

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL CHILENO FORTALEZAS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES

N° 336 | 01 de diciembre 2021



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

El presente número de I&P responde a la pregunta sobre el estado del Poder Judicial chileno. Si bien la respuesta puede abordarse desde diferentes dimensiones, como lo son atendiendo el acceso a la justicia, o la eficiencia y celeridad de los procesos, lo cierto es que en nuestro análisis reconocemos que hay una perspectiva que, por la relevancia que significa para el buen funcionamiento de la democracia y el Estado de derecho, debe ser privilegiada: la independencia judicial.

I. INTRODUCCIÓN

¿En qué estado se encuentra el Poder Judicial chileno? La pregunta puede responderse desde distintos ángulos, ya sea atendiendo el acceso a la justicia, o bien a la eficiencia y celeridad de los procesos. Sin embargo, cuando se trata de evaluar la salud del Poder Judicial hay una perspectiva que, por su centralidad para el buen funcionamiento de la democracia y el Estado de derecho, debe ser privilegiada: la independencia judicial.

En esencia un juez es independiente cuando es libre de presiones internas o externas para resolver imparcialmente y conforme a derecho. En este sentido, la independencia judicial se establece precisamente para asegurar la imparcialidad del juzgador, que debe ser tenido como el criterio último para evaluar el funcionamiento de las instituciones judiciales.

Ahora bien, previo a evaluar la situación de nuestro Poder Judicial, es necesario puntualizar que la independencia judicial es un concepto relativo. El juez no es independiente en el vacío, sino respecto de algo o de alguien¹. De aquí que la independencia judicial tenga dos caras.

Por una parte, la cara externa se refiere a la indemnidad de los jueces frente al poder político, es decir, los poderes ejecutivo y legislativo. En términos generales, la judicatura chilena goza de niveles de independencia

externa razonables, muy por sobre el resto de los poderes judiciales del continente, que suelen verse intervenidos o amedrentados por el poder político.

Por otra parte, la cara interna se refiere a la indemnidad del juez frente a sus superiores jerárquicos o de sus pares. Que el juez sea independiente frente a la jerarquía significa que él es depositario de la jurisdicción y no, como podría pensarse, el Poder Judicial como un todo. Por supuesto, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones pueden revisar las decisiones de los jueces por medio del régimen de recursos. Sin embargo, de aquí no se sigue que puedan condicionar la carrera de los jueces, ni ejercer presiones indebidas sobre estos para que fallen en tal o cual sentido.

Lamentablemente, en Chile esta es la dimensión que se encuentra más debilitada. La irrelevancia de los sistemas de calificación de los jueces, la opacidad de los procesos de selección y el escaso uso del sistema disciplinario, son algunos de los síntomas de un Poder Judicial hermético y excesivamente jerárquico, cuyos pilares fundamentales requieren una reforma. Sin embargo, como se verá, las posibles mejoras –particularmente el establecimiento de un Consejo para la Magistratura– conllevan el riesgo de debilitar la independencia externa, como ha ocurrido en otros países de la región.

¹ Vanberg, G, “Establishing and Maintaining Judicial Independence” en “The Oxford Handbook of Law and Politics”, Oxford University Press, 2010, p. 557.

II. LA INDEPENDENCIA EXTERNA

En su cara externa, la independencia judicial chilena goza de buena salud, particularmente si se la compara con otras judicaturas de la región. A modo de ejemplo, en países como Argentina, Panamá y Perú el poder ejecutivo ha emprendido iniciativas para incrementar su control sobre el Poder Judicial². Comparativamente, nuestro Poder Judicial recibe pocas presiones de parte del poder político y los jueces chilenos gozan de una razonable indemnidad.

Sin embargo, esta situación se ha debilitado en los últimos años, particularmente a causa de un uso indebido de la acusación constitucional contra ministros de los tribunales superiores de justicia, discusiones cada vez más politizadas sobre la ratificación de los ministros de la Corte Suprema, y la pretensión de ejercer funciones judiciales *de facto* a propósito de los mal llamados “presos políticos”.

Por ello es fundamental tomar conciencia de los principales principios y mecanismos institucionales que aseguran la independencia externa del Poder

Judicial, evitando su debilitamiento en la nueva Constitución:

a. El principio de separación de poderes suele invocarse para justificar la independencia judicial, pero además constituye un mecanismo para asegurar su supervivencia. En efecto, mientras más dividido el poder político, más difícil será emprender ataques contra los jueces. Por ejemplo, el bicameralismo aumenta las instancias requeridas para aprobar la acusación constitucional, dificultando que se abuse de ella³.

b. El imperio, o la facultad de hacer ejecutar lo juzgado impartiendo órdenes directas a la fuerza pública, previene que la obligatoriedad de las decisiones judiciales quede entregada al arbitrio del poder político.

c. Asimismo, la prohibición expresa a la autoridad política de avocarse a los procesos judiciales constituye uno de los elementos centrales de aseguramiento de la independencia judicial, lo cual viene reforzado por el efecto de cosa juzgada de las sentencias.

² Popkin, M, (2016), “Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparada”, p. 170.

³ Vanberg, G, 2010, p. 103.



Foto: es.wikipedia.com

d. Finalmente, no puede sino subrayarse la importancia de la **inamovilidad** de los jueces, que asegura que no puedan sufrir represalias por el contenido de sus fallos. Es importante recalcar que la inamovilidad no es un privilegio de la casta judicial, sino una garantía de imparcialidad para los ciudadanos. De otro modo, no podrían confiar en que los jueces fallarán conforme al mérito del proceso y no buscando congraciarse con la autoridad.

Por supuesto, estos mecanismos pueden encontrarse vigentes y aún así enfrentarnos en una situación de debilitamiento de la independencia judicial, si

los actores políticos no asumen como propios los valores que subyacen a estas reglas.

Es lo que hemos observado en el abuso de la acusación constitucional por notable abandono de deberes contra ministros de los tribunales superiores de justicia. Sirviéndose de un mecanismo establecido en la Constitución para resguardar la probidad y buen comportamiento de los jueces, el Congreso Nacional ha buscado modelar las decisiones judiciales por la vía de amenazas de destitución. Con ello, no solo han afectado el principio de inamovilidad, sino que además han violado la prohibición de revisar el contenido de los fallos.

III. LA INDEPENDENCIA INTERNA

La fortaleza institucional del Poder Judicial chileno ha evitado que sus miembros sufran el mismo destino que integrantes de la judicatura de otros países latinoamericanos, permanentemente presionados por el Poder Ejecutivo. Con todo, esta fortaleza institucional conlleva un costo en respecto de la independencia interna.

Como señala Eduardo Aldunate, el elemento central de la independencia del juez es que de sus decisiones no puedan derivarse consecuencias positivas ni negativas. No sólo los otros poderes del Estado podrían provocar estas consecuencias negativas, sino también la propia organización interna del Poder Judicial. Lo anterior, por cuanto que “cada juez es independiente y ejerce soberanía legal: ningún juez es subordinado de, ni está sometido a ninguna instancia superior”⁴.

Consecuentemente, los tribunales superiores no están facultados para ordenar a los inferiores cómo resolver los asuntos que conoce. El único camino en que las cortes pueden revisar el contenido de las resoluciones de los jueces de instancia es por medio del régimen de

recursos. Este carácter difuso del poder jurisdiccional dificulta su captura política, en comparación con sistemas en que las decisiones judiciales se adoptan de manera centralizada.

Con todo, en nuestro país la Corte Suprema, además de su rol como tribunal de casación a cargo de la unificación de la jurisprudencia de los tribunales de justicia, tiene la última palabra en los procesos disciplinarios y ejerce una influencia determinante en las calificaciones de los jueces y sus progresos en la carrera judicial.

Esta concentración de funciones conlleva una confusión del plano jurisdiccional con las funciones de Gobierno Judicial, de modo que los sistemas disciplinarios y de nombramiento acaban siendo utilizados para conformar la jurisprudencia de los jueces de las instancias inferiores. Encontramos un ejemplo paradigmático en el recurso de queja, que en principio debiera ser una acción disciplinaria, pero que se invoca para controlar el contenido de las decisiones judiciales.

⁴ Aldunate, E. “La independencia judicial. Aproximación teórica. Consagración constitucional y crítica”. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XVI, 1995, p.13.



Foto: derecho.udd.cl

Lo anterior produce un efecto negativo por partida doble. Por un lado, atenta contra la confianza en los referidos sistemas disciplinario y de nombramiento, sentando dudas sobre la imparcialidad con que se ejerce el primero y los criterios de profesionalización y mérito que deben regir al segundo. Por otra parte, distrae a los tribunales superiores de las tareas propiamente jurisdiccionales, debiendo dedicar buena parte de su tiempo al Gobierno Judicial.

Atendido lo anterior, muchos académicos y agrupaciones de jueces han propuesto la creación de un Consejo de la Magistratura o de la Judicatura que asuma estas funciones. Sin embargo, estas instituciones han funcionado relativamente bien en Europa, mientras que han mostrado serias deficiencias en nuestro continente. Con todo, se pueden ensayar mecanismos alternativos o establecer medidas especiales que busquen aminorar los riesgos.

IV. EL CONSEJO PARA LA MAGISTRATURA

Como señalan Rebollar y Rosales, “el Consejo de la Magistratura es el órgano público autónomo e independiente, responsable de la administración de los recursos materiales y personales del Poder Judicial; cuyos objetivos principales son: la profesionalización de los servidores del sistema de impartición de justicia, mejorar sus condiciones laborales y vigilar la actuación de los mismos.”⁵ Estas funciones son sustraídas de la Corte Suprema, la cual queda a la cabeza del Poder Judicial únicamente en materia jurisdiccional. Los Consejos de la Magistratura pueden ser integrados por jueces, por políticos, o bien por una combinación de ambos.

A pesar de sus beneficios, la experiencia comparada en América Latina indica que los Consejos de la Magistratura aumentan el riesgo de captura política del Poder Judicial. Como señala Margaret Popkin, (quien, no obstante, se muestra proclive a este tipo de organizaciones) “en la

práctica, muchas veces los Consejos de la Judicatura han reflejado la misma politización que debían ayudar a reducir, creando nueva burocracia y, en general, sin cumplir con las expectativas”⁶.

Un caso paradigmático es el Consejo Nacional de la Magistratura de Perú, que en 2017 se vio envuelto en el mayor caso de corrupción y tráfico de influencias de la historia reciente del Poder Judicial de dicho país, descubriéndose sus vínculos con el narcotráfico. Otro, el Consejo de la Magistratura de Argentina, que luego de una reforma que rompió el equilibrio entre técnicos y políticos, quedó completamente politizado. Como comenta Quiroga, “el problema es la incorrecta representación política de un organismo vinculado a la función judicial que requiere independencia institucional, competencia técnica y saber especializado. Por eso, la integración del Consejo se convirtió en una lucha política por su control”⁷.

⁵ Rebollar y Rosales, “La experiencia europea del Consejo de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial”, Revista de la Facultad de Derecho de Montevideo, No. 40, ene.-jun. 2016, p. 209.

⁶ Popkin, “Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa”, en “Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?”, - Editor: Germán Bustos, Colección Textos Aquí y Ahora, Bogotá, 2003, p. 175.

⁷ Quiroga, H, “La justicia en debate. El Consejo de la Magistratura y la democracia mayoritaria”, Estudios Sociales 48, primer semestre 2015, p. 156.



Foto: gestion.pe

El problema reside en la concentración de un enorme poder en una sola organización, que resulta más fácil de controlar que la Corte Suprema. Como señala Enrique Barros, “probablemente uno de los problemas de los Consejos Generales de la Magistratura es precisamente someter a una misma lógica cuestiones distintas, como son las nominaciones, el control disciplinario, los ascensos, las cuestiones presupuestarias, la administración del sistema y muchas otras. Parece conveniente separar conceptualmente estas tareas y juzgar sus atribuciones a la luz de los objetivos que persigue en su conjunto la administración de justicia”⁸.

De aquí no resulta descabellado buscar soluciones *ad hoc* para cada problema institucional, creando instituciones separadas para materias específicas.

A modo de ejemplo, se podría crear un tribunal especial para resolver los procesos disciplinarios. Por otra parte, hoy la Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Academia Judicial funcionan relativamente bien y bastaría con entregarles mayores niveles de autonomía. Asimismo, el proyecto presentado por el Ejecutivo para crear un Consejo de Nombramientos independiente avanza en la línea correcta⁹.

Alternativamente, en caso de establecerse un Consejo de la Magistratura que concentre las funciones de Gobierno Judicial es importante cautelar que su configuración no se politice, so pretexto de “democratizarlo”. Al respecto, los estándares europeos establecen dos recomendaciones: que la mayoría de sus miembros sean jueces y que estos miembros sean elegidos “por sus homólogos”¹⁰.

⁸ Barros, E, “Reformas Judiciales Pendientes. Algunas ideas para facilitar la discusión”, Puntos de Referencia N°282, Julio de 2007, Centro de Estudios Públicos, p. 7.

⁹ Ver Proyecto de ley que “Crea la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales y modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial” (Boletín N° 14.191-07).

¹⁰ <https://bit.ly/3DcHTNR>

V. CONCLUSIÓN

La discusión constitucional sobre el Poder Judicial debe centrarse en el fortalecimiento de su independencia, en cuanto que base fundamental del buen funcionamiento de la democracia y el Estado de derecho. Para ello, resulta indispensable revisar la estructura institucional que blinda a los jueces de las presiones indebidas, ya sea que estas provengan desde los poderes políticos o de la propia jerarquía del Poder Judicial.

El Poder Judicial chileno cuenta con niveles de independencia externa razonables, pero todavía admite mejoras en cuanto a su independencia interna, lo cual afecta aspectos centrales de la vida profesional de los jueces, como su nombramiento, su estabilidad en el cargo, su régimen de responsabilidad y sus remuneraciones, entre muchas otras.

Al respecto, cualquiera sea la modalidad establecida en la nueva Constitución para hacerse cargo de este problema, es importante que se consagren todos los resguardos institucionales necesarios para que los jueces puedan resolver imparcialmente y con apego al derecho, sabiendo que no recibirán represalias por el contenido de sus decisiones.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman