discusión que se genera en dichos cursos, la hora de salida o el término anticipado de la clase los días jueves y/o viernes.

Sin perjuicio de estas situaciones retratadas, el informe elaborado por la Sociedad de Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Santiago, denominado “Etapa 1: Diagnóstico de Carrera Judicial y Funcionaria, y los Procesos de Recursos Humanos asociados”, da cuenta de las perspectivas de los jueces en torno al proceso de capacitación a cargo de la Academia Judicial. En este sentido, el referido informe constata que la percepción de los magistrados respecto a estos cursos es variada; así, se reconoce la excelente calidad y buen desempeño de los académicos en algunos de los cursos impartidos, pero al mismo tiempo, se manifiesta que existen otros que no presentan las mismas características, donde existe un alto grado de improvisación y poca preparación.

A pesar de estas diversas y heterogéneas visiones, existe consenso en valorar positivamente un efecto colateral de dichas actividades, esto es, la generación de una instancia y espacio de encuentro entre los jueces de diversas jurisdicciones, siendo posible compartir e intercambiar experiencias y criterios.

En este escenario, se estima por los jueces que es necesario mejorar dichos cursos a través de: a) diversificar la oferta temática (temas emergentes, relacionados con el autocuidado, estrés, liderazgo, manejo de grupo) y b) prolongar su duración, sin perjuicio de advertir las dificultades que acarrearía la ausencia prolongada de jueces en el tribunal.

Así las cosas, no cabe duda que los cursos de perfeccionamiento requieran una renovación, siendo el propio director de la Academia Judicial quién los califica con una nota 3.0 –con ocasión a su exposición en el Seminario de Carrera Judicial y funcionaria realizado en el año 2011-. En este sentido, resulta necesario reformar y actualizar estos cursos, de manera de incentivar a los jueces a participar en ellos, no sólo por las consecuencias positivas que proporciona en la carrera judicial – por el mero hecho de postular-, sino que se sientan atraídos por la oferta programática y los académicos o magistrados que los impartan. Para lograr dicho objetivo, concordamos con la profesora Horvitz en que resulta esencial la participación de los jueces en la determinación del diseño de los cursos, sus necesidades y pertinencia.

⁴⁰⁵ Situación que también es advertida por Aldunate, quien la califica como “turismo judicial”.

b) Curso de habilitación para optar al cargo de ministro de CA: Tal como lo dispone el artículo 13 de la Ley 19. 346, el referido programa tiene por objeto dotar a los postulantes de conocimientos y destrezas que los habiliten para desempeñar el cargo de ministro de Corte, teniendo en consideración tanto el derecho sustantivo como procesal.

Si bien la aprobación de este curso constituye un requisito indispensable para optar al cargo de ministro de CA –artículo 253 del COT-, no es obligatoria su postulación para los jueces, salvo que exista el interés de postular al cargo señalado⁴⁰⁶.

A diferencia del programa de perfeccionamiento, el curso de habilitación es impartido, directa y periódicamente por la Academia Judicial -siendo sólo una facultad del Consejo Directivo encomendar a la ejecución de actividades específicas a terceros-; considerándose en dicho curso habilitante la evaluación de sus postulantes para lograr la aprobación correspondiente. Sin embargo, la calificación alcanzada en dicha evaluación, no tiene incidencia alguna en los procesos de nombramiento de ministros.

En este sentido, el programa de habilitación tiene una duración de 7 semanas (4 lectivas y 2 de pasantías) y los postulantes deben rendir un examen final, cuya modalidad consiste en la resolución de casos y la respuesta a cédulas formuladas en determinadas materias⁴⁰⁷.

Con respecto a este curso, se ha manifestado por el actual director de la Academia Judicial, que este programa presenta falencias o poca claridad no sólo respecto a su contenido, sino también en relación a su diseño. Así, Aldunate considera que desde la perspectiva de sus contenidos, los objetivos del curso no están claros y tampoco existe claridad respecto a cuál es la medida en que habilita a un juez a desempeñarse como ministro de Corte. Por su parte, a lo que se refiere a su diseño, apunta al análisis del tiempo de duración de la habilitación para optar al cargo de ministro -producto de la aprobación del curso el comento-, advirtiendo que basta aprobar una vez el curso para estar

⁴⁰⁶ En el caso que los postulantes sean un número mayor que los cupos, se preferirá a quienes tengan cumplidos los demás requisitos para figurar en terna; en caso de igualdad, se seguirá los mismos criterios de prelación indicados a propósito de los cursos de perfeccionamiento y que están descritos en la ley.

⁴⁰⁷ ACADEMIA JUDICIAL. Programa de habilitación. [en línea]< <http://www.academiajudicial.cl/programa-de-habilitacion/>> [consulta 26 de junio de 2015]

permanentemente habilitado, permitiendo -tal como lo ejemplifica- aprobarlo en un momento y ser nombrado 10 años después ministro de CA; lo que genera confusión respecto a qué realmente se está midiendo⁴⁰⁸.

Por su parte, la ANM, considera que este curso de habilitación -en los términos diseñados- genera graves peligros de discrecionalidad, en atención a que “no ofrece resultados comparables más allá de un acotado lapso, ni asegura la persistencia de la idoneidad del candidato a través del tiempo”, además “desconoce la necesidad de promover la formación continua y el hábito de actualización y perfeccionamiento jurídicos” y “somete la profundización al nivel que exhiba sobre el punto el grupo que acceda al programa”⁴⁰⁹.

En definitiva y en virtud lo expuesto, podemos concluir que la capacitación de los jueces y de los ministros de Corte, presenta algunas conexiones con la carrera judicial. Así, la primera relación que podemos advertir, es respecto a la exigencia de postular anualmente a los programas de perfeccionamiento como requisito para ser incluido en la lista de mérito, resultando aquello fundamental para que los jueces tengan posibilidades de postular a un cargo y poder ascender. Sin embargo, si bien a primera vista podría considerarse que lo anteriormente descrito constituye un elemento relevante para el éxito y desarrollo de la carrera judicial de un juez, esto no presenta tal importancia, en cuanto dicha exigencia sólo se refiere a la postulación a los cursos de perfeccionamiento y el cumplimiento de determinadas horas, pero no a la real participación y desempeño en éstos⁴¹⁰.

Por otra parte, también se puede advertir la relación del curso de habilitación y la carrera judicial, toda vez que la aprobación del referido curso es un requisito indispensable para optar al cargo de ministro de CA; conformándose dichos cursos -en los casos que superen los postulantes a los cupos- según reglas de prelación establecidas en la ley, las que a juicio de Francisca Zapata “han llegado a tener, contingentemente, muchísima importancia, pues (...) la Carrera Judicial sufre un colapso a partir de las reformas procesales que han hecho crecer significativamente el número de cargos hasta la Tercera

⁴⁰⁸ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 155-156p.

⁴⁰⁹ Op cit. COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad. 9p.

⁴¹⁰ Op cit. ZAPATA. M. Carrera Judicial. Lineamientos generales para un Estatuto Profesional del Juez. 23p.

Categoría, sin que sucediera lo mismo con los cargos de Segunda⁴¹¹. En otras palabras, las reformas procesales han generado un gran aumento en el número de jueces, no sucediendo el mismo fenómeno respecto a los cargos de ministro, lo que conlleva a que la posibilidad de ascender en el cargo sea menor e incierta; cobrando relevancia, en este sentido, el curso de habilitación para la carrera judicial específicamente a lo que se refiere a la selección de los postulantes, según los criterios legales.

2.3.2 Influencia de la organización de la judicatura y la carrera judicial en la capacitación de los jueces.

El modelo organizacional que adopte la judicatura -sea este jerárquico o coordinado- constituye un elemento esencial, según lo expone Javier Couso⁴¹², para la determinación del sentido y objetivos propuestos en la capacitación de jueces; cobrando también relevancia, en esta materia, la relación de la carrera judicial y la formación de los magistrados.

En este sentido, el modelo de organización del Poder Judicial que adopte cada país - en nuestro caso esencialmente jerarquizado- forjará las características del sistema de capacitación; cuestión que explica Couso, a través del análisis de las diferencias que se reflejan en la capacitación de los jueces en cada modelo de organización, utilizando para ello los siguientes criterios:

- a) En primer término, se diferencian respecto al sujeto y/o institución encargada de la profesionalización y capacitación de los jueces:

En el modelo de organización coordinado son los propios jueces o aspirantes al cargo en quienes recae su propia profesionalización y capacitación; lo cual cobra sentido por las características especiales de dicho modelo donde ingresan abogados con larga y consolidada experiencia profesional, siendo la regla general la autocalificación, no existiendo una institución encargada de aquello. Así, los jueces conciben a la capacitación

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Con ocasión del Seminario "Carrera Judicial y funcionaria", noviembre 2011. Proyecto de fortalecimiento de la capacitación BID II.

como una herramienta que les permite ejercer dignamente el cargo, capacitándose ellos mismos o a través de cursos cortos, congresos, seminarios, entre otros.

Por el contrario, en los sistemas jerárquicos tanto el reclutamiento, formación como la capacitación continua de los jueces están en manos de la judicatura –sea otorgando dicha capacitación o supervisándola-, cumpliendo el rol fundamental en esta materia una institución formal o Academia.

A lo que respecta a nuestro país, tal como se ha expuesto, en el año 1994 se creó la Academia Judicial, quien actualmente se encarga de la formación de los postulantes al cargo de juez y el perfeccionamiento de estos últimos. Dicha institución se encuentra sometida a la supervigilancia de la CS, y su Consejo Directivo se encuentra integrado por el presidente de dicha Corte, un ministro del mismo tribunal, un ministro de la CA, entre otros actores.

b) En segundo lugar, el rol de la capacitación difiere de acuerdo al modelo imperante, tanto respecto al momento de ingresar a la judicatura como durante el ejercicio de la función jurisdiccional:

Así, en el modelo coordinado no constituye una exigencia para ser juez aprobar un determinado curso de formación, sino que las exigencias anexas al título de abogado dicen relación con la experiencia profesional. Respecto a la formación durante el desempeño como juez, ésta depende completamente del interés del magistrado de autocapacitarse, no constituyendo un elemento esencial para la carrera.

Por el contrario, en el modelo jerárquico constituye un requisito indispensable para optar al cargo de juez haber aprobado un determinado curso o programa de formación inicial. Por su parte, el rol de la capacitación durante el desempeño profesional tiene relevancia en la carrera de los jueces, constituyendo la formación continua un elemento vinculado a las posibilidades de ascenso, definiéndose su mayor o menor relevancia de acuerdo a la legislación y normas de cada país.

En el caso de Chile, tal como se ha señalado anteriormente, y respecto a la capacitación inicial, el artículo 252 del COT establece como uno de los requisitos para postular al cargo de juez el haber cumplido satisfactoriamente el programa de formación para

postulantes al Escalafón Primario del Poder Judicial; constituyendo una situación excepcional la posibilidad de ingreso de abogados externos a la judicatura⁴¹³. En relación con la formación continua de los magistrados, nuestra legislación, establece la obligación a los jueces de postular anualmente a cursos de perfeccionamiento; constituyendo dicha postulación un requisito para ser calificado dentro de la lista de méritos, vinculándose de esta manera la capacitación con la carrera judicial. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la capacitación en los términos diseñados pareciera que es vista como una obligación que se debe cumplir a través de la postulación a los cursos de perfeccionamiento, no existiendo una valoración de la capacitación en los términos reales de participación o aprendizaje.

c) Por último, también se distinguen por la (no) obligatoriedad de la capacitación, y la relación entre ésta última y la promoción o ascenso.

En este sentido, en el modelo coordinado -como se ha indicado- la regla general lo constituye la autocapacitación, dependiendo del interés y motivación del juez capacitarse durante el desarrollo de su labor. En atención a ello, su profesionalización no tiene mayor relación con el desarrollo de su carrera e incluso más, “la importancia de ser juez, no depende del lugar donde se esté ubicado”.

A diferencia del modelo jerárquico, en que la capacitación constituye generalmente una obligación o carga para los jueces y/o es controlada respecto a sus lineamientos y contenidos por los superiores jerárquicos, existiendo una relación íntima entre la profesionalización y la promoción.

En nuestro país, se configuran las características de este último modelo, donde la capacitación constituye una carga para los jueces, en tanto, si no postulan anualmente a los curso de perfeccionamiento no podrán ser incluidos en la lista de méritos. Por otra parte, es la CS quien tiene la supervigilancia de la Academia Judicial; criticándose el rol actual de esta última institución, especialmente por la relación que existe con el “máximo tribunal”,

⁴¹³ Siendo estas situaciones: a) respecto a los jueces, cuando en el primer llamado a concurso no se presenten postulantes que hayan aprobado dicho curso o que no formen parte del Escalafón primario; en este caso, se admitirá la postulación de abogados externos que no hayan aprobado el referido curso (art. 284 bis COT) y b) respecto a los ministros de la CS, es la propia CPR que establece que dicha Corte se integrará con 5 ministros extraños al Poder Judicial, a los cuáles no se les exige una capacitación o formación judicial; sino requisitos relacionados con los años de abogado y su destacada experiencia profesional o universitaria.

quien controlaría parte de sus contenidos y programación, reproduciéndose el modelo jerárquico en materia de capacitación.

De esta manera, a partir de la exposición de las diferencias observadas, Javier Couso, da cuenta de las ventajas y desventajas que cada modelo de organización presenta. Así, estima que la formación inicial de los jueces constituye una ventaja del modelo jerárquico, en tanto, permite una socialización inicial respecto al derecho, la forma de concebirlo y el rol que se espera de los magistrados. Ventaja que Eduardo Aldunate pone en duda, toda vez que para él no parece tan claro que esta socialización inicial, el modo de concebir el derecho o la determinación de un perfil de juez sea conveniente para el sistema y la sociedad; por el contrario, el director de la Academia plantea que podría tener algún valor la pluralidad de visiones del derecho y sociales que se presentan en el modelo coordinado⁴¹⁴.

Una segunda ventaja que advierte Couso en el sistema jerárquico es la capacitación continua de los jueces, toda vez que permitiría actualizarlos en determinadas materias; prepararlos ante reformas procesales o cambios doctrinales, jurisprudenciales etc. Cuestión que no ocurre en el modelo coordinado, donde predomina la autocapacitación y no constituye una obligación la formación continua; lo que puede traer como consecuencia la falta de preparación de los jueces en materias que requieren cierta expertis.

Por otra parte, el modelo jerárquico presenta ciertas desventajas relacionadas con el exceso control de las superiores respecto al contenido de los cursos que se imparten o los lineamientos de la institución o Academia encargada de la capacitación; lo que finalmente empobrece el debate e inhibe los cuestionamientos que pueden plantearse a la autoridad. Situación que no se presenta en un modelo coordinado, toda vez que no existen controles por alguna jerarquía, no existe una relación de subordinación; sino por el contrario, “es mucho más receptivo a nuevos desarrollos doctrinales, elaborados por la academia o por nueva jurisprudencia”⁴¹⁵.

Al respecto, en nuestro país no constituye ninguna novedad el rol vital que ha jugado la Academia en materia de formación inicial de los jueces y capacitación, especialmente

⁴¹⁴ Op cit. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. 221-222p.

⁴¹⁵ Ibid. 207 y 208p.

respecto a las reformas procesales; sin perjuicio de las críticas que se esgrimen respecto a los cursos que se imparten, especialmente respecto a los de perfeccionamiento que requieren reformas urgentes –lo cual ha sido tratado en los apartados 2.1 y 2.3.1-; y el rol que juega la CS y la hegemonía que ejerce sobre la Academia.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo antes expuesto, Javier Couso estima que las posibilidades reales de modificar la organización de la estructura de la judicatura chilena, que es esencialmente jerárquica a un modelo coordinado son –a mediano plazo- escasas, por ello, postula la reformulación e innovación de algunos aspectos dentro de la estructura organizacional y carrera judicial existente. De este modo, propone 4 acciones a seguir: i) en primer lugar, determinar qué entendemos por profesionalización de los jueces, y una vez que se arribe a un acuerdo al respecto, alinear la carrera judicial, formación inicial y capacitación con dicha concepción; considerándose en estos últimos aspectos la posibilidad de enseñar a los jueces cómo deben autocapacitarse –atendido los continuos cambios y reformas legislativas, jurisprudenciales y doctrinarias-; ii) en segundo término, formar a los jueces considerando los valores centrales de la judicatura, iii) asimismo, incentivar el desarrollo del espíritu crítico; y iv) por último, guardar los jueces lealtad al derecho vigente, por sobre sus concepciones personales.

A mayor abundamiento, resulta relevante también exponer las posturas que se esgrimen respecto a la vinculación que debiese tener, en nuestro país, la capacitación con la carrera judicial. En este sentido y como ya se ha indicado, si bien en la actualidad existe una vinculación entre éstas, la capacitación -en nuestra legislación- no constituye un elemento de mayor relevancia, más allá de obligación de carácter formal de postular a los cursos de perfeccionamiento.

En este contexto, existe discrepancia respecto a la vinculación que debiese existir entre estas dos materias, considerando algunos foristas –con ocasión al Foro Judicial 2011- que resulta necesario una relación entre la capacitación y la carrera judicial, constituyendo un elemento vital para enfrentar las actuales falencias del sistema de capacitación: i) falta de interés de los jueces quienes las perciben como un trámite formal que deben cumplir, ii) inexistencia de evaluaciones, iii) falta de método activos de participación, entre otros aspectos. De esta manera, postulan que dicha vinculación funcione como un estímulo para los jueces de índole remuneracional, de ascenso, etc.; “siempre y cuando obviamente exista

una control de calidad en la capacitación, acreditación de las instituciones docentes y sus profesiones, y pertinencia con la función judicial, donde también debe haber una evaluación de los jueces en el cumplimiento estricto de las condiciones”⁴¹⁶.

Sin embargo, esta postura no es compartida por otros foristas, quienes considerando la experiencia comparada, estiman que la vinculación entre carrera y capacitación puede resultar pernicioso para los objetivos de esta última. En este sentido, dicho peligro consistiría en la posibilidad que se utilice la capacitación de forma instrumental con el objeto de alcanzar la promoción o tener mayores posibilidades de ascender; viéndose mermada su finalidad, esto es, de adquirir y reforzar conocimientos y habilidades. De esta manera, dicha finalidad, sucumbirá ante las aspiraciones de mayores prerrogativas y posibilidades de ascenso, siendo reemplazada por la acumulación de cursos, los que muchas veces no son adecuados o no constituyen un real aporte al mejoramiento del ejercicio de la función jurisdiccional o la institución.

Por otra parte, también es interesante el punto de aborda Eduardo Aldunate -con ocasión al Seminario de Carrera Judicial y Funcionaria-, quien si bien advierte los peligros antes expuestos, igualmente se plantea la interrogante de que si realmente queremos que los mejores alumnos -de los cursos de perfeccionamiento o de habilitación- sean los que consigan la promoción. En este sentido, estima que no siempre los mejores alumnos o los que tuvieron mayores capacidades para memorizar o rendir una prueba, respecto a materias tratadas durante unos cursos de días o semanas, o quienes tienen una mayor cantidad de magister o doctorados sean quienes ejerzan de mejor manera la labor jurisdiccional. Al respecto, Aldunate advierte que la evaluación de la facultad de juzgar involucra variados elementos a tener en cuenta como la prudencia, criterio, empatía, no abuso de poder, facultad de comunicación, entre otros; dejando abierta la interrogante de si es posible a través de la capacitación medir aquello, expresando sus dudas al respecto.

2.4 Críticas al modelo de carrera judicial chileno

⁴¹⁶ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 154p.

La carrera judicial es un mecanismo que para muchos constituye un incentivo para la profesionalización y perfeccionamiento continuo de los jueces, siendo también valorada como un medio idóneo para asegurar la independencia. Sin embargo, la carrera judicial, en los términos diseñados en nuestro país, ha sido objeto de variadas críticas sustentadas por diversos actores.

En este sentido, tanto la doctrina como los jueces han reprochado duramente su diseño actual, resultando dominante la opinión de que ésta actualmente constituye un peligro para la independencia interna de los magistrados.

Dicha postura es sustentada el profesor Andrés Bordalí, quien considera que la carrera judicial, basada en un sistema de ascensos –junto con la división de los magistrados conforme a grados jerárquicos- constituye el mejor instrumento para debilitar la independencia de los jueces. Así, desde su perspectiva, la carrera judicial, en los términos diseñados, puede generar efectos perversos relacionados con una cierta sumisión a los criterios y valores sustentados por los superiores, autocensura de los jueces, conformismo, e incluso, impulsar a los jueces a pensar que el modo óptimo para resolver un caso sea aquél que le convenga para tener éxito en su carrera. Sin embargo, aún cuando el autor califica que nuestra legislación consagra “el sistema más napoleónico” de carrera judicial, reconoce determinados aspectos positivos que se han implementado estos últimos años como la obligatoriedad de los cursos de perfeccionamiento y la exigencia de fundamentar las calificaciones; modificaciones que aún cuando han significado un avance, no permiten enfrentar los peligros que presenta el sistema de ascenso para la independencia judicial⁴¹⁷.

Los efectos negativos de una carrera judicial por ascensos observados por Bordalí, también son advertidos por la profesora María Inés Horvitz, específicamente, en cuanto califica a la carrera judicial como uno de los mecanismos de sumisión de los jueces inferiores a los superiores, afectando la creatividad y espíritu crítico de los magistrados; sin embargo, lo que más le preocupa a la autora es que la carrera judicial, en los términos diseñados –entre otros factores-, pone en peligro la independencia interna de los jueces. Dicho peligro consiste en que los jueces al momento de fallar tendrán en cuenta cuestiones ajenas al derecho vigente y los hechos del caso, y estarán preocupados de cumplir expectativas o

⁴¹⁷ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 69-70p.

seguir la posición de los superiores jerárquicos -quienes toman las decisiones respecto a su promoción y ascensos- con el objeto de alcanzar o lograr el éxito en su carrera judicial.

Asimismo, Horvitz da cuenta de la vinculación que existe entre la carrera judicial, las calificaciones y el régimen disciplinario; caracterizándose estas dos últimas instituciones por la subjetividad de criterios empleados, la radicación de éstas en manos de los tribunales superiores y su influencia en la promoción y ascenso de los jueces. De esta manera y de acuerdo al contexto descrito, las referidas instituciones finalmente generan jueces deferentes y sumisos respecto a la cúspide judicial⁴¹⁸.

Posición que es compartida por el movimiento “Jurisdicción y democracia” quienes coinciden en que la principal problemática que genera un modelo de carrera judicial por ascensos es la afectación al principio de independencia. En este sentido, se reconoce que la carrera judicial se encuentra relacionada con el sistema de controles, siendo el sistema de calificación y disciplinario quienes proveen de información a los superiores jerárquicos para que decidan respecto a la promoción o ascenso de los jueces. Al respecto, expresan su preocupación por la facultades de decisión que poseen los “superiores” jerárquicos sobre la carrera judicial y, que tengan simultáneamente, la función de revisar las resoluciones judiciales de los jueces; generándose el riesgo que los magistrados en razón de sus aspiraciones de ascender en la carrera, privilegie dicho interés por sobre la aplicación de la ley al caso concreto. A esta preocupante situación, debe agregarse que los sistemas de control han sido criticados duramente por la amplia discrecionalidad del órgano evaluador o disciplinario, la falta de garantías mínimas de un debido proceso, entre otras –expuesta y analizadas en el capítulos II y III de esta tesis-; cuestión especialmente alarmante en materia disciplinaria, toda vez que dicho control “recae sobre la decisión jurisdiccional (recursos de queja y queja disciplinaria, entre otros), exponiendo al juez a un daño en su carrera por decisiones jurisdiccionales estimadas desacertadas por los revisores, lo que crea el riesgo sistemático que se privilegie por el juez el criterio jurídico del revisor por sobre el que estima ajustado a derecho”⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial.129-136p.

⁴¹⁹ Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura.6-9p.

Dicho riesgo consistente en que los jueces decidan privilegiar los intereses de carrera al momento de fallar, también es percibido por la jueza María Francisca Zapata, quien estima que “el diseño de carrera por ascensos y congestión en la cúspide interviene la decisión jurídica, torpedeando el proceso de selección de los elementos jurídicamente relevantes y orientándolo hacia la preeminencia de los intereses de carrera”⁴²⁰. Postura que reitera Zapata con ocasión al Foro Judicial 2011, donde califica a la carrera por ascensos como la principal perturbación para que el juez cumpla adecuadamente su mandato de sujeción a la ley y la principal interferencia para el ejercicio de la función jurisdiccional; así, estima que lo más preocupante consiste en la radicación en manos de los superiores jerárquicos de la toma de decisiones respecto a la carrera de los jueces y la revisión de sus decisiones de carácter jurisdiccional.

En esa misma ocasión, el profesor Fernando Atria expone que las problemáticas que presenta la carrera judicial en Chile son principalmente: i) en primer lugar, la carrera -en los términos diseñados- constituye una “fuente de consideraciones estratégicas” para el magistrado, en tanto, el juez se verá tentado por las características que presenta la carrera por ascensos en nuestro país, a utilizar el caso como un instrumento para conseguir un fin - el cual estará relacionado con mejoras o desarrollo de su carrera-; ii) en segundo término, promueve una comprensión comisarial del Poder Judicial, instalando la percepción del juez como sometido o responsable ante los superiores jerárquicos; auto-percepción que Mauricio Duce considera que es imposible de cambiar si subsiste una carrera jerárquica como la actual⁴²¹.

Dichas problemáticas que genera la carrera judicial, advertidas por el profesor Atria, afectan gravemente el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, entendido este, como la aplicación de la ley vigente al caso concreto; toda vez que, como lo han manifestado los autores anteriormente citados, el juez tendrá en cuenta a la hora de fallar cuestiones ajenas al derecho, como sus aspiraciones de ascender en el cargo mostrándose sumisos ante las posturas o lineamientos de los superiores jerárquicos para satisfacer sus intereses en la carrera.

⁴²⁰ Op cit. ZAPATA. M. Sin temor ni esperanza. 252p.

⁴²¹ Op cit. CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. 48-52p.

Es por todas estas consideraciones que los asistentes al Foro Judicial en comento, específicamente en su primera sesión, concluyen que el modelo de carrera judicial no asegura la independencia interna de los jueces.

2.5 Propuestas

Atendido el consenso existente respecto a que la carrera judicial, en los términos diseñados, afecta o –a lo menos- no asegura la independencia interna de los jueces, se sustentan diversas propuestas de reforma al modelo vigente.

En este sentido, Juan Enrique Vargas propone un modelo de carrera judicial abierto – acceso a la judicatura a profesionales externos-, donde se desvincule el grado de la posición que ocupe el juez en determinada instancia, estableciéndose un sistema de nombramientos basado en la transparencia y competitividad, dejando fuera a la CS de carrera judicial. Asimismo, y con el objeto que el órgano encargado de la carrera judicial sea un órgano diverso al que revisa o toma las decisiones de índole jurisdiccional; postula la creación de una comisión pequeña, de composición mixta, que tenga: a) facultades y poder decisorio en los nombramientos los miembros del Poder Judicial, b) el control disciplinario respecto a estos mismos sujetos; y, ii) se encargue de dirigir la Academia Judicial⁴²².

Similar planteamiento sostiene José Francisco García, quien excluye a la CS de la carrera judicial y postula su reformulación, separando la relación existente entre el lugar que ocupa el juez dentro del escalafón del Poder Judicial y sus remuneraciones y estatus; de tal manera que no sea necesario escalar dentro de la pirámide judicial y obtener un cargo de mayor jerarquía para obtener dichas prerrogativas.

Posturas de Vargas y García que coinciden con la sustentada por la profesora Horvitz que si bien postula la abolición de la carrera judicial, entendida como un sistema de ascenso basado en antigüedad y calificaciones dentro de una estructura organizacional jerarquizada – concepción restrictiva-; propone la “horizontalidad estamental y diferenciación

⁴²² Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 115-116p.

exclusivamente funcional”; desvinculando de esta manera la función con la posición dentro de la organización –sin perjuicio de establecer un tratamiento distinto a los miembros de la Corte de Casación-⁴²³.

Por otra parte, Horvitz estima que, en el caso en que la carrera judicial subsista, sería conveniente que esté a su cargo un “órgano políticamente neutral” –similar al Consejo de la Judicatura italiana-, el cual también será el encargado de los traslados, calificaciones, antejuicio de acusación constitucional y nombramiento de los jueces⁴²⁴.

Esta última propuesta, es compartida por Andrés Bordalí, quien es de la opinión de que la carrera judicial no debe seguir en manos de los tribunales superiores de justicia, sino que se debe crear el “Consejo Nacional de la Jurisdicción”; siguiendo como modelo el Consejo de la Judicatura instaurado en Italia, cuya integración y características serán expuestas en el capítulo VI de esta tesis. Asimismo, considera esencial erradicar la discrecionalidad en la carrera judicial, siendo fundamental establecer procesos absolutamente reglados⁴²⁵.

Por su parte, el movimiento “Jurisdicción y Democracia” manifiesta la necesidad de reformular la carrera judicial, concordando con los anteriores autores en estimar necesario que la posición de los jueces dentro del Poder Judicial no esté determinada ni ligada al cargo específico que se desempeña; sin embargo, su propuesta tiene la particularidad de que concibe la carrera como un sistema de profesionalización, donde la capacitación continua y los sistemas de control de desempeño juegan un rol fundamental⁴²⁶.

En el mismo sentido apuntan los acuerdos arribados con ocasión del Foro judicial 2011 donde se concluye -en su segunda sesión- la necesidad de reformular la carrera judicial, desarrollando un modelo sustentado en la profesionalización o estatuto de los jueces, basado en una lógica de desplazamiento en base a la capacitación y evaluación desempeño; desligando la relación existente entre cargos y categorías judiciales.

⁴²³ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 135p.

⁴²⁴ Ibid. 138p.

⁴²⁵ Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. 30p.

⁴²⁶ Op cit. JURISDICCION Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. 32 p.

Por su parte, la jueza María Francisca Zapata, a diferencia de lo expuesto por diversos autores citados, “desecha la expresión “desvincular categoría de cargos judiciales” pues dicha afirmación no da cuenta de la doble vinculación (o correspondencia biunívoca) entre categoría y cargos, y de la subsistencia en el diseño propuesto (por esta autora) de una de ellas: la relativa al requisito de contar con determinada categoría para determinados cargos”⁴²⁷; es decir, el modelo que propone descansa en la lógica que para postular a un determinado cargo se podrá exigir pertenecer a cierta categoría, pero ello no implica, que no se pueda obtener una mayor categoría sin necesidad de optar a un cargo determinado –o sea, puede un juez mantenerse en el cargo y optar a una mejor categoría y, consecuentemente a mayores “privilegios”-. En este entendido, Zapata postula la reformulación de la carrera judicial donde sólo exista un escalafón de jueces, dividido en categorías –según la categoría que integre, tendrá y se determinarán las mayores o menores prerrogativas que gozará el juez-; donde el desplazamiento en los diversos niveles depende del grado de capacitación, el desempeño del juez y la permanencia en la categoría inmediatamente superior. Asimismo, desde el punto de vista de la función jurisdiccional propiamente tal, postula la igual dignidad del cargo; no debiéndose distinguir entre jueces “inferiores” y “superiores”⁴²⁸.

Por otro lado, el actual ministro de la CS, Pedro Pierry, plantea establecer un sistema donde todos los jueces tengan el mismo tratamiento, categoría y remuneración, sin perjuicio del tribunal donde desempeñen su función; distinguiéndose únicamente por el rol que cumplen. De esta manera, postula el ingreso automático de los egresados de la Academia a la carrera judicial y la existencia de una única categoría de jueces, los cuáles se desplazan voluntariamente dentro de la misma, según su antigüedad –este es el criterio que se propone para proveer los cargos-. En este sentido, estima que los esfuerzos deben centrarse en el proceso de formación de jueces, considerando necesario que ingresen a la judicatura personas capaces y lo suficientemente preparadas para desempeñar la labor jurisdiccional⁴²⁹.

⁴²⁷ Op cit. ZAPATA. M. Carrera Judicial. Lineamientos generales para un Estatuto Profesional del Juez. 5p.

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Ideas expuestas por el actual ministro de la CS, Pedro Pierry Arrau, con ocasión al Seminario “Repensando la Judicatura: necesidad de un nuevo modelo” realizado en la Universidad Austral de Valdivia, con fecha 8 de mayo del 2015.

Por su parte, la ANM acuerda y da a conocer su postura en esta materia, a través del Acta de la XXXIX Convención de Magistrados de Chile –suscrita en la ciudad de la Serena en el año 2011-; concluyendo y proponiendo: a) en primer lugar, reemplazar la locución carrera judicial por estatuto de los jueces, concibiendo a este último como un “término comprensivo de los aspectos ineludibles a considerar para el operador que desarrolla la función judicial, tales como lo son las capacitaciones y los sistemas de control”; b) asimismo, postula la posibilidad de los jueces de desplazarse por las diversas categorías, produciéndose -dicho desplazamiento- por motivos de antigüedad, capacitación y evaluación de desempeño, no encontrándose ligado al cargo judicial que se desempeñe; así las cosas, en este modelo propuesto, la capacitación juega un papel esencial; c) y finalmente, en relación con los nombramientos de los jueces, considera necesario que el Ejecutivo no intervenga en dicho proceso y sea un órgano de carácter autónomo quien se encargue de ello.

Postura que ha sido reafirmada por Álvaro Flores, presidente de la referida Asociación, quien en su discurso del día del juez (2015) manifiesta la necesidad de explicitar la distinción meramente funcional entre los jueces y el reemplazo de la noción de carrera judicial por el estatuto profesional del juez; radicando en un órgano autónomo de rango constitucional y de naturaleza administrativa, las facultades y competencias relacionadas con dicho estatuto.

En síntesis

La carrera judicial en Chile -tal como se ha expuesto a lo largo de este capítulo- opera bajo la lógica de ascensos en el cargo, motivada por la obtención de mejores prerrogativas asociadas a una mayor remuneración, estatus y facultades respecto a los subordinados; encontrándose inserta en una organización de la judicatura de carácter jerarquizada.

Dicho modelo de carrera judicial se caracteriza por el ingreso de abogados jóvenes al Poder Judicial, quienes previo a la postulación al cargo, deben aprobar el programa de formación para postulantes del Escalafón Primario del Poder Judicial -que se encuentra a cargo de la Academia Judicial-. Una vez nombrados en propiedad en el cargo, la mayoría de los magistrados tendrán la aspiración de “escalar” en la pirámide judicial; pretensión que en

la actualidad resulta de gran complejidad. Dicha dificultad se explica, en que actualmente, el número de jueces supera ampliamente el número de ministros, presentándose un ensanchamiento en la base de la estructura piramidal y, por tanto, un estancamiento o casi nula movilidad.

Por otra parte, en este modelo de carrera, encontramos un sistema de capacitación de los jueces, que opera a través de los cursos de perfeccionamiento y habilitación, los que se encuentran a cargo de la Academia Judicial. Sin embargo, dichos cursos han sido objeto de variadas críticas de jueces, académicos e incluso su actual director; siendo necesario implementar urgentes modificaciones y actualizaciones.

Sin perjuicio de la existencia de estos cursos, hoy en día -desde nuestra perspectiva- la capacitación no juega un rol tan relevante en la carrera; constituyendo la mera postulación y cumplimiento de horas en el curso de perfeccionamiento un requisito para figurar en la lista de méritos, no considerándose la real participación y desempeño.

A estas características debe agregarse que en el desarrollo de la carrera judicial resultan determinantes diversos factores, entre ellos: la calificación, disciplina y nombramientos; todas facultades que se encuentran radicadas en manos de los superiores jerárquicos y que han sido duramente criticadas por su subjetividad, amplia discrecionalidad, entre otros aspectos.

Bajo este contexto, existe consenso entre los diversos sectores respecto al peligro a que se encuentra expuesta la independencia judicial con el modelo actual de carrera judicial, el cual pone en riesgo o no establece un escenario favorable para el ejercicio adecuado de la función jurisdiccional. En este sentido, en los términos en que se encuentra diseñada la carrera, los magistrados, al momento de fallar, se sienten estimulados a tener en cuenta cuestiones diversas al caso relacionadas con su carrera y aspiraciones profesionales. Ello, en razón a que el modelo de carrera judicial vigente incentiva a que los jueces tengan deseos de ascender u obtener una promoción, toda vez que constituye la única vía para obtener mayores prerrogativas; anhelo que, en ciertas ocasiones, adquiere un carácter negativo, ya que quienes revisan el contenido de sus fallos y decisiones jurisdiccionales, también son los que determinan sus posibilidades de ascender. Dicha situación genera el peligro de que los jueces resuelvan los casos teniendo en especial consideración la postura

de los superiores jerárquicos, no en función de que hayan llegado al convencimiento de que el superior efectuó una interpretación más adecuada de la norma en términos jurídicos, sino en razón de que seguir el criterio de la Corte será beneficioso para su carrera, o por el contrario, sustentar una postura diferente puede generar consecuencias nefastas para sus aspiraciones de ascenso; utilizando, de este modo, el caso como un instrumento para conseguir dicho fin.

De esta forma, existe una opinión dominante respecto a la necesidad de reformular la carrera, desligando la relación existente entre cargos y categoría judicial; de manera, que no sea necesario ascender para obtener mayores prerrogativas. Así, se postula la horizontalidad entre los jueces, diferenciándose sólo por la función que desempeñan; otorgando a la carrera un carácter profesionalizante, jugando un rol fundamental la capacitación de los jueces.

En este sentido, consideramos que cualquier modificación o reforma que se realice al respecto requiere de una discusión que involucre a los diversos sectores, que tome en cuenta la influencia de la estructura organizacional en el modelo de carrera y las reales posibilidades de efectuar una reestructuración de la carrera bajo el contexto actual. Así, también nos parece relevante, a corto plazo, revisar y actualizar las necesidades actuales los cursos de perfeccionamiento y habilitación que se encuentran a cargo de la Academia Judicial; como asimismo, las diversas instituciones que inciden directamente en la carrera como el sistema de evaluación, disciplinario y el proceso de nombramientos. Cualquier modificación a este respecto, requiere previamente que exista claridad de la función que está llamado a cumplir el juez al momento de desempeñar su función jurisdiccional; de manera de diseñar o reformar los modelos con miras a resguardar el ejercicio adecuado de dicha labor.

CAPÍTULO VI

PROBLEMÁTICAS DERIVADAS DEL MODELO Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

1. Concentración de funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial en niveles superiores

Tal como ha sido constatado a lo largo de esta tesis, nuestro sistema jurídico presenta la particularidad de radicar fundamentalmente en el “máximo tribunal de justicia”, funciones de carácter jurisdiccional como asimismo facultades de índole administrativa y de gobierno judicial.

Este cúmulo de tareas en manos de la CS –como en las CA- configura una peculiaridad o un rasgo característico de nuestra judicatura, toda vez que en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos han conferido, en sus inicios, las facultades de gobierno judicial y de dirección al Poder Ejecutivo y, posteriormente, transcurrida la II guerra mundial, han sido transferidas a los Consejos de Magistratura o de la Judicatura, con el objeto de asegurar y resguardar la independencia externa de los magistrados.

De esta manera, la evolución que se ha presentado en los países europeos y latinoamericanos no ha repercutido aún en nuestro país, siendo una constante en nuestra historia que sea fundamentalmente la CS quien posea las facultades de gobierno judicial junto con el ejercicio de la función jurisdiccional, no obstante que las CA y el Ejecutivo, en una proporción mucho menor, tengan algunas facultades no jurisdicciones con respecto a la judicatura⁴³⁰.

En este entendido, nuestro país no ha presentado cambios significativos en esta materia manteniéndose, hasta el día de hoy, las funciones de gobierno judicial en manos de

⁴³⁰ Es por ello, que en nuestra judicatura los problemas que se pueden generar en torno a la independencia judicial, sea por su estructura organizacional, las instituciones que la conforman y/o el cúmulo de labores no jurisdiccionales en los tribunales superiores de justicia, son particularmente desde su cariz interno; es decir, la independencia de cada juez con respecto a los demás tribunales y particularmente, con respecto a sus superiores jerárquicos.

los tribunales superiores de justicia. Sin perjuicio de ello, no ha estado exento de propuestas y reformas a este respecto, destacándose la efectuada hace 25 años atrás, durante el gobierno de Patricio Aylwin, donde se propuso la creación de un Consejo Nacional de la Justicia, con el objeto que este órgano autónomo se encargara de las tareas de gobierno judicial. Sin embargo, esta propuesta no tuvo éxito, toda vez que no contaba con el apoyo de la CS, ni de la oposición.

A pesar de la intención de Aylwin, en el año 1990, de radicar estas funciones de gobierno judicial en un órgano diverso de los tribunales de justicia, el debate en torno a este tema se “paralizó”, al menos, hasta el año 2005, no siendo objeto de discusión ni de un análisis significativo por la doctrina, políticos y jueces durante largos años; siendo calificada como “la reforma olvidada”⁴³¹.

Sin embargo, durante esta última década ha vuelto esta temática a ser abordada, esgrimiéndose diversas reformas por académicos, por la ANM e incluso, la propia CS, ha efectuado una declaración en torno a la necesidad de separar las funciones de carácter jurisdiccional y no jurisdiccional.

Pese a ello, el escenario sigue inalterable, avocándose actualmente la CS no sólo al conocimiento de los recursos de revisión, casación en el fondo y en la forma y, en segunda instancia, el recurso protección, amparo, entre otras materias de carácter jurisdiccional; sino también facultades no jurisdiccionales, las que han sido latamente analizadas en los capítulos precedentes.

Esta concentración de tareas en los tribunales superiores de justicia –especialmente en la CS-, ha sido criticada por variados autores, catedráticos y jueces quienes advierten en dicho cúmulo de funciones efectos perversos para la judicatura. En este sentido, hay quienes consideran que esta concentración de funciones en la cúspide del aparato judicial pone en peligro el ejercicio independiente de la labor jurisdiccional; y, por otro lado, hay quienes estiman que este conjunto de funciones impide que la CS cumpla adecuadamente su labor

⁴³¹ FLORES, Álvaro. Gobierno judicial: El caso chileno la reforma olvidada. Revista de Estudios de la Justicia. N°6, 2005

como tribunal del Casación, considerando además la ineficiencia de dicho tribunal en funciones relacionadas con la administración y de gobierno judicial.

Los primeros efectos antes indicados son observados por el movimiento “Jurisdicción democracia”, quienes advierten que la “concentración de funciones jurisdiccionales y de gobierno en jueces que se ubican en posiciones superiores de la estructura y que implica que estos tomen decisiones relevantes para las expectativas de carrera de los mismos jueces a quienes revisan sus resoluciones no garantiza debidamente la estricta sujeción del juez a la ley, habida cuenta el riesgo de hacer primar los intereses de carrera frente a la decisión ajustada a derecho”⁴³².

En esta misma línea, la profesora María Inés Horvitz estima que la radicación de las facultades jurisdiccionales y de gobierno en los tribunales superiores de justicia “aumenta el corporativismo (la auto percepción de agencia colectiva) y menoscaba la independencia jurisdiccional de los jueces ubicados en los eslabones superiores”⁴³³.

En este sentido, el cúmulo de facultades afectará la independencia de los jueces al momento de fallar un caso concreto, quienes se verán tentados a considerar cuestiones ajenas a la ley vigente y los hechos del caso; existiendo el peligro latente de que –atendido el escenario descrito- los jueces consideren sus propios intereses, que han sido creados por la propia organización de la judicatura que presenta el modelo chileno y la radicación de funciones de gobierno en manos de la CS⁴³⁴.

Desde una óptica diferente, el profesor José Francisco García considera que esta suma de funciones en manos de la CS, no le permite ejercer adecuadamente su rol de interpretador de la ley y uniformador de jurisprudencia; estimando que debemos valorar y sacar un mayor provecho a los ministros de dicha Corte en materias que son de su especialidad y que dicen relación con sus destrezas y conocimientos jurídicos, privilegiando y entregando la mayor parte de sus esfuerzos y tiempo al ejercicio de la función

⁴³² Op cit. JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura. p.9

⁴³³ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. p.132

⁴³⁴ Op cit. BORDALÍ. A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. 609-634 p.

jurisdiccional, y al desarrollo y cumplimiento de su labor como tribunal de Casación, aumentando los índices de seguridad jurídica. A contrario sensu, García estima que las labores administrativas deben entregarse –al menos en parte- a funcionarios especializados en dichas materias; criticando la actual forma en que la CS ejerce sus tareas de gobierno judicial, considerando que el funcionamiento a través de plenos “no resultan operativos, con enormes carencias de información, altos grados de discrecionalidad, sin procedimientos que cuenten con estándares adecuados de transparencia y una muy poca productividad”⁴³⁵.

Sin embargo, y aún cuando existe una visión crítica general respecto a la radicación de tareas de índole diverso al jurisdiccional en manos los tribunales superiores de justicia y la eventual afectación que produciría a la independencia de los jueces inferiores, advirtiéndose incluso -por algunos autores- un cierto grado de sumisión de los magistrados al poder de las Cortes; hay autores como el profesor Juan Enrique Vargas que consideran que, a pesar que nuestro ordenamiento jurídico establece y radica en dichos tribunales un cúmulo de tareas, en la práctica, la CS y las CA no tienen tal “poder”.

En este sentido, Vargas sustenta su postura en los cambios que ha experimentado el Poder Judicial en los últimos 20 años y la pérdida de “poder” o mecanismos de control de la CS respecto a los subalternos; y si bien reconoce que dicho tribunal mantiene facultades relevantes en materia de nombramientos, disciplina y calificación, en la praxis, la aplicación y utilización de dichas facultades se encuentran deslegitimadas –sea por su arbitrariedad o falta de transparencia- o no produce los efectos prácticos esperados; sumado al intenso crecimiento de las Cortes, que impide o dificulta el ejercicio adecuado de las tareas de gobierno judicial.

Así, en primer lugar, se encontraría deslegitimada la utilización del sistema disciplinario y la aplicaciones de sanciones de dicha naturaleza, en razón a la falta de un debido proceso, existencia de causales indeterminadas, falta de transparencia, entre otras falencias; generando el efecto de limitar el ejercicio de dicha potestad por parte de la CS. En segundo término, el sistema de calificaciones no generaría los efectos esperados, toda vez que la mayor parte de los jueces son calificados de manera uniforme, no constituyendo un mecanismo adecuado o eficiente para diferenciar entre los buenos y malos jueces.

⁴³⁵ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 82p.

Por ello, y en atención al escenario descrito, Vargas estima que esta amplitud y cúmulo de funciones en manos de la CS, finalmente ha “limitado y casi anulado su capacidad de evaluar y controlar a los funcionarios judiciales”⁴³⁶.

Posición que no es compartida por Bordalí, quien considera que se puede dar otra interpretación a esta situación; estimando que es tal el “poder” que otorgan este cúmulo de facultades a las Cortes que “ha terminado por desdibujar el sistema judicial diseñado en la Constitución como poder difuso que respeta la independencia de cada juez y tribunal”⁴³⁷. En este entendido, esta suma de tareas –calificación y disciplina- radicadas en los tribunales superiores de justicia son de tal relevancia que por el sólo hecho de tenerlas, impulsarían a los jueces a resolver el caso concreto de forma que no se oponga a la interpretación de la CS; no siendo necesario, ni siquiera utilizarlas efectivamente, pues el sólo hecho de poseerlas constituye un mecanismo que eventualmente podría afectar la independencia de los jueces e inducir a tenerlas en consideración a la hora de fallar.

Así las cosas, aún cuando existe discrepancia respecto a la extensión o real “poder” que, en la práctica, detentan los tribunales superiores de justicia con respecto a los jueces “inferiores”; la opinión dominante en esta materia consiste en que actualmente dichos tribunales cuentan con un excesivo poder respecto a sus “subordinados”. Este exceso de poder se advierte en que los tribunales superiores de justicia tienen, por una parte, la función de revisar las resoluciones dictadas por los jueces inferiores; y asimismo, poseen un cúmulo de facultades en materia de gobierno judicial que tienen incidencia directa en la carrera judicial de los magistrados; situación que a todas luces podría afectar gravemente la independencia interna de los magistrados.

En este sentido, no cabe duda alguna de la necesidad de separar las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales; y en definitiva, cambiar el modelo vigente, el que radica en manos de la CS y las CA una gran cantidad de facultades de diversa índole; siendo necesario promover reformas en esta materia. Ahora, lo que resta determinar es qué funciones conviene erradicar de las Cortes –si todas aquellas de índole no jurisdiccional o

⁴³⁶ Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 112-113p.

⁴³⁷ Op cit. BORDALÍ. A. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. 624p.

sólo una parte de aquellas- y, por tanto, cuáles permanecerán a su alero; como asimismo, cuál será el órgano o autoridad a la cual se le transferirán dichas facultades; cuestión y propuestas que revisaremos en el apartado 3 del presente capítulo.

2. Análisis crítico de la estructura organizacional a la luz del principio de independencia

Como ya señaláramos en el primer capítulo de esta tesis, la estructura del Poder Judicial chileno corresponde a una de tipo piramidal y jerarquizada, en tanto existen diferentes clases de magistrados los cuales se encuentran categorizados según órdenes de subordinación que reglan sus labores y relaciones. Dicho diseño puede ser explicado desde la perspectiva histórica, ya que esta estructura constituye una herencia del sistema legal español, el cual a su vez se encuentra inspirado en la tradición legal del derecho civil continental. La prevención anterior no es trivial, por cuanto nos permite entender cuál es la lógica que envuelve la manera de ejercer las funciones jurisdiccionales en nuestro país.

En virtud de la mencionada estructura, existen tribunales inferiores y superiores de justicia. En este diseño, los tribunales superiores llevan a cabo labores de tipo jurisdiccional y otras de tipo administrativo. Como ya comentábamos anteriormente, es la opinión generalizada que, a pesar de esta clasificación, no existen tribunales con labores superiores o “más importantes” que otras, sino que ésta sólo debería tomar relevancia en lo que se refiere a la distribución de competencias. Sin embargo, en la práctica se observa que esto no es así. Por el contrario, es posible advertir que, al tener los tribunales superiores estas potestades administrativas, pueden llegar a desarrollar influencias en sus pares inferiores, lo cual se transforma en un peligro para la independencia interna de los jueces.

De esta manera, existen ciertas instituciones consagradas dentro de la estructura organizacional de nuestro Poder Judicial que terminan por mermar la independencia de los jueces. En este sentido, dichas instituciones, han terminado por convertirse en una extensión o prolongación de ciertos vicios inherentes a la estructura jerárquica heredadas durante la época colonial. Visión que comparte la profesora María Inés Horvitz, quien lo describe planteando que “las características de la organización judicial solo pueden ser funcionales a

los fines del Estado Absoluto, pero son totalmente incompatibles con las exigencias de la jurisdicción en un Estado Democrático de Derecho, pues privan estructuralmente del aseguramiento de la independencia de los jueces en el ejercicio de la jurisdicción”⁴³⁸.

Dentro de estas instituciones –que han sido analizadas en extenso a lo largo de esta tesis- podemos indicar, en primer lugar, el sistema de nombramientos, el cual se funda primordialmente en este diseño piramidal jerarquizado, por cuanto son los superiores jerárquicos quienes confeccionan las ternas de los cargos inferiores. Lo anterior tiene la desventaja que, dichos superiores jerárquicos no sólo confeccionan las ternas, sino que también se encargan de revisar el mérito de las resoluciones dictadas por estos jueces mediante el sistema de recursos. El régimen, por lo tanto, se configura como un incentivo para los jueces inferiores de resolver los casos de manera que agrade, o al menos acepte como correcta el superior jerárquico, en vistas de un futuro nombramiento o ascenso. Estos incentivos encuentran su fundamento en la discrecionalidad interna con la que se dirimen estas decisiones; lo cual se ve reflejado en la incidencia que pueden tener las posibles relaciones de cercanía que el postulante tenga con la Corte que determina su inclusión en la terna. Así, la situación anterior da paso para que, en vez de utilizar sólo el derecho vigente y los hechos del caso a la hora de decidir un fallo, un juez pueda utilizar consideraciones estratégicas basadas en las posturas que sean del agrado de sus superiores jerárquicos.

Por su parte, el sistema de calificaciones ha sido criticado fuertemente tanto por la doctrina como por los jueces, por cuanto no se configura como un instrumento eficaz y válido para evaluar la labor de los magistrados en el ejercicio de sus funciones. La crítica que ha tenido mayor resonancia en este medio sigue siendo la falta de una objetivación de los criterios de evaluación – e incluso hay quienes abogan por su eliminación, considerando que la calificación es un proceso de por sí subjetivo-. Esta grave situación se ve reforzada por la uniformidad que se observa en el resultado de las calificaciones así como en la somera argumentación que sustenta dicha evaluación. Por último, también se ha reprochado el ente encargado de llevar a cabo el proceso de calificación –los plenos de las CA y de CS, según corresponda- en tanto se ha considerado que dichos órganos no se encuentran capacitados de llevar a cabo tal tarea, por la carga de trabajo que implica y porque en la realidad es prácticamente imposible que dichos órganos tengan un conocimiento real y cercano del desempeño que tiene cada funcionario al interior de cada tribunal. Todo lo anterior se

⁴³⁸ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial .128 p.

configura como un diseño institucional que empodera a los magistrados superiores frente a los inferiores, y que en definitiva incentiva a los funcionarios -y en específico, a los jueces- de los tribunales inferiores, a “cuadrarse” con los criterios seguidos por sus superiores, por cuanto, al saber que serán calificados por éstos, seguirán sus líneas argumentativas planteadas en los distintos temas. Como contrapartida, es dable pensar que dentro de los criterios que utilicen los superiores al calificar a sus “subordinados”, tomen en consideración la manera que tal o cual juez falló un determinado asunto, o cuantos fallos de dicho juez fueron revocados por la correspondiente Corte. A modo de ejemplo, un juez describe que “una vez llegó una circular donde se consideraba la cantidad de fallos revocados en las calificaciones, entonces ahí tenemos claramente factor que distorsiona, porque por un lado yo puedo mantener mi criterio, pero ese criterio es minoritario y si dictó 10 o 15 de estos fallos. (...) Y voy a tener 15 revocaciones y en la práctica esas revocaciones me pueden pasar la cuenta en la calificación”⁴³⁹. Calificación que, debemos recordar, es relevante también a la hora de determinar ascensos y nombramientos. Esto ha sido percibido por los jueces, generando una tendencia a no destacar ni positiva ni negativamente. Estos han opinado que “en definitiva, los factores de ponderación de las calificaciones, dan para hacer y deshacer e inhiben el derecho a recurso (...), la posibilidad de una presentación, en definitiva queda la sensación de que mientras no destaques ni para arriba ni para abajo: está bien, ahí en la zona gris, mientras estés ahí está todo perfecto, si destacas para abajo estas liquidado y mucho, tampoco”⁴⁴⁰. Por consiguiente, este sistema fundado en la pirámide jerárquica, se configura como un régimen que una vez más atenta en contra la independencia interna de los jueces, ya que, a la hora de emitir un fallo, el juez también tendrá en su mente cuál será el efecto que dicho fallo tendrá en la opinión que tiene el órgano calificar del mismo.

En tercer lugar, en lo que se refiere al régimen disciplinario- el cual también basa su funcionamiento en la estructura jerárquica del Poder Judicial, en tanto los ministros de Corte tienen atribuciones de índole disciplinario respecto de los jueces inferiores- se advierten variadas falencias que terminan por mermar el adecuado ejercicio de las labores de los jueces. Entre estos reproches podemos destacar la inexistencia de una regulación coherente que establezca el procedimiento sancionatorio, lo cual imposibilita el correcto

⁴³⁹ Op cit. SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO. Etapa 1: Diagnóstico de carrera judicial y funcionaria, y los procesos de recursos humanos asociados.

⁴⁴⁰ Ibid.

ejercicio del derecho a la defensa por parte de los sancionados. Además, se ha enfatizado en la indeterminación y ambigüedad con que se describen las conductas que podrían estar afectas a una sanción, generando un alto grado de discrecionalidad por parte del órgano juzgador. A lo precedente debe sumarse la falta de graduación de las sanciones establecidas en la ley, lo cual permite al superior jerárquico la imposición de cualquiera de ellas, sin que exista una exigencia de proporcionalidad entre la falta y la sanción correlativa. Todos estos elementos confluyen para crear un ambiente de inseguridad y desconocimiento para los jueces inferiores, en tanto se configura como un régimen que en la práctica le entrega amplios poderes sancionatorios a los tribunales superiores sin mecanismos de control efectivos. Lo anterior genera desconfianza entre los jueces, quienes, a pesar de ver con optimismo las reformas, lo describen como “un proceso reglado, que antiguamente era una cuestión, así no más... no sabía nadie cómo salía de ahí. Salía un expediente de remoción y chao. Pero hoy día por lo menos hay un expediente, hay un procedimiento, se pueden efectuar descargos... Eso por lo menos ha cambiado. Pero sigue siendo a partir del mismo órgano que nos califica, entonces igual al final no sé hasta qué punto pueda ser correcto que lo realice la misma Suprema.”⁴⁴¹. Lo precedente propende a la sensación generalizada por parte de los jueces de los tribunales inferiores de encontrarse permanentemente bajo el escrutinio de sus superiores, lo cual claramente impide el correcto desempeño de su función. Lo anterior se explica por el hecho que, es razonable considerar que un juez se puede ver persuadido o incluso presionado a no fallar de una manera que disguste a su superior, en tanto puede convertirse en objeto de una sanción disciplinaria por parte de éste.

Por último, la carrera judicial, se configura como la máxima expresión de este diseño organizacional jerarquizado dentro del Poder Judicial. Dicha institución, que si bien presenta aspectos positivos, en tanto permite e incentiva el perfeccionamiento por parte de los jueces, se configura en la práctica como un sistema que fomenta el sometimiento por parte de los jueces inferiores frente a los superiores. Así, la carrera judicial en Chile, diseñada bajo la lógica de los ascensos dentro de la estructura piramidal del Poder Judicial, termina operando como un incentivo perverso en el razonamiento del juez, ya que este se puede ver impulsado a fallar en virtud de los criterios y valores que más le convengan según sus aspiraciones de carrera. Los mismos jueces lo describen como un tema que pasa por amistades o relaciones,

⁴⁴¹ Ibid.

señalando que “le tienes que caer bien al juez para poder ascender”⁴⁴². Lo cual, consideramos, constituye un atentado grave a la independencia interna, en tanto no permite que el juez desarrolle su labor con la imparcialidad que exige el correcto desempeño de la misma. En esta línea de ideas, Bordalí ha señalado que “tradicionalmente ha sido el sistema de ascensos y la división de los jueces en grados jerárquicos el instrumento que mejor se ha prestado para controlar y mermar la independencia de los jueces, es decir, para hacer de la magistratura un cuerpo de funcionarios subalterno y subordinado a instancias de poder”⁴⁴³.

Las gravedad de las falencias mencionadas pasa por entender que, mientras existan jueces superiores jerárquicos que, además de encargarse de la revisión de los fallos por la vía recursiva, se encarguen de nombrar, calificar, sancionar y en definitiva determinar la carrera judicial de los jueces inferiores, se dificulta la tarea de estos últimos de no tomar en cuenta la opinión de sus superiores a la hora de emitir sus fallos. Lo anterior constituye un peligro latente para el correcto ejercicio de la función judicial, la cual consiste fundamentalmente –como ya señalábamos en el capítulo I- en dirimir conflictos jurídicos en virtud de la ley aplicable. En este sentido, la independencia interna se configura concretamente, “como la manera como esos magistrados resuelven los asuntos de su competencia y, más específicamente, a la manera como interpretan y aplican el derecho vigente en relación con los casos de los cuales conocen”⁴⁴⁴. Bajo esta concepción, los intereses o aspiraciones personales del juez encargado de llevar a cabo esta tarea necesariamente deben ser irrelevantes en la labor interpretativa que exige la resolución del caso. De otra manera, se estaría cometiendo un atentado grave contra el derecho fundamental de igualdad ante la ley consagrado en nuestra CRP.

Esta problemática ha sido muchas veces indicada por variados autores e instituciones académicas. Así por ejemplo el citado proyecto de la Universidad de Santiago, concluyó que “unos de los aspectos más sensibles, en relación a la estructura u organización de los recursos humanos en el Poder Judicial, para un sector de la magistratura, refiere a la concentración de las facultades jurisdiccionales y de gobierno en los jueces que se ubican en posiciones superiores del escalafón primario. Esto implica que dichos jueces tomen

⁴⁴² Ibid.

⁴⁴³ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 69 p.

⁴⁴⁴ Op cit. SQUELLA. A. Independencia interna del Poder Judicial: Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes. 19p.

decisiones relativas respecto de la promoción de los jueces subalternos, a la vez que son los encargados de revisar sus resoluciones. De tal forma, se ha planteado el riesgo sistémico de contaminación del criterio jurídico de los jueces subalternos, afectando la independencia de éstos en sus fallos⁴⁴⁵.

Este riesgo sistémico encuentra su fundamento en la estructura piramidal jerárquica, o más bien, en la manera en que se ha entendido dicha estructura por la cultura legal chilena. Para explicar lo anterior, se hace necesario recordar lo señalado en el capítulo I a propósito de las maneras en que se puede clasificar el ejercicio de la función judicial.

En los sistemas legales cuyo ejercicio de la función judicial se ejecutaba de manera jerarquizada, las decisiones jurisdiccionales son tomadas por funcionarios que ejercen su cargo de forma permanente e inamovible, generando así una visión institucional de su oficio por parte de la comunidad. De la misma manera, la función judicial jerarquizada se organiza en niveles de autoridad, estructurando los procedimientos en distintas etapas y existiendo niveles sucesivos de conocimiento y revisión de los asuntos.

En el otro polo, tenemos el ejercicio de la función judicial de manera coordinada. En ella, la decisión jurisdiccional es encargada a un grupo de personas, generalmente no profesional que llevan a cabo su función por un tiempo determinado. En este sistema, la autoridad se encuentra distribuida de manera horizontal y se lleva a cabo en procedimientos orales e ininterrumpidos.

De la descripción precedente, es lógico concluir que nuestra tradición legal se enmarca perfectamente dentro del sistema jerárquico. Rechazar esta concepción de la función judicial sería renegar de nuestra tradición jurídica, la cual se encuentra asentada en nuestro país por más de 300 años. El hecho que nuestro Poder Judicial se encuentre organizado de manera jerárquica y piramidal no es incorrecto o perjudicial para el ejercicio de su función, sino más bien, lo que se ha constituido como perjudicial es la manera de entender dicha jerarquía. En este sentido, consideramos que la manera de entender la jerarquía que más beneficia el ejercicio de la función es aquella en que el Poder Judicial no constituye un poder en sí mismo –en tanto poder del Estado-, sino que es un poder que se

⁴⁴⁵ Op cit. SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO. Etapa 1: Diagnóstico de carrera judicial y funcionaria, y los procesos de recursos humanos asociados.

encuentra distribuido en todos y cada uno de los tribunales que ejercen jurisdicción. Como correctamente advierte Atria, “esta observación de que el Poder Judicial no existe no implica que no haya jueces ni que ellos no tengan autoridad: solo implica que ellos no tienen esa autoridad en tanto funcionarios de una organización”⁴⁴⁶. Este concepto es compartido por Bordalí, quien plantea que “de este modo, para la estabilidad del régimen democrático es muy importante configurar al Judicial como un poder tenue; un poder casi invisible, por lo que no se puede concentrar el Poder Judicial en la Corte Suprema ni en ningún otro tribunal. La Corte Suprema debe ser sólo un tribunal más dentro del sistema judicial y como tribunal de casación debe configurarse como una élite del saber, no del poder”⁴⁴⁷. Es bajo esta perspectiva, donde no existen jueces “superiores” a otros y donde los jueces de los tribunales inferiores pueden llevar a cabo su función libres de incentivos o presiones externas que afectan la imparcialidad de su juicio. Cabe señalar que, con las reformas de procedimientos instauradas a partir del año 2000 en nuestro país, se ha comenzado a cambiar el paradigma de manera paulatina, pasando a procedimientos orales con juicios desarrollados en audiencias interrumpidas, además de la aparición de la figura del administrador del tribunal, lo cual se identifica con un modelo coordinado. Sin embargo, los tribunales superiores de justicia mantienen la estructura y funcionamiento que han tenido desde sus orígenes, las cuales consideramos que propenden a los peligros anteriormente descritos.

3.- Principales propuestas de solución a las falencias detectadas en el sistema

El diseño organizacional y la estructura de la judicatura deben estar contruidos de tal manera de asegurar y resguardar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, constituyendo un presupuesto necesario para ello, la protección y respeto de la independencia judicial.

En este sentido, al analizar las diversas instituciones que forman parte de nuestro Poder Judicial como lo son: el sistema de nombramientos, el régimen disciplinario, el sistema de calificaciones y carrera judicial, hemos advertido que presentan grandes falencias, ya sea

⁴⁴⁶ Op cit. ATRIA. F. La improbabilidad de la jurisdicción. 43 p.

⁴⁴⁷ Op cit. BORDALÍ. A. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. 60 p.

por a) el órgano al cuál se le han otorgado dichas facultades, que goza de una amplia discrecionalidad; o b) por su regulación normativa que no consagra, ni asegura un debido proceso legal, la transparencia de los procedimientos, la objetividad de ente calificador o sancionador, entre otros aspectos.

Todas estas falencias detectadas y analizadas detalladamente a lo largo de la presente tesis, tienden a poner en peligro la independencia de los jueces –particularmente desde su cariz interno-; creando la convicción en el ámbito judicial como doctrinario de que urge reformar las instituciones antes mencionadas.

Por otra parte, no sólo se presentan inconvenientes respecto a los institutos ya indicados, sino también la concentración de funciones en la cúspide del aparato judicial, específicamente en la CS, ha sido objeto de importantes reparos, los que han sido abordado en el punto 1 de este capítulo. Este último aspecto, ha generado aún más preocupación, en razón a que dichas facultades –radicadas en la CS y las CA- están relacionadas con las instituciones antes indicadas; es decir, la CS y las CA tienen potestades en materia de nombramiento, disciplina, calificación y la carrera judicial de los jueces. De manera que, a la concentración de funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales en un mismo órgano, se suma que estas funciones no jurisdiccionales se encuentran diseñadas de tal forma que entregan gran discrecionalidad a quienes las ejercen, acrecentando el “poder” de los tribunales superiores de justicia.

En este contexto, son variadas las propuestas que se postulan desde el ámbito nacional respecto a cada una de estas temáticas, las que ya fueron expuestas a lo largo de los capítulos previos, respecto a cada temática en particular. Sin embargo, no hemos revisado las experiencias comparadas y las propuestas específicas que se han postulado por la ANM, diversos autores y jueces respecto a cuál(es) es el órgano(s) adecuado para ejercer las funciones relacionadas con el gobierno judicial, cuestión que abordaremos en esta sección.

3.1 Breve análisis de las experiencias comparadas en torno a los Consejos de la Judicatura y la Conferencia Judicial⁴⁴⁸

Tal como lo hemos señalado, la mayoría de los países europeos y latinoamericanos han otorgado las funciones relacionadas con el gobierno judicial a los Consejos de Magistratura o de la Judicatura; cuya creación e instauración se llevó a cabo con el objeto de asegurar o resguardar la independencia de los jueces, erradicando la intervención del Ejecutivo o de los tribunales superiores en dichas labores.

Sin embargo, los Consejos en cada país presentan peculiaridades y diferencias en torno a su diseño, integración, funciones que cumplen, entre otros aspectos; respondiendo la determinación dichos aspectos a las necesidades, cultura y características tanto sociales como de la propia judicatura de cada país.

En este sentido, parece interesante analizar la experiencia Italiana y Española, siendo ambos países precursores en la creación e instauración de estos Consejos, y la experiencia de Colombia.

3.1.1. Experiencia Italiana

A partir del año 1880 se instaura en Italia el Consiglio Superiore della Magistratura – en adelante CSM-, cuyas facultades, en sus inicios, son de carácter meramente consultivo. Así, sólo a partir del año 1947 se consagró constitucionalmente el CSM como un órgano garante de la independencia judicial, radicándose en él funciones que anteriormente le correspondía al Ejecutivo y en menor medida a la Corte de Casación, relacionadas con el nombramiento de los jueces, traslados, ascensos, disciplina y, en general, todas aquellas vinculadas con el estatuto de los jueces. Para cumplir dichas labores trabaja dividido en 8 comisiones y cuenta con el apoyo y asesoramiento de los Consejos Judiciales.

⁴⁴⁸ En esta parte hemos seguido los trabajos de: BORDALÍ, Andrés. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. [en línea] < http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/cuentas%20PJ%20Blder.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]; CEA, José Luis. El Consejo de la Magistratura en el Derecho Constitucional Comparado. [en línea] < http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Consejo%20de%20Magistratura%20en%20D%20Constitucional%20comparado%20-%20CEP%20-%201991.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]; FLORES, Álvaro. Gobierno judicial: El caso chileno la reforma olvidada. *Revista de Estudios de la Justicia*. N°6, 2005

El CSM presenta una composición mixta, con 3 miembros nombrados de pleno derecho: i) el Presidente de la República, ii) el Presidente de la Corte de Casación y iii) el Fiscal de la misma Corte; los demás miembros son electos, correspondiendo 2/3 a magistrados elegidos por los propios jueces, y 1/3 a profesores de derecho con 15 años de experiencia elegidos por el parlamento; perteneciendo 4 años en sus cargos.

Con respecto a los resultados de su creación y posterior implementación, el modelo italiano es valorado positivamente por la doctrina de dicho país, en torno al grado de independencia judicial que otorga el sistema y su originalidad. Sin perjuicio, que hay que tener presente que en Italia no sólo se han promovido reformas relacionadas con el CSM, sino también se procedió a abolir la carrera judicial; considerándose esta última cuestión como “el instrumento más potente para atacar el conformismo jurisprudencial y la relación que se generaba entre la magistratura y el sistema político”⁴⁴⁹.

Este modelo también es valorado por académicos chilenos como la profesora María Inés Horvitz y Andrés Bordalí, quienes ven en el CSM un modelo a seguir para instaurar un órgano similar en nuestro país.

A pesar de que la mayor parte de las opiniones son favorables y positivas respecto al CSM, también se han esgrimido críticas respecto a este órgano, relacionadas principalmente a una progresiva politización, funcionamiento ineficiente y un uso más bien débil del régimen disciplinario.

3.1.2. Experiencia Española

En el año 1978 se consagra e instaura constitucionalmente un órgano especialmente encargado del gobierno judicial, el llamado, Consejo General del Poder Judicial, en adelante CGPJ. Con esta reforma, se transfieren funciones que le correspondían al Poder Ejecutivo y al Tribunal Supremo hacia este nuevo órgano; encargándose este último de la selección y nombramiento de jueces y magistrados, ascensos, capacitación, inspección y disciplina, entre otras funciones; desempeñando sus funciones a través de diversas comisiones.

⁴⁴⁹ Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. 15p.

Si bien, se establece constitucionalmente los integrantes del Consejo, esto es, 21 miembros, entre los que destaca: i) el presidente del Tribunal Supremo, ii) 12 miembros designados entre jueces y magistrados, y iii) 8 miembros entre abogados y juristas, con 15 años ejercicio de la profesión y de reconocida competencia, siendo designado 4 de éstos a propuesta de los diputados y los 4 restantes a propuesta del Senado; no ha existido consenso a lo largo de su historia respecto a cómo deben ser elegidos los 12 jueces y magistrados que integran el CGPJ.

En un comienzo, se interpretó que debían ser designados por el propio Poder Judicial; pero a partir del año 1985 se estable a través de una ley orgánica que éstos deben ser electos por el parlamento.

De esta manera, actualmente, los miembros electos del CGPJ son designados íntegramente por el Parlamento; siendo uno de los aspectos que más se han criticado del modelo español, en tanto, genera un grado de politización importante⁴⁵⁰. En este sentido, “se acusa al sistema de discrecional y politizado”⁴⁵¹, siendo criticado además su deficiente funcionamiento y el excesivo número de consejeros.

3.1.3. Experiencia Colombiana

En el año 1991 se consagró de manera definitiva y en la Constitución de este país, el Consejo Superior de la Judicatura; órgano que tiene como objetivo fundamental resguardar y fortalecer la independencia judicial.

Dicho órgano se compone por dos salas, una de carácter administrativo y otra disciplinaria; integrada la primera de éstas por 6 jueces -designados 3 de ellos por el Consejo de Estado, 2 por la CS y 1 por el Tribunal Constitucional- y la segunda por 7 magistrados, todos nombrados por el Congreso.

⁴⁵⁰ Con ocasión de las críticas y los altos grados de politización que presenta este modelo, se han aprobado diversas reformas legales con el objeto de mejorar el escenario descrito; dirigidas a entregar una mayor participación en la designación de los jueces y magistrados del Consejo a el Poder Judicial –a través de diversas fórmulas-.

⁴⁵¹ Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile.23p.

Las críticas dirigidas a este órgano van desde la designación de sus miembros como a su funcionamiento, siendo de tal envergadura los reproches sustentados en contra del Consejo que algunos académicos y doctrinarios respaldan la idea de eliminarlo. En específico, los reproches “apuntan a una cierta politización de la sala disciplinaria y bastante ineficiencia en la administrativa”⁴⁵².

Atendida las experiencias comparadas en la instauración y funcionamiento de los Consejos de la Judicatura o Magistratura, algunos autores chilenos consideran que no es recomendable establecer este tipo de órgano en nuestro ordenamiento jurídico; ello, en razón que observan una serie de falencias en su creación e implementación, no constituyendo a su juicio, un mecanismo idóneo para asegurar y fortalecer la independencia judicial, sino que por el contrario, advierten efectos que resultan incompatibles con la finalidad esperada.

En este sentido, Juan Enrique Vargas estima que los referidos Consejos, no han cumplido con las expectativas y objetivos propuestos en su implementación, en tanto, i) muestran altos grados de politización; ii) no han aportado a una mayor profesionalización y eficiencia en la administración –ya sea por la creación de estructuras burocráticas, por contar con una integración mayoritaria de abogados y/o por ser órganos colegiados-; y iii) presenta zona oscuras o de intersección de funciones con los tribunales superiores de justicia, lo que genera un conflicto permanente entre ellos⁴⁵³.

Este conflicto que se suscita entre las Cortes y los Consejos en torno a ciertas funciones o parcelas de poder, la profesora Horvitz lo atribuye a una cierta resistencia de los tribunales superiores de justicia a la introducción de este tipo de órgano, queriendo mantener sus facultades y atribuciones respecto al gobierno judicial; lo cual se refuerza, con el hecho de que la implementación de los Consejos se ha efectuado manteniendo la estructura de la judicatura que suele ser de carácter jerárquica, vertical y, que muchas veces presenta además, una concentración de funciones en la cúspide del aparato judicial⁴⁵⁴.

⁴⁵² Ibid. 22p.

⁴⁵³ Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. 108-109p.

⁴⁵⁴ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 140p.

Sin perjuicio, que la autora observa esta y otras falencias en la implementación de este órgano en los países en que se ha introducido; más que desventajas propias de los Consejos de la Judicatura o Magistratura, las considera resultados de una implementación inadecuada en los lugares donde se ha instaurado.

Así, estima que en la implementación del Consejo se debe tener en cuenta las falencias detectadas en las experiencias comparadas, que a juicio Horvitz son: i) el alto cúmulo de funciones que se radica en dicho órgano y, ii) el mantenimiento de la estructura judicial jerárquica y vertical, y la concentración de funciones; todos aspectos que ayudan a preservar el propio modelo al que se intenta dejar atrás con la introducción de los Consejos. Por ello, a juicio de la autora, no basta la sola implementación de este tipo de órgano para efectuar un cambio que modifique el estado actual, sino que es necesario que vaya acompañado de otras reformas en torno a la participación, relaciones entre los diversos actores, o como ella misma sugiere, abolir la carrera judicial y distribuir el ejercicio de la potestad disciplinaria⁴⁵⁵.

En virtud de lo expuesto y los resultados negativos que en algunos países ha generado la implementación de los Consejos, algunos autores consideran interesante analizar otras experiencias comparadas, específicamente el modelo de EEUU.

Al respecto, EEUU presenta un modelo de gobierno judicial o administración judicial diverso al implementado en la mayor parte de Europa y Latinoamérica; entregando la política general de administración a la Conferencia Judicial. Dicho órgano presenta una composición exclusivamente judicial, siendo presidida por el Presidente de la CS (Chief Justice); y sus atribuciones dicen relación con la gestión administrativa de las Cortes, la fiscalización de la oficina administrativa –quien dirige el presupuesto, recolecta información y estadísticas judicial, evalúa a los jueces, entre otras funciones-, y de la conducta por medio de los comités ad-hoc; sin gozar de facultades en materia de nombramientos⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ Ibid. 140-141p.

⁴⁵⁶ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. 92-93p.

Sin embargo, la experiencia norteamericana no ha sido mayormente analizada por nuestra literatura, toda vez que la forma de organización y cultura dista enormemente de la nuestra.

En este sentido, Andrés Bordalí es de la opinión que los países que han implementado los Consejos de Judicatura o Magistratura, tienen una organización y diseño judicial más parecido a nuestro país; y por el contrario, el modelo norteamericano “parece responder a una lógica de Estado federal que es ajena a nosotros y por ello no creo que se adecue mayormente a lo que necesita la organización judicial de nuestro país. Por otra parte, parece funcionar de una manera más coherente en un sistema de precedentes como el estadounidense”⁴⁵⁷.

Sin perjuicio de ello, el autor reconoce las ventajas del modelo de la Conferencia Judicial con respecto al modelo vigente en Chile, específicamente respecto a la forma de elección de los integrantes de dicho órgano por medio de un proceso participativo en que se involucran a los jueces; presentándose de este modo como un modelo más democrático y con mayores niveles de representatividad. Asimismo, valora que las facultades de la Conferencia Judicial son más limitadas y menos discrecionales que las que posee nuestra CS⁴⁵⁸.

3.2 Propuestas esgrimidas en el ámbito nacional

Existe consenso en el ámbito jurídico y doctrinario respecto a que el actual diseño de la judicatura, los institutos que constituyen ésta y la concentración de funciones radicadas en los tribunales superiores de justicia, no están construidos, ni regulados de manera que permita resguardar y proteger la independencia judicial. Sino por el contrario, la estructura jerárquica y vertical, unida al cúmulo de funciones jurisdiccionales, administrativas y de gobierno judicial en la cúspide del aparato judicial, ponen en peligro la independencia interna

⁴⁵⁷ Op cit. BORDALÍ. A. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. 9p.

⁴⁵⁸ Ibid.

de los jueces y ha generado, en los diversos actores, la convicción de la necesidad de promover reformas.

En este sentido, y si bien existe unanimidad en cuanto a separar las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales que detenta hoy en día la CS, se han propuesto diversas reformas, algunas encaminadas a la erradicación total de las facultades de gobierno judicial de los tribunales superiores de justicia y, otras, que postulan la racionalización del rol de la CS en esta materia. Asimismo, se observan discrepancias respecto al órgano al cual se le otorgarían las referidas funciones, y si las reformas sólo se refieren a estas materias o significan un cambio mayor, que involucre un giro en cómo percibimos la judicatura y su estructura.

Al respecto, tanto el profesor Bordalí como Horvitz⁴⁵⁹ consideran que la CS sólo debe ejercer funciones de índole jurisdiccional, por tanto, las reformas que proponen van dirigidas a la avocación exclusiva de los tribunales superiores de justicia a dicha labor y la entrega de las demás funciones –no jurisdiccionales- a un órgano diverso. En este sentido, ambos coinciden que debiese utilizarse como modelo el Consejo de la Judicatura instaurado en Italia, implementación que en dicho país ha arrojado los resultados esperados.

Sin embargo, los autores distan respecto a la composición y atribuciones del órgano. Así, Andrés Bordalí propone instaurar un órgano de gobierno que él denomina “Consejo Nacional de la Jurisdicción”, de composición mixta: 7 jueces electos por sus pares, 5 abogados designados -1 por el Presidente de la República, 2 por el Senado y los 2 restantes por la Cámara de Diputados-; y si bien, Horvitz coincide con Bordalí respecto a la integración mixta del órgano, considera que es recomendable que también se componga por otros profesionales y por un menor número de consejeros que el modelo italiano.

Con respecto a las atribuciones, Bordalí le otorga a este órgano todas aquellas facultades relacionadas con el gobierno judicial, esto es, atribuciones en la designación, promoción, traslado, sanción y remoción; además de aquellas relacionadas con la capacitación y formación de los jueces. Propuesta que difiere de la postulada por la

⁴⁵⁹ En esta parte hemos seguido: BORDALÍ, Andrés. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl /Archivos/gobierno_judicial/cuentas%20PJ%20Blder.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015; y HORVITZ, María Inés. Independencia de los jueces y la estructura judicial. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.

profesora Horvitz, que si bien le entrega amplias facultades al Consejo⁴⁶⁰, considera que el control disciplinario sólo debiese operar a través de una acusación constitucional por notable abandono de deberes respecto a todos los jueces, entregando al órgano de gobierno sólo el conocimiento del antejudio disciplinario, sin contar con otras facultades de esta índole, a diferencia de lo que postula Bordalí, el cual le entrega atribuciones de mayor amplitud para sancionar y remover a los magistrados.

Por otra parte, la propuesta de Bordalí considera otras cuestiones relevantes como la existencia de órganos de apoyo como la CAPJ y la Academia Judicial; como asimismo, causales de inhabilidad para evitar un alto grado de politización, suspensión del ejercicio de la labor jurisdiccional a los jueces que integren el Consejo -mientras duren en el cargo-, la exigencia de altos quórum para alcanzar acuerdos, y la necesidad de reformas de carácter constitucional.

Una propuesta similar a la postulada por estos profesores, sostiene la ANM a través de los acuerdos aprobados en Arica en el año 2014, que sin perjuicio de no hacer una alusión directa a los Consejo de Judicatura, ni a la experiencia italiana; propone la creación de un órgano de gobierno autónomo que cumpla “las funciones de gobierno y administración del estatuto profesional de los jueces y las relativas al funcionamiento de los órganos judiciales, así como la gestión de medios materiales y personales”; y de esta manera, al igual que Horvitz y Bordalí, erradica de la competencia de la CS y las CA todas aquellas facultades relativas al gobierno judicial.

La propuesta de la Asociación coincide con la sustentada por el académico en torno a la composición del órgano de gobierno, ya que si bien no señala el número de integrantes, le otorga un carácter mixto, siendo designados los miembros judiciales por jueces de todas las categorías y, los no judiciales⁴⁶¹, por órganos políticos democráticos del Estado.

⁴⁶⁰ Tales como la selección, designación, calificación y traslado de los jueces, así como facultades en la designación de miembros del Consejo de la Academia Judicial y en la confección del programa de capacitación, otorgándole funciones administrativas de carácter general y dejando a su cargo un procedimiento previo para determinar la seriedad o fundamento de las denuncias o acusaciones disciplinarias en contra de los jueces.

⁴⁶¹ No se hace alusión a la profesión que deben desempeñar, sino sólo a que deben cumplir con exigencia de alta cualificación; punto que se diferencia de la propuesta de Bordalí, toda vez que éste último exige que tenga el título de abogado, además de otros requisitos.

Con respecto a sus funciones, destaca el hecho de que la potestad disciplinaria no forma parte de sus competencias; sino que ésta le corresponde a un órgano diverso, pero de composición similar. De este modo, este órgano de gobierno -denominado Consejo Poder Judicial o Consejo Nacional de la Justicia- tiene como principal objetivo garantizar la independencia, teniendo atribuciones en el ingreso, promoción, formación, nombramientos de los jueces, administración de medios materiales y personales, competencias relativas a funciones orgánicas judiciales y, en general, todo lo que diga relación con el estatuto de los jueces.

Por su parte, el actual ministro de la CS, Pedro Pierry coincide en que resulta necesario separar las funciones de carácter jurisdiccional y no jurisdiccional, avocándose los ministros y jueces al ejercicio adecuado de la primera de éstas. Sin embargo, su propuesta dista de las anteriores expuestas; toda vez que dicho supremo postula: i) en primer lugar, que el proceso de nombramiento de los jueces se efectúen a través de un sistema automático según la ubicación de los egresados, proveyéndose los cargos de cada categoría considerando solo el criterio de la antigüedad; ii) asimismo, que la confección de ternas y quinas de los ministros de las CA y CS estén a cargo de un Consejo de composición mixta, integrado por miembros la judicatura y externos –últimos designados: dos por el Senado, uno las Escuelas de Derecho y uno por el Colegio de Abogados-; iii) en tercer término, la eliminación del sistema de calificaciones; y iv) por último, que las funciones de carácter administrativo se encuentren radicadas en Consejos Regionales, compuestos por integrantes de la judicatura de diversos estamentos y otros profesionales⁴⁶².

Una propuesta diversa, es la postulada por Juan Enrique Vargas⁴⁶³ quien propone “cambios en la organización y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de forma tal que pueda asumir adecuadamente tanto funciones jurisdiccionales como las de gobierno”⁴⁶⁴. De esta manera, a diferencia de las propuestas expuestas, Vargas construye su “nuevo modelo” manteniendo las funciones de gobierno en el ámbito de competencia de la CS y promueve reformas dentro de la estructura interna judicial ya existente.

⁴⁶² EDITORIAL, EL MERCURIO. Nombramientos y calificaciones de jueces. [en línea] <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/12/20/27876/Nombramientos-y-calificaciones-de-jueces.aspx> [consulta 10 de agosto de 2015]

⁴⁶³ Op cit. VARGAS. J. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces.

⁴⁶⁴ Ibid.114p.

Desde el punto de vista de la función jurisdiccional de dicha Corte, estima que la CS debe jugar el rol de Tribunal de Casación, cumpliendo un papel vital en materia de unificación de derecho⁴⁶⁵.

Respecto a las funciones de gobierno judicial, que es lo que nos interesa, Vargas distingue: i) la representación política del Poder Judicial, ii) la carrera judicial y iii) la gerencia judicial. En este sentido y en primer término, propone que el presidente de la CS cumpla el rol de representante político del Poder Judicial, ejerciendo de manera más óptima que un órgano colegiado la conducción y liderazgo dentro de la judicatura -estableciendo para ello, un proceso de nombramiento más transparente y competitivo, y una mayor duración en el mandato-. Este rol político que en opinión de Vargas tiene el Poder Judicial, no es observado ni advertido por la profesora Horvitz; sino por el contrario, ésta considera que el Poder Judicial no goza de poder político alguno, no representa a nadie, ni posee intereses propios, y que concebirlo de ese modo, constituye un peligro para la independencia judicial. Ello se funda, en que si percibimos al Poder Judicial en los términos de Vargas –como poder político-, los magistrados al desempeñar su función jurisdiccional podrían verse impulsados a estar preocupados de cuestiones externas a la ley vigente y los hechos del caso, relacionadas con los supuestos intereses, demandas que tiene o que representa el Poder Judicial; y por tanto, se podría ver eventualmente afectada su independencia y terminarían los jueces desempeñándose como comisarios de la CS –en los términos de Atria-⁴⁶⁶.

Volviendo a las propuestas de Vargas y con respecto a la administración de la carrera judicial, sugiere que quede a cargo de un cuerpo pequeño y especializado, conducido por el Presidente de la CS, siendo conformado además por miembros de la judicatura y externos a ésta – debiendo ser los últimos destacados dentro del ámbito legal-. Dicho órgano, tendría competencias en diversas materias: a) nombramiento de los miembros de la judicatura, b) dirigiría la Academia Judicial y c) estaría encargado del control disciplinario de los integrantes del Poder Judicial⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ En este materia, Vargas propone reformas en torno a la composición, número y labor que debiese cumplir la CS en materia jurisdiccional; cuestión que excede el objeto de estudio de la presente tesis.

⁴⁶⁶ Op cit. HORVITZ. M. Independencia de los jueces y la estructura judicial. 134p.

⁴⁶⁷ Al respecto, cabe indicar que Vargas no toma un postura tajante respecto al rol de este cuerpo especializado en torno a sus facultades disciplinarias, ya que señala expresamente que el rol de juzgador en el proceso

Por último, respecto a la gerencia judicial, distingue entre las decisiones generales de planificación y política que quedarán en manos del Consejo de Administración Judicial –de integración mixta y experta en materia de gestión-; y la gestión cotidiana que sería competencia de un grupo de administradores profesionales, quienes estarían a cargo de un Director administrativo o Gerente del Poder Judicial.

La propuesta de Vargas coincide en ciertos aspectos con la sustentada por José Francisco García, en cuanto al rol de tribunal de Casación que debe cumplir la CS y el papel que debe desempeñar como representante político del Poder Judicial el Presidente de dicha Corte.

Además, García promueve otras reformas que van dirigidas a racionalizar el rol de la CS en materia de gobierno judicial y no de eliminar por completo las facultades que tiene el referido tribunal en esta materia. En este sentido, sigue el modelo norteamericano en materia de administración judicial, proponiendo un rediseño institucional a través de la creación de una Comisión, de integración mixta y bajo la conducción del Presidente de la CS, que sea similar a la Conferencia Judicial y que sea la encargada de conducir y determinar la política general de administración del Poder Judicial; contando, para llevar a cabo dichas decisiones, con la colaboración de una Corporación Administrativa –modificando la CAPJ existente-, integrada por expertos en materia de administración y siendo equivalente a la Gerencia Judicial americana.

Dichos órganos tendrán además atribuciones en materia de evaluación de desempeño de jueces; cumpliendo la Comisión una labor en la creación y generación de los instrumentos de medición y metas de gestión; siendo la Corporación Administrativa quien estará a cargo del seguimiento de aquello.

En materia disciplinaria, García no tiene una propuesta concreta al respecto, sino que estima conveniente comenzar la discusión teniendo a la vista el Proyecto de ley impulsado por el Ejecutivo que modifica la regulación del Ministerio Público Judicial, del régimen disciplinario del Poder Judicial y del Recurso de queja (Boletín N° 3791-07) –actualmente

disciplinario judicial podría quedar en manos de este órgano o de la CS o las CA; estando abierto a estas dos opciones.

archivado- que establecía como órgano a cargo de la investigación disciplinaria al Ministerio Público Judicial y como órgano sancionador a los superiores jerárquicos. Asimismo, el autor considera interesante revisar el sistema de quejas implementado en EEUU⁴⁶⁸.

Por su parte, la CS ha acordado instar a la separación de las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales, a través de la creación de un órgano interno, propio del Poder Judicial, integrado exclusivamente por representantes de todos los estamentos que lo componen⁴⁶⁹.

Como se puede observar, las propuestas en esta materia son variadas las cuáles van desde la creación de un órgano constitucional y autónomo encargado del gobierno judicial a la implementación de reformas dentro de la misma estructura interna del Poder Judicial. Por ello, resulta indispensable efectuar un debate serio entre los diversos actores para analizar y finalmente proponer en conjunto una reforma que satisfaga las necesidades que plantea hoy en día un Estado democrático de Derecho, que tienda a fortalecer la independencia de los jueces y, sobre todo, que genere un escenario propicio para que los jueces puedan ejercer adecuadamente y con plenas garantías la función jurisdiccional.

Las reformas que deben promoverse no sólo deben decir relación con la creación de nuevos órganos o modificación de los ya existentes, ni tampoco debe limitarse a ser un mero traspaso de funciones de un ente a otro; sino también debe ir acompañado de reformas tendientes a fortalecer las falencias de carácter procedimental y sustantivo de los diversos institutos estudiados a lo largo de esta tesis. Incluso más, hay autores como la profesora María Inés Horvitz que estima que no basta con ello, sino que es necesario modificar la estructura de nuestra judicatura caracterizada por ser jerárquica, vertical y concentrar en la CS un cúmulo de poder; postulando en este sentido, la abolición de la carrera judicial y la distribución de la potestad disciplinaria.

De lo que no cabe duda a estas alturas, es que no podemos seguir en este estado de inercia en torno a los cambios que pide a gritos el diseño organizacional de nuestra judicatura; el cual, en la actualidad, no está estructurado ni diseñado en términos óptimos

⁴⁶⁸ Op cit. GARCÍA. J. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas.

⁴⁶⁹ Acta N° 187-2014. Declaración XVII Jornadas de Reflexión de la Corte Suprema.

para resguardar la independencia, sino por el contrario, sus características e institutos impulsan a que los magistrados caigan en la tentación de utilizar los casos que deben resolver como instrumentos para conseguir un fin, que puede relacionarse con los intereses o demandas que para algunos tendría el Poder Judicial o con los beneficios que le podrían conllevar a su carrera judicial decidir de una u otra forma.

Estas situaciones son inaceptables en un Estado de democrático de Derecho como el nuestro, donde la judicatura debe estar diseñada de forma tal de “hacer probable, lo improbable” –en términos de Atria-, es decir, establecer las condiciones necesarias para que el juez pueda ejercer adecuadamente la función jurisdiccional.

CONCLUSIONES

Del análisis eminentemente descriptivo de la estructura organizacional de la judicatura efectuado a lo largo de esta tesis, junto con la sistematización de la normativa y la literatura que se ha generado a su respecto, nos encontramos en condiciones de responder la principal interrogante planteada al comenzar esta investigación, esto es, si el diseño organizacional del Poder Judicial Chileno está estructurado de manera tal que resguarde la independencia interna de los magistrados en el ejercicio de su labor jurisdiccional.

En este sentido, el primer paso para responder a ello, es tener claridad respecto en qué consiste la función jurisdiccional, la que no puede ser definida bajo la óptica de un solo criterio, sino que se define mediante un conjunto de características que le dan su identidad. Esto significa que la función jurisdiccional corresponde principalmente⁴⁷⁰ a la resolución de conflictos jurídicos de orden temporal a través de la aplicación de la ley vigente y con efectos irrevocables en el tiempo. Dicha aplicación de la ley presupone necesariamente que la tarea sea llevada a cabo por un órgano imparcial e independiente, es decir, que no se encuentre limitado o motivado por razones ajenas al derecho.

Lo anterior implica que el órgano encargado de realizar esta labor debe encontrarse organizado de manera tal que garantice dicha independencia e imparcialidad. Sin embargo, se advierte que la estructura organizacional de nuestro Poder Judicial no se ha constituido como una garantía eficaz de independencia.

Por el contrario, se observa que la estructura piramidal y jerarquizada del Poder Judicial se constituye en la práctica como un obstáculo para este fin. Lo anterior queda de manifiesto en el diseño de las cuatro instituciones analizadas a lo largo de esta tesis.

Así, en materia de calificaciones, el órgano que está a cargo de la evaluación es también quien revisa el contenido de las decisiones jurisdiccionales del sujeto a calificar, contando con gran discrecionalidad en la utilización de dicho mecanismo de control, lo que

⁴⁷⁰ Decimos principalmente por cuanto en nuestro país existen otras materias que también son conocidas por tribunales que no dicen relación con la resolución de un conflicto, así por ejemplo, las causas voluntarias. Sin embargo, para efectos del análisis de la independencia judicial, consideramos que la señalada definición presta mayor utilidad.

se ha hecho patente, hasta la fecha, en la falta de criterios objetivos de calificación, la ausencia de fundamentación de las calificaciones o el empleo de “frases tipo” cuando existe dicha obligación legal⁴⁷¹. Unido a ello, también se ha advertido el desconocimiento por parte del órgano calificador del desempeño de algunos sujetos a calificar, en atención al gran número de personas que deben evaluar los ministros de Corte.

De esta manera, y teniendo en cuenta la importancia que juegan las calificaciones para alcanzar un ascenso o, incluso, el rol que cumplen como causal de remoción, estimamos que nuestro ordenamiento establece un esquema que permite o, al menos, facilita un uso desviado de dicho mecanismo de control de desempeño, y se corre el riesgo que la calificación constituya un aspecto a considerar por los jueces a la hora de fallar. En este sentido, consideramos que el sólo hecho que la calificación pueda ser percibida por los jueces como un mecanismo que eventualmente puede ser utilizado en represalia a un fallo dictado en contrario a la postura o jurisprudencia de la Corte, constituye un riesgo para la independencia interna y por lo mismo, debe diseñarse un sistema que establezca los resguardos adecuados para evitar dicha percepción. Así las cosas, en este escenario donde las críticas constituyen una opinión dominante, creemos necesario promover reformas en esta materia, estableciendo con claridad el objetivo de establecer este sistema de control, de manera que una vez determinado aquello, se construya un sistema encaminado a dicho fin; o, eventualmente, se discuta la posibilidad de eliminar dicho mecanismo, sea por la subjetividad del mismo y/o la inutilidad que ha presentado, toda vez que el régimen que se ha aplicado, al menos hasta el año 2014, no ha permitido distinguir entre buen y mal juez como tampoco constituirse como un mecanismo de retroalimentación.

Por su parte, en lo relativo al sistema disciplinario, es posible advertir grandes falencias en torno los sujetos investidos de facultades disciplinarias respecto de los jueces y ministros de CA. En este sentido, uno de los grandes reproches que puede esgrimirse respecto este régimen consiste en que son sus propios superiores jerárquicos quienes gozan de dichas atribuciones disciplinarias y también potestades de índole jurisdiccional respecto a las resoluciones que dictan los “inferiores”; lo anterior también atenta contra la independencia toda vez que se corre el riesgo de que dicha potestad disciplinaria sea

⁴⁷¹ Estas falencias se han intentado subsanar a través de las modificaciones que se implementarán en el próximo proceso calificadorio (2015); sin embargo, antes de su aplicación ya ha sido objeto de reparos por diversos actores. En específico, algunos ministros de la CS, han manifestado que las reformas implementadas no aseguran la aplicación de criterios objetivos y que el proceso de calificación es en sí mismo subjetivo. Asimismo, la ANM critica duramente la creación de una Comisión Precalificadora y la integración de la misma.

incorrectamente utilizada como mecanismo para castigar o sancionar al juez cuando decide un caso en base a un criterio contrario al sustentado por la Corte o, para incidir o persuadir a los magistrados en el ejercicio de su labor jurisdiccional. Asimismo, se observan otras falencias que agravan el escenario descrito y que permiten que el órgano sancionador goce de una mayor discrecionalidad y, por tanto, de la posibilidad real de utilizar de manera inadecuada sus facultades, dichas falencias son: la vaguedad normativa de las conductas merecedoras de sanción disciplinaria, la existencia de elementos moralizadores en algunas de éstas; como también, la falta de graduación de las sanciones conforme a su gravedad o intensidad, lo que no asegura la aplicación de una sanción disciplinaria que sea proporcional a la conducta reprochada.

En lo que se refiere al sistema de nombramientos, estimamos que el diseño planteado también termina por mermar la independencia judicial, ya que son los “superiores” quienes se encargan de confeccionar las ternas en que participaran los “inferiores”, gozando de amplia libertad para llevar a cabo esta labor. Así, al confeccionar dichos listados, anteponen muchas veces las relaciones de cercanía o agrado, pasando por encima de criterios objetivos o más relevantes a la hora de determinar a los integrantes de la terna. Asimismo, este régimen se encuentra estrechamente ligado –al menos en teoría- con los sistemas de calificación y disciplinario, toda vez que ambos constituyen aspectos que se debiesen considerar para confeccionar los listados respectivos, y que atendida las falencias que ambos presentan, generan el riesgo que la información proporcionada a través de estos sistemas de control se encuentre influenciada por la subjetividad y discrecionalidad de los sujetos investidos de dichas facultades; situación que se agrava aún más con prácticas institucionales asentadas por años que constituyen una manifestación evidente de la discrecionalidad de los “superiores”. En este sentido, la mayoría de los actores involucrados abogan por la creación de procesos o concursos más transparentes, que sean competitivos y públicos.

Por último, respecto a la carrera judicial consideramos que es la estructura que más desventajas presenta para la independencia judicial, en tanto replica y encarna la lógica jerárquica del Poder Judicial, y a su vez, le da el sentido a las otras tres instituciones anteriormente mencionadas, al encontrarse estrechamente vinculadas desde el punto de vista funcional. En este sentido, mientras exista el concepto y la aspiración de los

magistrados de los tribunales inferiores de “ascender” en la pirámide, la independencia de los mismos se verá restringida por los criterios esgrimidos por sus “superiores”.

La síntesis precedente exhibe una concentración de funciones no jurisdiccionales radicadas en los tribunales superiores de justicia. Esto se explica por la misma estructura jerarquizada del Poder Judicial, ya que al existir tribunales “superiores”, se genera la noción que estos tienen rango y labores más importantes. Esto se contradice con la noción de Poder Judicial como un poder difuso, es decir como un poder que se encuentra radicado en cada uno de los tribunales establecidos en la ley. Se contradice porque, en nuestro país, se encuentra arraigada la idea que los tribunales superiores simbolizan el Poder Judicial y que los demás tribunales les deben respeto y obediencia.

Esta situación se ve agravada si se analiza la regulación de los institutos precedentemente citados, ya que, como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta tesis, dicho diseño permite una amplia discrecionalidad por parte de los magistrados superiores en el desempeño de sus potestades administrativas.

De esta manera, esta noción y este diseño se transforman en un peligro latente para la independencia judicial, por cuanto los magistrados de los tribunales inferiores se pueden ver impulsados a realizar su labor de la manera que más agrade a su superior, ya que dicho agrado se verá reflejado en el “éxito” su carrera. Lo cual, constituye un atentado a los derechos fundamentales de los usuarios del sistema, ya que, en un Estado democrático de Derecho, el juez sólo se encuentra sujeto a la ley y no a las concepciones o posturas de sus superiores.

Sobre este mismo punto, se debe destacar la creación de tribunales especializados en los últimos quince años, lo cual ha generado el efecto de aumentar el número de tribunales que se encuentran en la base de la pirámide. Dichos tribunales han tenido la singularidad de separar el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y administrativas, creando la figura del administrador del tribunal. Creemos que dicha modalidad apunta en la dirección correcta, ya que por una parte, permite que los jueces se avoquen de lleno a la labor jurisdiccional y por otra entrega las labores administrativas a profesionales especializados en el campo respectivo, los cuales se encuentran capacitados para buscar la

mayor eficiencia en la prestación del servicio. Sin embargo, este modelo no se ha visto replicado en los tribunales superiores, manteniéndose así las desventajas antes descritas.

Se hace necesario resaltar que lo que se plantea no es que el diseño organizacional de tipo piramidal y jerarquizado sea un modelo incorrecto o errado en sí mismo, sino más bien la manera en que se ha implementado y entendido a lo largo del tiempo en nuestro país es lo que ha llevado a generar estas deficiencias del sistema. Esto porque, como ya señaláramos anteriormente, el sistema se encuentra diseñado para incentivar a los jueces a tener aspiraciones profesionales que pueden lograr usando sus fallos como instrumentos para ello. Así, es entendible las ansias que los jueces inferiores puedan tener de ascender en la carrera, lo cual en la práctica se traduce en un mejor status, además de un aumento salarial y de prerrogativas dentro de la institución.

Por otro lado, se observa una diseminación normativa importante, en tanto cada una de estas instituciones encuentra su regulación tanto en la CPR, el COT, leyes simples y AA de la CS. Esto se transforma en otro obstáculo al correcto ejercicio de la función, ya que no permite determinar con seguridad cuál es el régimen al que deben atenerse los jueces, tanto inferiores como superiores, a la hora de desarrollar sus labores.

Lo anterior se ve agravado por el hecho que, a pesar de existir la voluntad de hacer reformas, éstas se han realizado de manera parcelada. En este sentido, se advierte que estas instituciones han sido objeto de múltiples modificaciones, las que sin embargo no se han hecho con la formalidad y profundidad necesaria para resolver los problemas de fondo. Así, ha habido muchos cambios en poco tiempo, los cuales a su vez no han perdurado. Esto ha quedado manifiesto por ejemplo, con la dictación del acta 179-2015 de la CS, la cual viene a modificar el procedimiento de nombramiento contenido en el acta 184-2014, estableciendo, en lo relativo a la entrevista psicolaboral o de potencial, la supresión de esta evaluación respecto a los postulantes del escalafón primario del Poder Judicial, la cual llevaba tan solo 4 meses de vigencia. La descrita situación es una clara muestra de las sucesivas modificaciones y reformas impulsadas por la CS, las cuales no son fruto de un análisis adecuado de los objetivos que se quieren alcanzar.

Por lo demás, no sólo es tarea de la CS hacerse cargo de la reforma orgánica que el Poder Judicial necesita, sino que existen variadas materias que corresponden al dominio

legal y que constituyen una labor que el legislador se encuentra llamado a cumplir. Esta situación es descrita por el Presidente de la ANM como “una virtual auto reforma orgánica y funcional, valiéndose (la CS) de los AA, a los que ha echado mano ya para reformar el COT en materias que le están expresamente vedadas por estar entregadas al dominio legal”⁴⁷². En razón de lo anterior, el debate en torno a las reformas señaladas es uno que debe realizarse incluyendo a todos los actores involucrados, esto es, funcionarios del Poder Judicial, representantes del gobierno, legisladores, magistrados y académicos, teniendo como objetivo llevar a cabo una discusión seria que desemboque en una reforma estructural que se haga cargo de manera íntegra de las deficiencias del modelo actual.

Es por esto que, si bien estimamos valiosa la voluntad de los tribunales superiores de justicia, en especial de la CS, de realizar reformas en esta tema, consideramos que el proceso no está siendo abordado con la profundidad y sensatez que requiere. A pesar de lo anterior, desde un tiempo a esta parte se han observado iniciativas por parte de los actores relevantes de hacer un análisis más profundo de la problemática. Así, la CS hizo un llamado mediante la dictación del Acta 180-2015 a conformar una Mesa de Trabajo para tratar el tema, a raíz de las peticiones realizadas por la ANM. Sin embargo, su implementación no ha estado exenta de crítica, en tanto la misma ANM ha tenido discrepancias respecto a su integración y condiciones de trabajo. Independiente de estas diferencias, consideramos que el proceso va en la dirección correcta, ya que, como ya mencionábamos, una reforma de esta envergadura debe ser producto de un proceso colaborativo y de diálogo, el cual recoja las diferentes opiniones relevantes y en definitiva permita determinar cuál es el modelo que se ajustará de mejor manera a la realidad chilena.

En este sentido, es posible establecer que las reformas deben ir encaminadas, en primer término, a separar las funciones jurisdiccionales de aquellas no jurisdiccionales, erradicando definitivamente las últimas del ámbito de competencia de los tribunales superiores de justicia; superando, de esta manera, el mecanismo que a nuestro juicio constituye el mayor peligro a la independencia interna de los jueces. Ahora bien, reviste gran complejidad determinar cuál(es) es el órgano(s) idóneo para llevar a cabo dichas funciones, lo que constituye una decisión predominantemente política, la cual debiera ser respondida

⁴⁷² FLORES. Álvaro. La Corte Suprema y la reforma constitucional al Poder Judicial. [en línea] <http://www.magistrados.cl/la-corte-suprema-y-la-reforma-constitucional-al-poder-judicial/> [consulta 18 de noviembre de 2015]

por los órganos involucrados, en consideración a los fines que pretenden satisfacer mediante una nueva institucionalidad.

Sin embargo, consideramos que dicha reforma por sí sola no resulta suficiente para resguardar el principio antes señalado, sino que es esencial mejorar el diseño de cada uno de los institutos analizados en los capítulos precedentes, superando las falencias advertidas y regulándolos de manera tal que se disminuya la discrecionalidad del órgano respectivo, se eleven los estándares de transparencia, la objetividad y se ajusten a estándares internacionales.

Claramente todas estas reformas, requiere un estudio pormenorizado de las experiencias comparadas, la creación de espacios que permitan el debate entre los diversos actores involucrados, modificaciones legales e incluso, reformas de carácter constitucional. En atención a ello, estimamos que dar una solución a todas las problemáticas advertidas, constituye una pretensión demasiado ambiciosa para una tesis de pregrado.

Así las cosas, nuestro único propósito ha consistido en realizar un aporte al debate actual, advirtiendo a través de una sistematización y análisis de la regulación actual las deficiencias que presenta el modelo organizacional. En este sentido, la principal conclusión a la que hemos arribado es que el diseño organizacional de la judicatura chilena incentiva a los jueces en tomar en cuenta, en el ejercicio de su función jurisdiccional, cuestiones ajenas a la ley y a los hechos del caso; poniendo en riesgo uno de los principios más relevantes para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, esto es, el de independencia interna.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos de Internet

- 1) ACADEMIA JUDICIAL. Programa de Formación [en línea] <<http://www.academiajudicial.cl/programa-de-formacion/>> [consulta 22 de junio de 2015]
- 2) ACADEMIA JUDICIAL. Programa de habilitación [en línea] <<http://www.academiajudicial.cl/programa-de-habilitacion/>> [consulta 26 de junio de 2015]
- 3) ARTAZA, Francisco. Teodoro Ribera y su batalla suprema. [en línea] <http://diario.latercera.com/2011/11/05/01/contenido/reportajes/25-89339-9-teodoro-ribera-y-su-batalla-suprema.shtml> [consulta 27 de marzo de 2015]
- 4) ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura. [en línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2010.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]
- 5) ASOCIACIÓN AMERICANA DE JURISTAS. Condena rechazo en el Senado al nombramiento de ministro Cerda en la Corte Suprema. [en línea] <http://www.memoriayjusticia.cl/espanol/sp_derechos-ccerda.html> [consulta 1 de abril de 2015]
- 6) ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Declaración Pública. [en línea] <http://www.magistrados.cl/sitio_antiguo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=168&limitstart=62> [consulta 3 de agosto de 2014]
- 7) ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Declaración Pública [en línea] <www.magistradosdechile.cl> [consulta 18 de noviembre de 2014]

- 8) ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Presentación a la Corte Suprema. [en línea] <<http://static.elmercurio.com/Documentos/Legal/2014/12/17/2014121714721.pdf>> [consulta 20 de abril de 2015]
- 9) ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. Documento, Bases para la discusión sobre Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre los acuerdos de La Asociación Nacional de Magistrados de Chile [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=719:material-de-trabajo-comision-de-gobierno-judicial&catid=55:noti&Itemid=154> [consulta 20 de julio de 2015]
- 10) BARROS, Enrique. Reformas judiciales pendientes. Algunas ideas para facilitar la discusión. [en línea] < http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3938_2085/pder282_barros.pdf http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=105&context=enrique_barros_bourie&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fw> [consulta 05 de febrero de 2015]
- 11) BIASCO, Emilio. Independencia e imparcialidad de magistrados y tribunales. [en línea]<<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/independencia%20jueces.PDF>> [consulta 05 de febrero de 2015]
- 12) BINDER, Alberto. ¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial. [en línea]<http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/cuentas%20PJ%20Binder.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]
- 13) BINDER, Alberto. La carrera judicial como mecanismo de profesionalización de los jueces [en línea] <http://www.cej.org.py/files/la_carrera_como_profesionalizacion-Dr_Binder.pdf> [consulta 05 de febrero de 2015]
- 14) BORDALÍ, Andrés. Propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile. [en línea] <<http://www.rej.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/viewFile/36324/37974>> [consulta 20 de febrero de 2015]
- 15) CAMPOSANO, Raquel. Calificación de los jueces. [en línea] http://www.colegioabogados.cl/cgibin/procesa.pl?plantilla=/cont_actividades_detalle.html&idart=896&idcat=16&nseccion=actividades%20y%20noticias%20%3A%20Calificaci%F3n%20de

%20los%20jueces%20por%20Raquel%20Camposano%20Echegaray> [consulta 05 de febrero de 2015]

16) CARVAJAL, Cinthya. Jueces inician campaña para eliminar el “besamanos. [en línea]<<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=156644>> [consulta 18 de agosto de 2015]

17) CARVAJAL, Cinthya. Gremio pide a la Corte Suprema terminar con la precalificación de jueces.[en línea] < <http://www.magistrados.cl/gremio-pide-a-la-corte-suprema-terminar-con-precalificacion-de-jueces/> > [consulta 12 de noviembre de 2015]

18) CARVAJAL, Cinthya. Presidente de la Suprema es partidario de eliminar calificación de los jueces. [en línea] <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=195578>> [consulta 12 de noviembre de 2015]

19) CEA, José Luis. El Consejo de la Magistratura en el Derecho Constitucional Comparado. [en línea] < http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Consejo%20de%20Magistratura%20en%20D%20Constitucional%20comparado%20-%20CEP%20-%201991.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]

20) CHAIRES, Jorge. La independencia del Poder Judicial [en línea] < <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/110/art/art4.htm>> [consulta 20 de febrero del 2015]

21) CHAYER, Héctor. Gobierno Judicial –Comentarios a los informes de Mayo [en línea]<http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Comentarios/Comentarios%20Hector%20Chayer.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]

22) COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL SISTEMA JUDICIAL CHILENO. Informe final sobre reformas al sistema judicial chileno [en línea] < http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1310_1237/rev41_valenzuela.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]

23) COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Órgano Judicial [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Preliminares/Organo%20de%20Gobierno%20Judicial.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]

- 24) COMISIÓN GOBIERNO JUDICIAL. Propuesta en materia de nombramientos fundada en la transparencia e idoneidad [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Preliminares/Propuesta%20de%20nombramientos.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]
- 25) COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>> [consulta 05 de febrero de 2015]
- 26) CONTESSE, Jorge. Cosas Juzgadas [en línea]<<http://voces.latercera.com/2013/12/06/jorge-contesse/como-nombramos-a-los-jueces/>> [consulta 15 de septiembre de 2015]
- 27) CUENTA DEL FORO JUDICIAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/CUENTA%20FORO%20JUDICIAL%202011.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]
- 28) DECLARACIÓN DE CANARIAS: Evaluación del desempeño de jueces y magistrados. Declaración final de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia. [en línea] <<http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/6-declaracion-canarias.pdf>> [consulta 1 de junio de 2015]
- 29) DECLARACIÓN COPAN- SAN SALVADOR .Declaración Final IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. [en línea]<<http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/8-el-salvador-2004.pdf>> [consulta 4 de junio de 2015]
- 30) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia. [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=judicial>> [consulta 06 de abril de 2015]

- 31) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia. [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=judicatura> y <http://lema.rae.es/drae/?val=magistratura>> [consulta 06 de abril de 2015]
- 32) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia. [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=jerarqu%C3%ADa> > [consulta 06 de octubre de 2015]
- 33) DOLMESTCH, Hugo y PIERRY, Pedro. Presentación Jornadas de Reflexión 2011. Régimen disciplinario judicial. [en línea] <<http://www.poderjudicial.cl/PDF/Home/Destacados/JornadaReflexion2011/1CRegimen%20Disciplinario%20Hugo%20Dolmestch%20y%20Pedro%20Pierry.pdf>> [consulta 27 de mayo de 2012]
- 34) EDITORIAL, EL MERCURIO. Nombramientos y calificaciones de jueces. [en línea] <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/12/20/27876/Nombramientos-y-calificaciones-de-jueces.aspx> [consulta 10 de agosto de 2015]
- 35) EL MERCURIO. Comisión ética verá sólo casos de ministros de la Corte Suprema. [en línea] <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/08/17/272330/comision-de-etica-vera-solo-casos-de-ministros-de-la-corte-suprema.html>> [consulta 12 de noviembre de 2015]
- 36) EL MOSTRADOR. Piñera blindada a Hinzpeter y arremete otra vez contra fiscales y jueces. [en línea]. < <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/11/18/pinera-blindada-a-hinzpeter-y-arremete-otra-vez-contr-fiscales-y-jueces/> > [consulta 22 de diciembre de 2012]
- 37) FLORES, Álvaro. “Los jueces, su voz asociativa el Gobierno Judicial” [en línea] < <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/10/28/los-jueces-su-voz-asociativa-y-el-gobierno-judicial/>> [consulta 23 de abril del 2015]
- 38) FLORES, Álvaro. Buen paso hacia la transparencia. [en línea] <<http://www.magistrados.cl/carta-al-director/>> [consulta 10 de septiembre de 2015]
- 39) FLORES. Álvaro. La Corte Suprema y la reforma constitucional al Poder Judicial. [en línea] <http://www.magistrados.cl/la-corte-suprema-y-la-reforma-constitucional-al-poder-judicial/> [consulta 18 de noviembre de 2015]

- 40) GARCÍA, José Francisco. Una nueva Corte Suprema [en línea] <<http://www.eldinamo.cl/blog/una-nueva-corte-suprema/>> [consulta 11 de marzo de 2015]
- 41) GARCÍA, José Francisco. Evaluación Judicial: algunas reflexiones. [en línea] <<http://www.eldinamo.cl/blog/evaluacion-judicial-algunas-reflexiones/>> [consulta 5 de junio de 2015]
- 42) GARCÍA, José Francisco [2012] Accountability judicial y evaluación por desempeño. [diapositivas]. Seminario internacional sistemas de control de desempeño de jueces y funcionario del Poder Judicial, régimen disciplinario y régimen de evaluación de desempeño. [en línea] <<http://servicios.poderjudicial.cl/BID/productos.html>> [consulta 4 de junio de 2015]
- 43) Historia de la Ley N°19.374, Modifica Códigos Orgánico de Tribunales, de Procedimiento Civil y de Procedimiento Penal, en lo relativo a organización y funcionamiento de la Corte Suprema, recurso de queja y recurso de casación. [en línea] <http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hi?anio=1995> [consulta 14 de mayo de 2015]
- 44) Historia de la Ley 19.541 sobre Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=81905&buscar=19541>> [consulta 31 de marzo de 2015]
- 45) Instituto Chileno de Derecho Procesal. Corte Suprema insta a dividir labores jurisdiccionales y administrativas. [en línea] <<http://www.ichdp.cl/corte-suprema-insta-dividir-labores-jurisdiccionales-y-administrativas/>> [consulta 10 de marzo de 2015]
- 46) (ignoro autor) Abogados integrantes. [en línea] <http://www.colegioabogados.cl/cgi-bin/procesa.pl?plantilla=/cont_revista.html&idcat=32&id_cat=25&id_art=122&nseccion=?Por%20Qu?%20Asociarse?%20:%20Revista%20del%20Abogado%20:%20Revista%20N?%2035%20:%20CONTRAPUNTO> [consulta 14 de julio de 2015]
- 47) JIMÉNEZ, Juan. Carrera Judicial y evaluación de desempeño [en línea] <<http://www.derechocambiosocial.com/revista009/carrera%20judicial.htm>> [consulta 1 de junio de 2015]

- 48) JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. Reformas al Capítulo VI Constitución Política de la República: Judicatura [en línea] <http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/J&D%20Reforma%20Constitucional%20Cap%20VI%20Judicatura.pdf> [consulta 20 de febrero de 2015]
- 49) LA NACIÓN. Ministro Cerda confirma irregularidades de jueza express. [en línea] <<http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20050718/pags/20050718173933.html>> [consulta 6 de abril de 2015]
- 50) LITVACHKYi, Paula, ZAYAT, Demian y MUSERI, Anabella. Independencia para una justicia democrática. [en línea] <http://www.cels.org.ar/common/documentos/IA08_independencia_judicial.pdf> [consulta 20 de febrero del 2015]
- 51) LÓPEZ, José. El recurso de queja: único remedio jurisdiccional ante ciertas decisiones de los tribunales. [en línea] <<http://www.microjuris.cl>> [consulta 15 de mayo de 2015].
- 52) Presidente de la Corte Suprema Milton Juica Arancibia entregó Cuenta pública al inaugurar el año Judicial 2011. [en línea] <www.poderjudicial.cl> [consulta 12 de agosto de 2012].
- 53) QUILODRÁN, Mario. Asociación de Jueces acusó “intimidación” del Gobierno al Poder Judicial [en línea] <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/10/22/509263/asociacion-de-jueces-acuso-presion-del-gobierno-contra-el-poder-judicial.html>> [consulta 27 de marzo de 2015]
- 54) RIERA, Marco. Principio de inamovilidad judicial. [en línea] <<http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/constitucional/Marcos-Riera-Hunter-Principio-de-Inamovilidad.pdf>> [consulta 6 de octubre de 2015].
- 55) SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO, Universidad de Santiago. Etapa 1: Diagnóstico de carrera judicial y funcionaria, y los procesos de recursos humanos asociados [en línea] <http://servicios.poderjudicial.cl/BID/biblioteca_7.html> [consulta 22 de mayo de 2015]

- 56) SOSPEDRA, Francisco. El estatuto del juez en Europa [en línea] <www.aecidcf.org.uy/index.php/documentos/.../982-estatutojuezeuropa> [consulta 29 de junio de 2014]
- 57) SURROCA, Pablo. Régimen disciplinario de los jueces y magistrados. [en línea]<<http://www.juecesdemocracia.es/pdf/RegidisciJueyMagFeb09.pdf>> [consulta 27 de mayo de 2012]
- 58) UNIVERSITY OF CALIFORNIA AT BERKELEY, School of Law. The common law and civil law traditions. [en línea] <<https://www.law.berkeley.edu/library/robbins/CommonLawCivillLawTraditions.html>> [consulta 03 de abril de 2015]
- 59) VARGAS, Juan Enrique y DUCE, Mauricio. Informe sobre Independencia Judicial en Chile [en línea] < www.reformasprocesales.udp.cl/INVESTIGACION/1184356783_3.pdf > [consulta 22 de junio de 2015]
- 60) VARGAS, Juan Enrique. Políticas de modernización del sistema de personal en el Poder Judicial chileno. [en línea]<<http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti10.htm>>[consulta 4 de junio de 2015]
- 61) VARGAS, Juan. Comentarios de Juan Enrique Vargas a Informes elaborados por Asociaciones regionales de Magistrados (2014). [en línea]<http://www.magistradosdechile.cl/Archivos/gobierno_judicial/Comentarios/Comentarios%20Juan%20Enrique%20Vargas.pdf> [consulta 30 de marzo de 2015]
- 62) VÁSQUEZ, José. Corte Suprema, Dirección de estudio, análisis y evaluación, Informe 94-2011. [en línea] <www.poderjudicial.cl/PDF/InfoInstitucional/Informe_94_2011_122011.pdf> [consulta 12 de agosto de 2012]
- 63) VERA, Javiera. Instrucción de la Corte Suprema sobre calificación de jueces genera opiniones diversas entre Cortes de Apelaciones [en línea] <<http://www.magistrados.cl/instruccion-de-la-corte-suprema-sobre-calificacion-de-jueces-genera-confusion-y-division-al-interior-del-poder-judicial/>> [consulta 17 de noviembre de 2015]

64) VERA, Javiera. Conclusiones de la 43a. Convención de la Asociación Nacional de Magistrados 2015 [en línea] <<http://www.magistrados.cl/conclusiones-de-la-43a-convencion-de-la-asociacion-nacional-de-magistrados-2015/>> [consulta 17 de noviembre de 2015]

65) VERA, Javiera. Alta adhesión de las bases a inaplicar actas de “comisiones pre-calificadoras” [en línea] <<http://www.magistrados.cl/alta-adhesion-de-las-bases-a-inaplicar-actas-de-comisiones-pre-calificadoras/>> [consulta 17 de noviembre de 2015]

66) VEGA, Tomás. El sistema de nombramientos de los jueces: de participativo a intrusivo [en línea] < <http://www.sentidoscomunes.cl/el-sistema-de-nombramiento-de-los-jueces-de-participativo-a-intrusivo/>> [consulta 26 de marzo de 2015]

Artículos de revistas

1) ATRIA, Fernando. Jurisdicción e independencia judicial: el poder judicial como poder nulo. Revista de Estudios de Justicia, N°5, año 2004

2) BORDALÍ, Andrés. Independencia y responsabilidad de los jueces. Revista de Derecho. (XIV), 2003

3) BORDALÍ, Andrés. La doctrina de separación de poderes y el poder judicial chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXX, 2008

4) BORDALÍ, Andrés. Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado. Revista Chilena de Derecho. Vol. 36 n°2, 2009, pp. 215-244

5) BORDALÍ, Andrés. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. Revista de Derecho, vol. 40 n° 2, pp. 609-634 [2013]

6) DE OTTO, Ignacio. Estudios sobre el Poder Judicial. Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1989. En: Bordalí, Andrés. La doctrina de separación de poderes y el poder judicial chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXX, 2008.

7) FEOLI, Marco. La tercera persona del estado trinitario: Jueces, estado constitucional y tradiciones jurídicas. Revista Jurídica IUS Doctrina, No.10, 2014.

- 8) FISS, Owen. El grado adecuado de independencia. Revista de Derecho y Humanidades. No. 5. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2007.
- 9) FLORES, Álvaro. Gobierno judicial: El caso chileno la reforma olvidada. Revista de Estudios de la Justicia. N°6, 2005.
- 10) GARCÍA, José Francisco. Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas. Revista Actualidad Jurídica. (I) N°20, 2009. Universidad del Desarrollo.
- 11) JUICA, Milton. La selección, formación, promoción y régimen disciplinario de los jueces en Chile. Revista CEJ, Brasilia, n°21, abril/junio 2003.
- 12) RODRÍGUEZ, Pablo. Reforma al sistema de integración de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. Revista Actualidad Jurídica, Vol. 20, 2009. Universidad del Desarrollo.
- 13) ROSALES, Carlos. La administración del Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura. Revista de Estudios de Justicia. N°13, año 2010.
- 14) RUIZ-TAGLE, Pablo. Análisis comparado de la función judicial. Estudios Públicos. N°39, 1990.
- 15) VERDUGO, Sergio y OTTONE, Carla. Revisando el debate sobre los abogados integrantes y la independencia del Poder Judicial. Revista Actualidad Jurídica, Vol. 27, 2013, Universidad del Desarrollo.
- 16) ZAPATA, María Francisca. Sin temor ni esperanza. Revista de estudios de la Justicia. N°10, 2008.
- 17) ZAPATA María Francisca. El sistema organizacional chileno. Análisis crítico y bases para su reformulación. Anuario de Filosofía Jurídica y Social. 2009. Ponencias en Mendoza.
- 18) ZAPATA, María Francisca. Carrera Judicial. Lineamientos generales para un Estatuto Profesional del Juez. Revista de Estudios de la Justicia N°18, 2013.

Leyes, reglamentos y otras normas

- 1) Auto acordado de la Corte Suprema del 6 de noviembre de 1972, sobre tramitación y fallo de los recursos de queja.
- 2) Acta N° 29-2002. Instrucciones a los Señores abogados integrantes de la Cortes Suprema y Cortes de Apelaciones del país.
- 3) Acta N° 129-2007. Procedimiento para investigar responsabilidad disciplinaria de jueces y funcionarios judiciales. Santiago, Chile, agosto de 2007.
- 4) Acta N° 168-2007. Modificación del auto acordado sobre procedimiento para investigar responsabilidad disciplinaria de jueces y funcionarios judicial.
- 5) Acta N° 181-2007. Sistema de evaluación del desempeño de funcionarios y empleados del Poder Judicial.
- 6) Acta N° 262-2007. Auto acordado sobre principios de ética judicial y Comisión ética, texto refundido.
- 7) Acta N° 274-2007. Auto acordado relativo a nombramientos y promociones en el Poder Judicial.
- 8) Acta N° 274-2008. Abogados integrantes para la Corte Suprema.
- 9) Acta N° 275-2008. Auto acordado sobre publicidad de las cinquenas y ternas.
- 10) Acta N° 265-2009. Corte Suprema, Conclusiones de la XII Jornada de Reflexión.
- 11) Acta N° 148-2010. Procedimiento para confección nómina para cargo de ministro de la Corte Suprema tratándose de abogaos externos a la administración de justicia.
- 12) Acta N° 151- 2010. Corte Suprema XIII Jornadas de Reflexión.
- 13) Acta N° 103-2011. Conclusiones de la XIV Jornada de Reflexión de la Corte Suprema.

- 14) Acta N° 114-2012. Auto Acordado sobre declaraciones jurados de magistrados, funcionarios judiciales, auxiliares de la administración de justicia y abogados integrantes.
- 15) Acta N° 182-2014. Auto acordado sobre el régimen de calificación a los miembros del Poder Judicial.
- 16) Acta N°183-2014. Auto acordado sobre sistema integrado de capacitación y perfeccionamiento judicial.
- 17) Acta N°184-2014. Auto acordado sobre sistema de nombramientos en el Poder Judicial.
- 18) Acta N° 185- 2014. Corte Suprema, XVII Jornadas de Reflexión, Acuerdo sobre régimen disciplinario.
- 19) Acta N° 186-2014. Acuerdo en materia de Gobierno Judicial.
- 20) Acta N° 187-2014. Declaración XVII Jornadas de Reflexión de la Corte Suprema.
- 21) Acta 47-2015. Modifica Acta 184-2014.
- 22) Acta N° 133-2015. Audiencia pública para la confección de cinquenas, ternas, nóminas y propuestas para la provisión de cargos.
- 23) Acta N° 141-2015. Texto refundido del mecanismo de elección de representantes en Comisión Precalificadora de la Corte Suprema.
- 24) Acta N°142-3015. Texto refundido del auto acordado sobre el régimen de calificación de los miembros del Poder Judicial.
- 25) Acta N°178-2015. Corte Suprema, XVIII Jornadas de Reflexión, Calificaciones.
- 26) Acta N°179-2015. Corte Suprema, XVIII Jornadas de Reflexión, Sistema de nombramientos en el Poder Judicial
- 27) Bases Generales para proveer cargos en el Poder Judicial. Procedimiento para implementación de Acta N°184 de la Excma. Corte Suprema.

- 28) Constitución Política de la República.
- 29) Código Orgánico de Tribunales.
- 30) Ley 19.346, Crea Academia Judicial.

Libros

- 1) ATRIA, Fernando. La improbabilidad de la jurisdicción. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.
- 2) BORDALÍ, Andrés. Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.
- 3) CEA, José Luis, *Teoría del gobierno. Derecho chileno y comparado*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2000
- 4) COLOMBO, Juan, La competencia. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004.
- 5) HORVITZ, María Inés. Independencia de los jueces y la estructura judicial. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.
- 6) MATURANA, Cristian. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo I. Santiago, 2009
- 7) MATURANA, Cristian. Separata de Derecho Procesal Orgánico, Tomo II. Santiago, 2014.
- 8) MOSQUERA, Mario. Apuntes de derecho procesal orgánico: según clases del profesor Mario Mosquera Ruiz. Ed. Publilex, Santiago, 1971.

- 9) SQUELLA, Agustín. Independencia interna del Poder Judicial: Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.
- 10) VARGAS, Juan Enrique. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.
- 11) ZAPATA, Patricio. La función judicial en Chile. En: Couso Salas y Atria Lemaitre. La judicatura como organización. Ed. Expansiva e Instituto de Estudios judiciales. Santiago de Chile, 2007.

Tesis

- 2) CALIDONIO, Benjamín. Sistema de nombramiento de jueces y su aplicación actual en el derecho comparado. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago de Chile. Facultad de Derecho, 2011
- 3) GORAT, Daniela y MARTINEZ, Daniela. La responsabilidad judicial frente a la ciudadanía. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago de Chile. Facultad de Derecho, 2006

Sentencias

- 1) Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 31 de agosto de 2007, Rol N° 747-2007
- 2) Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 31 de agosto de 2007, Rol N° 783-2007

Otros

- 1) SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CARRERA JUDICIAL Y FUNCIONARIA. Transcripción de sesiones al alero del Proyecto BID II. Santiago de Chile. Noviembre, 2011.

2) SEMINARIO “REPENSANDO LA JUDICATURA: NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO”. Universidad Austral de Chile, Valdivia. Mayo, 2015.