



Supresión de fiscales judiciales y abogados integrantes

1. Introducción

Nadie discute que, en los últimos años, nuestro sistema judicial ha experimentado reformas sustantivas e interesantes. La sustitución del viejo proceso penal inquisitivo y concentrado por otro decididamente más eficiente en su gestión y resultados, así como respetuoso de las libertades personales y sometido a los estándares generalmente aceptados en materia de debido proceso, fue el primer paso. Ha sido crucial en esa reforma la separación de las funciones estatales de investigar y enjuiciar, lo que permitió radicar la primera tarea en el Ministerio Público, y la segunda, en los tribunales que forman parte del Poder Judicial. Esto ha acarreado, como consecuencia, que las actuales demandas de trabajo que recaen sobre estos funcionarios ya no sean las mismas de antes, principalmente, como ya se dijo, por el reemplazo del proceso penal y las reformas a la justicia de familia. Conjuntamente con lo ya expuesto, el Ejecutivo ha introducido, también, la discusión destinada a poner término a los abogados integrantes, dados los cuestionamientos severos que esta institución ha sufrido en los últimos años, atendida una supuesta falta de independencia e imparcialidad. Tal debate se ha iniciado a través de un

RESUMEN EJECUTIVO

Se encuentra en discusión un proyecto de ley que elimina los abogados integrantes de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, y suprime, para estos mismos tribunales, a los fiscales judiciales, transformando a estos últimos en ministros de la Corte respectiva. Aunque las razones para hacerlo parecen atendibles, el mecanismo de reemplazo no es el más adecuado. Por una parte, los fiscales judiciales pueden ser un formidable mecanismo de control interno de la probidad en el poder judicial. Por otra, no parece prudente privar a los tribunales superiores de justicia de la valiosa la contribución que jueces externos pueden hacer en la labor jurisdiccional.

proyecto de reforma constitucional, y de un proyecto de ley sobre enmiendas al Código Orgánico de Tribunales. No deja de llamar la atención una circunstancia que, desde luego, se destaca como positiva y encomiable: que sea el propio Ejecutivo el autor de la iniciativa de poner término a la integración de las cortes por parte de abogados extraños a la administración de justicia. Es decir, quien se ha propuesto eliminar esta figura es quien ha sido por años el beneficiario directo de las designaciones que efectúa periódicamente. Que un poder del Estado quiera desprenderse, sin más, de esa atribución es una cuestión que no tiene precedentes.

En líneas generales, se pretende poner término a los abogados integrantes, llenando los cupos dejados por éstos con los actuales fiscales judiciales, para así incorporar a estos últimos al sistema judicial como ministros de Corte y no como meros profesionales muy calificados que dictaminan de un modo que la sentencia debe acoger o desestimar. Las ideas matrices que inspiran el proyecto no sólo se fundan en lo que el autor del Mensaje llama “*consenso transversal de nuestra sociedad*” sobre la supresión de los profesionales externos, sino en motivaciones que aparecen revestidas de bastante razonabilidad: “*alcanzar, a través de las nuevas instituciones que se creen, mejores niveles de profesionalización de la labor pública, una maximización de los recursos del Poder Judicial y mayor transparencia en cada uno de sus actos...*”¹.

Para emitir una opinión sobre la conveniencia o desventaja de estas reformas que, de aprobarse cambiarán de manera importante nuestro sistema jurisdiccional, vale tener presente el origen y las circunstancias que fundaron ambas instituciones, así como el rol que ambas cumplen ahora. Los abogados integrantes pueden justificar su existencia por razones presupuestarias de manifiesta conveniencia –nunca despreciadas por ningún encargado de la hacienda pública– y en la necesidad de echar mano a la ayuda de profesionales experimentados, provenientes del foro o del ámbito académico, ante la escasez de jueces, en un mercado en el cual los profesionales del derecho aún escaseaban. La apertura de nuevas universidades que impartían la licenciatura en derecho a partir de 1982, y el creciente número de titulados, ha hecho que esta situación cambie de manera considerable. Tales transformaciones nos ponen frente a una realidad que hoy día es muy diferente a la que existía al concebirse esta institución. Los fiscales judiciales, a su turno, tienen atribuciones dadas por el Código Orgánico que dicen relación con el buen gobierno judicial, la emisión de informes y asesorías específicas a favor de los tribunales superiores, y la preservación de la ética, el buen comportamiento de los magistrados, y el resguardo de los derechos fundamentales de los presos.

2. Las fiscalías judiciales, el principio de probidad y la jurisdicción disciplinaria

El Ministerio Público Judicial se estableció en la Ley Orgánica de Tribunales de 1890, considerando la experiencia de España, Francia e Italia, y “*(entre) nosotros... desempeña el carácter de consultor legal del poder ejecutivo, de auxiliar ilustrativo del poder judicial i de parte principal en negocios criminales i de*

1. Véase Proyecto de ley que suprime los abogados integrantes, los fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y el Fiscal Judicial de la Corte Suprema Boletín N° 7515-07. Pág. 7.

hacienda”². Con el paso de los años, muchas cosas cambiaron y el Ejecutivo dejó de requerir del auxilio de estos profesionales; el Consejo de Defensa del Estado pasó a ejercer las tareas de defensa judicial del interés público; y la Contraloría General de la República, a través de su función dictaminadora y de control de legalidad de los actos de la administración, se transformó en el ente público que dictó pautas vinculantes para el correcto funcionamiento de los órganos del Estado. Pese a la merma progresiva de sus tareas, dadas las transformaciones antedichas, el Ministerio Público mantuvo la función consultiva en determinadas materias, y no es clara la utilidad de prescindir de esta institución, a la que se le puede sacar muchísimo partido mediante su reorganización o rediseño institucional, sin eliminarla de la estructura del Poder Judicial, atendidas las circunstancias actualmente vigentes, como se explicará.

Nuestro sistema institucional ha incorporado de manera explícita, como uno de sus principios fundamentales, tanto en la Constitución Política, como en leyes orgánicas constitucionales y leyes comunes, los principios de probidad y transparencia. La probidad, como es sabido, no sólo se refiere a lo que corrientemente entendemos por ese vocablo. En nuestro medio tiene un significado especial y concreto. El artículo 52 de la Ley nro. 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que “ ... *“...el principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”*. Va más allá el legislador, y enuncia en el artículo 62 de ese mismo texto legal las siguientes conductas, constitutivas de contravenciones especiales a la probidad.

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;
2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;
3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;
4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;
5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza;
6. Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad;

2. Manuel E. Ballesteros, “Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales de Chile. Antecedentes, Concordancia i Aplicación Práctica de sus Disposiciones”, Tomo II, págs. 404 a 405. Santiago, 1890.

7. Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga;
8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración, y
9. Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

Aunque las normas de la Ley de Bases de la Administración del Estado no son aplicables al Poder Judicial -dotado del Código Orgánico de Tribunales como preceptiva propia-, es evidente que la probidad tiene rango de principio general en nuestro derecho. En esa misma línea argumentativa, no parece razonable ni sensato pretender que existe un concepto de probidad válido para la esfera administrativa, y otro diverso para el orden judicial. La probidad es una sola noción jurídica. Como no cabe a los demás poderes del Estado mezclarse en la esfera propia de atribuciones del Poder Judicial, y el proyecto de reforma no contiene ideas, proposiciones o sugerencias sobre control externo de los principios y normas sobre probidad y transparencia, no queda sino manifestar la preocupación por la forma en que se presenta el mensaje presidencial y sus fundamentos en este preciso punto. En efecto, pareciera que en el afán de poner pronto término a los abogados integrantes, reemplazándolos por magistrados que hoy sirven la función de fiscales judiciales, no se ha advertido que la tarea de resguardo del buen comportamiento, moralidad y probidad quedará desprovista de un mecanismo institucional interno que, hasta ahora, no ha sido objeto de reproches. Tampoco se conocen antecedentes o cuestionamientos concretos en discursos pronunciados en la inauguración de años judiciales, o en la crítica especializada, o en la judicatura, o entre los abogados que ejercen habitualmente su profesión ante los Tribunales de Justicia, a las fiscalías judiciales. Más bien pareciera haberse instalado la percepción de que las reformas a la justicia criminal y de familia han hecho que estos auxiliares no presten en la actualidad tareas de importancia equivalentes, en dedicación de tiempo y en proporción a sus remuneraciones, a las contempladas en el diseño original de su función. Es muy probable que eliminar el Ministerio Público Judicial debilitará el principal mecanismo de control interno de la probidad y funcionamiento orgánico del sistema jurisdiccional. Si se prescinde de los fiscales judiciales, la tarea de velar por el buen comportamiento de los integrantes del Poder Judicial quedará radicada en los tribunales superiores, los que ya parecieran concentrar un sinnúmero de tareas que los alejan de su principal misión, que es ejercer la jurisdicción, conocer causas y resolverlas. Las quejas disciplinarias conocidas por los tribunales plenos, y la labor de los ministros visitantes, no serán capaces de hacer frente a las demandas actuales y futuras de la ciudadanía en esta materia. A todas luces parece una solución equivocada. En vez de suprimir a estos funcionarios, parece más razonable redefinir sus tareas, para concentrar en éstos el impulso y la promoción de la jurisdicción disciplinaria, dándoles la iniciativa y el poder para conocer e investigar las responsabilidades administrativas en el orden interno, sustanciando las investigaciones sumarias y los sumarios administrativos. Todo esto, naturalmente, en el contexto de una mayor apertura a la ciudadanía, recibiendo y atendiendo los reclamos sobre malas prácticas que formulen

el Presidente de la República, los intendentes y gobernadores, los colegios profesionales, el público y usuarios del sistema judicial. Vemos que esta, además, es una oportunidad propicia para enunciar de manera explícita en una norma legal –y no en un dictado de conductas enumeradas en un auto acordado– cuáles son los comportamientos o prácticas contrarios a la probidad en el orden judicial. De paso, se define que la tarea de investigar y proponer sanciones administrativas y disciplinarias en esta materia debiera radicarse en los fiscales judiciales, resolviendo el Fiscal de la Corte Suprema, en decisión que puede ser revisada por el Tribunal Pleno. El Ministerio Público Judicial debiera, además, mantener la función consultiva que las leyes le otorgan en la actualidad en materias específicas, y conservar las atribuciones que detenta en materia penitenciaria. En definitiva, parece que la existencia del Ministerio Público Judicial se justifica plenamente. No parece razonable abandonar, en nombre de una mejor profesionalización y eficiencia del servicio judicial, la labor de tutela y efectiva vigencia del principio de la probidad, valor consagrado en la Constitución y en numerosos tratados internacionales que Chile ha incorporado al orden interno.

3. Sobre los abogados integrantes

Es cierto que existen serias objeciones a esta institución, a la cual se reprocha su excesiva dependencia del Poder Ejecutivo, que los nombra a voluntad; ciertas zonas nebulosas indeseables asociadas a conflictos de intereses no resueltos; la posibilidad de ejercer la abogacía de manera simultánea al desempeño de funciones judiciales, con las confusiones que esto implica; y los intentos por suprimirlos desde hace tiempo, en iniciativas parlamentarias que no han prosperado hasta la fecha. Esos cuestionamientos no pueden desconocer el valioso aporte que en el pasado han hecho los abogados integrantes al Poder Judicial. A riesgo de cometer una injusticia por omitir nombres importantes, no puede desconocerse la contribución dada en el pasado a los tribunales superiores por destacados juristas como Manuel Somarriva Undurraga, Darío Benavente Gorroño, Luis Cousiño Mac Iver, Eugenio Velasco Letelier, Antonio Bascuñán Valdés, René Abeliuk Manasevich, Enrique Barros Bourie y tantos otros. Por años, profesionales como los mencionados permitieron que desde nuestra judicatura los asuntos litigiosos fueran analizados desde perspectivas más amplias, con la visión de abogados destacados en la práctica jurídica y la docencia. No siempre la carrera judicial es el lugar para comprender la realidad y el tráfico jurídico, o los constantes roces a que se enfrentan la administración y los ciudadanos o los grupos intermedios. El aporte de los profesionales externos no parece desdeñable a priori. Pese a lo expuesto, se entiende que la Excma. Corte Suprema ha manifestado su definitivo interés en poner fin al desempeño de estos profesionales, por las razones que ya se han explicado más arriba, y las que el máximo tribunal también ha considerado³.

Debe insistirse en que tal parece que el mecanismo de reemplazo de los abogados integrantes por fiscales judiciales, suprimiendo a estos últimos, es imperfecto e inadecuado. Sería más razonable

3. Véase Corte Suprema, Acta 151 – 2010 de la sesión del Tribunal Pleno, sobre XII Jornadas de Reflexión. La Serena, 22, 23 y 24 de octubre de 2010.

aumentar las plazas y cupos para ministros de Corte de Apelaciones, posibilitando el traslado de los fiscales judiciales que hoy sirven funciones como tales a los nuevos cargos que debieran crearse. Y aunque no forme parte de las ideas matrices de ambos proyectos del Ejecutivo, parece razonable aceptar la posibilidad de que profesionales interesados en servir funciones judiciales que no pertenezcan a ese poder del Estado puedan desempeñar esa tarea, por períodos que no excedan los seis años, renovables por una sola vez, siempre en tribunales superiores colegiados, velando porque su nombramiento no quede librado a la voluntad principal del Poder Ejecutivo, sometiénolos al mismo control jerárquico de los demás miembros del Poder Judicial, e impidiéndoles el ejercicio de la profesión de abogado ante los tribunales o el desempeño de funciones arbitrales mientras desempeñen ese cargo. La supresión de los abogados integrantes, que se nos presenta como un “*(robustecimiento) y modernización de (nuestra) imperfecta institucionalidad judicial*”⁴, sin duda es un paso importante en la consolidación de un poder jurisdiccional no dependiente de otros. No obstante, sería muy valioso tener a la vista los criterios que informaron la reforma constitucional de 1997 sobre la Corte Suprema, expresados en la Ley nro. 19.541, para así permitir la incorporación de abogados extraños a la administración de justicia, con exigencias parecidas a las que el artículo 74 inciso cuarto de la Carta Fundamental.

4. Conclusión

En resumen, parece precipitado eliminar a los fiscales judiciales, un mecanismo que, bien diseñado, puede ser un formidable mecanismo de control interno de la probidad en el orden judicial, sin perjuicio de las funciones consultivas que aún desempeña. Y sobre la supresión de los abogados integrantes, aunque se comprende que hay excelentes razones para legislar en esa dirección y sentido, parece razonable admitir que exista un mecanismo de incorporación de jueces que provengan del ámbito público, privado o docente, extraños al Poder Judicial, por la contribución que estos profesionales pueden dar a la administración de justicia.

4. Véase Delaveau Swett, Rodrigo. “El Fin de los Abogados Integrantes o el Triunfo de la Independencia Judicial”. El Mercurio, A2. 27 de octubre de 2010.