

**GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL
ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REFORMA DE UN NUEVO DISEÑO
INSTITUCIONAL A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA**

Participantes

Antonella Estefanía González San Martín

Paula Fernanda Hidalgo Flores

Loreto Catalina Araya Montecino

Constanza Fernanda Pacheco Beltrán

Felipe Matías Nicolás Costa Reyes

Gloria Constanza Campos Jiménez

Elsa Andrea Zurita Reyes

Constanza Javiera Marchant Bustos

Institución

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de Concepción

Director del Semillero

Prof. Rodrigo Alberto Cerda San Martín

RESUMEN

La independencia judicial como uno de los postulados básicos de un Estado de Derecho, se sustenta a través del principio de separación de poder y del fortalecimiento de la garantía de que los jueces sean independientes respecto de todos los demás jueces y tribunales. Esa independencia, además, se refiere a que están única y exclusivamente sometidos a la ley y no a las instrucciones de otros órganos o tribunales.

El presente trabajo tiene por finalidad demostrar que la Organización del Sistema Judicial actual chileno, concebido como un sistema de carácter jerárquico y vertical, no garantiza de manera correcta esta independencia interna, lo que tiene repercusiones principalmente en dos ámbitos: en los derechos propios del juez como funcionario del Poder Judicial, y los derechos propios de los ciudadanos, en relación con el debido proceso y a la garantía de un juez independiente. Para lo anterior, se realiza un análisis de la estructura y facultades de los miembros del Poder Judicial, una revisión de propuestas extraídas desde el Derecho Comparado y la Doctrina Nacional en relación con un nuevo órgano que solucione dichas deficiencias, para culminar con una propuesta de nuevo Gobierno para nuestro Poder Judicial.

Palabras clave

Poder Judicial- Organización Judicial- Gobierno Judicial- Independencia Judicial

ABSTRACT

Judicial independence, as one of the basic tenets of a State governed by the rule of law, is based on the principle of separation of powers and the strengthening of the guarantee that judges are independent of all other judges and tribunals. This independence also means that they are subject only and exclusively to the law and not to the instructions of other bodies or courts.

The aim of this paper is to show that the current Chilean judicial system, conceived as a hierarchical and vertical system, does not adequately guarantee this internal independence, which has repercussions in two main areas: the rights of judges as officials of the judiciary, and the rights of citizens with regard to due process and the guarantee of an independent judge. To this end, the structure and powers of the members of the judiciary are analysed, proposals drawn from comparative law and national doctrine are reviewed for a new body to remedy these deficiencies, culminating in a proposal for a new Government for our judiciary.

Key Words

Judicial Power- Judicial Organization- Judicial Government- Judicial Independence

GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REFORMA DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente nuestro país se encuentra viviendo uno de los sucesos más importantes de su historia; la creación de una nueva constitución a través de una Convención Constitucional elegida democráticamente.¹ Lo anterior, a propósito del descontento ciudadano manifestado fervientemente desde el 18 de octubre a la fecha, en relación con una serie de temáticas que colocan en duda la legitimidad de la mayoría de las Instituciones. Son estas las circunstancias que nos obligan a tener que revisar y repensar toda nuestra institucionalidad, y arribar a nuevos arreglos en relación con los poderes estatales; entre esos asuntos sin duda nuestro diseño organizativo del Poder Judicial, que permite el cumplimiento de la función jurisdiccional², requiere un análisis obligatorio.

La noción de proceso nos lleva al concepto de órgano jurisdiccional. El elemento subjetivo preponderante de este último corresponde al juez, quien está llamado a resolver el asunto jurídico sometido a su conocimiento.

El juez, dentro de esta estructura, interviene de una forma diversa a las partes, esto es así ya que el juzgador ostenta características especiales y exclusivas que lo habilitan para ejercer la función jurisdiccional. Lo anterior transforma esta relación “en una perfecta figura triangular en cuya base encontramos a los justiciables y en su extremo superior al juez”.³ En este esquema, la característica primordial del juez es situarse en una posición de distancia respecto de todo sesgo contaminante que pudiese afectar su decisión.

Para lo anterior, una de las garantías más importantes dentro de un debido proceso es la existencia de un juez o tribunal dotado, institucionalmente, de independencia e imparcialidad. Estos últimos conceptos deben ser considerados como situaciones conectadas, pero con sustantividades diferentes. La independencia se relaciona con la doctrina de la separación de poderes y con la autonomía para juzgar de todo juez dentro de la estructura judicial interna. La imparcialidad a su vez dice relación con posibles relaciones del juez con las partes de la causa o con el objeto litigioso. Se trata de dos aspectos claramente relacionados pero diversos.⁴

Dejando fuera la problemática de la imparcialidad puesto que excede el ámbito de nuestro trabajo, y entendiendo que la independencia constituye una condición de existencia

¹ El 25 de octubre de 2020 tuvo lugar en Chile un plebiscito nacional en el cual, por una amplia mayoría, se aprobó que una Convención Constitucional elabore una nueva Constitución que sustituya la de 1980.

² Artículo 76 CPR: (...) “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 la ley”.

³ Bases para la Discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre los acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile. (2016)

⁴ BORDALÍ (2009) pp. 281.

de la imparcialidad⁵, cabe precisar que la independencia es un postulado y principio básico de todo régimen democrático que viene a garantizar la plena libertad de los jueces en el ejercicio de sus funciones, estableciendo que éstos quedaran sometidos y regidos únicamente al imperio de la ley. Garantiza la ausencia de subordinación a una persona, grupo o poder.

Nuestra estructura judicial actual que demanda altos grados de independencia en las funciones que los jueces y tribunales llevan a cabo, sobre todo en relación a la defensa de los derechos fundamentales, mantiene una estructura jerárquica que importa restricciones que no permiten el cumplimiento de su función de la forma requerida; el diseño institucional del Poder Judicial en Chile no crea las condiciones para el ejercicio de una jurisdicción imparcial e independiente, porque obedece a una forma de Estado diversa de la que lo rige.

A partir de esta exposición buscamos demostrar que esta inconsistencia producida por las facultades actuales que hay sobre el Gobierno de los Jueces (o también llamado Gobierno Judicial)⁶; su estatuto profesional, su nombramiento, desplazamiento, inspección y régimen disciplinario, pueden ser corregidas dotando de dicha competencia a un órgano independiente del Poder Ejecutivo y Legislativo e incluso del propio Poder Judicial; un órgano de carácter autónomo y de rango constitucional que permita avanzar hacia un sistema de administración de justicia objetivo, coherente, transparente, y horizontal, que otorgue “garantía de profesionalismo e independencia, que ejerza las funciones de nombramiento y promoción de los jueces, a la vez que la evaluación de su comportamiento funcionario, por medio de procedimientos transparentes y objetivos, sin que sus decisiones interfieran en el contenido de las resoluciones judiciales ni en el control jurisdiccional sobre ellas”.⁷

II. REVISIÓN NORMATIVA DEL PODER JUDICIAL ACTUAL

Para efectos didácticos, haremos una breve referencia a la normativa actual del Poder Judicial en relación con 4 puntos en específico, a saber; el sistema de

⁵ “A partir de las reflexiones antes expuestas, debemos insistir en la profunda vinculación entre independencia e imparcialidad, desde que la primera ha de ofrecer al juez un escenario procesal objetivo, completamente aislado de intromisiones indebidas, que le permita en la etapa de decisión, ejercer la función jurisdiccional de un modo imparcial, o dicho de otro modo, con la certeza contextual, atinente al clima o ambiente en que despliega la labor que le es propia, que podrá desempeñar autónomamente, ajeno a cualquier tipo de subordinación que no sea la Constitución y las leyes. La independencia judicial emerge como un verdadero presupuesto habilitante de la imparcialidad judicial, dado que al momento de dictar sentencia el adjudicador debe estar en la mejor situación psicológica y anímica para emitir un juicio objetivo sobre el caso concreto”. en Bases para la Discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre los acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile. (2016)

⁶ “Por gobierno judicial entendemos todas aquellas potestades y facultades distintas de las jurisdiccionales, entre las que se cuentan la designación y selección de jueces y juezas, las condiciones de cesación de funciones, los ascensos, traslados, las evaluaciones de desempeño, entre otras” en Informe final: Conclusiones y recomendaciones de la mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019) pp.14.

⁷ LETELIER y VARGAS (2020) pp. 253.

nombramientos, la carrera judicial, la administración de los recursos presupuestarios y las facultades disciplinarias y correctivas.

1. Sistema de nombramiento:

En cuanto a la normativa actual del Poder Judicial chileno respecto al nombramiento de los jueces, existe en nuestro país un sistema mixto de nombramientos en los cuales participan distintos poderes del Estado. Dependiendo de su nombramiento encontramos el relativo a los jueces letrados, ministros y fiscales de Corte de Apelaciones, y ministros y fiscales de Corte Suprema. Fundamentalmente los nombramientos están regulados en el capítulo IV de la Constitución Política de la República (en adelante CPR), y se desarrollan en el Título X del Código Orgánico de Tribunales (en adelante COT) denominado “De los magistrados y del nombramiento y escalafón de los funcionarios judiciales”. Estas normativas se complementan con disposiciones relativas a la forma y desarrollo de los concursos, dictadas por la Corte Suprema, en uso de sus facultades económicas y directivas.

Nuestra CPR en los artículos 78 y siguientes, establece una serie de reglas relacionadas al nombramiento de jueces de letras, de fiscales y ministros de Corte de Apelaciones y de fiscales y ministros de la Corte Suprema. Los cargos anteriormente mencionados son nombrados por el Presidente de la República a partir de una terna o quina formulada por la Corte Suprema o las Cortes de Apelaciones, dependiendo del caso. Por su parte, cuando el nombramiento recae en ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema, la designación del presidente requiere acuerdo del Senado, dado con un quórum especialmente alto de sus integrantes.⁸

Respecto a la forma en que se deben conformar las quinas, los incisos 3° al 5° del artículo 78 de la CPR, señala que los ministros y fiscales de la Corte Suprema serán designados por el Presidente de la República, de una quina elaborada por la misma Corte Suprema. La configuración de ese listado depende del tipo de cargo, ya que la composición de la Corte Suprema contempla que cinco de sus miembros deben ser ajenos a la administración de justicia y los restantes miembros deben provenir del propio Poder Judicial.

Si el cargo que se debe nombrar corresponde a un miembro del Poder Judicial, la cinquena debe ser conformada con el ministro de Corte de Apelaciones más antiguo que figure en lista de méritos; los cuatro lugares restantes se completan en atención a los merecimientos de los postulantes. Si el cargo que se debe nombrar corresponde a uno de los cinco que deben ser ocupados por abogados externos, la quina se debe componer con los abogados que cumplan los requisitos, mediante previo concurso público de antecedentes.

Los incisos 6° al 8° del artículo 78 de la CPR, señalan la forma de conformar las ternas para ocupar los cargos en las Cortes de Apelaciones y en los Juzgados de Letras. Los

⁸ Informe final: Conclusiones y recomendaciones de la mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019) pp.4-6.

ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones son designados por el Presidente de la República, de una terna propuesta por la Corte Suprema. En esta terna debe ocupar un lugar el juez letrado civil o criminal más antiguo de asiento de Corte, que figure en lista de méritos y exprese su interés, el resto de los lugares se llenarán en función del mérito.

Por su parte, los jueces letrados son designados por el Presidente de la República de una terna que es elaborada por la Corte de Apelaciones de la jurisdicción. En dicha terna debe ocupar un lugar el juez letrado en lo civil o criminal más antiguo del cargo inmediatamente inferior a aquel que se trata de proveer, que figure en lista de méritos y que exprese su interés, el resto de los lugares se completan en función del mérito.

La Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones deberán formar las ternas y quinas en pleno especialmente convocado para ello y su conformación se debe realizar en una misma y única votación. Cada integrante de la Corte Suprema tiene derecho a votar por tres personas y cada integrante de la Corte de Apelaciones tiene derecho a votar por dos personas. Resultan elegidas las tres o cinco primeras mayorías según corresponda y el empate se debe resolver sorteo.

Finalmente, el inciso final del artículo art. 78 de la CPR regula la situación de la designación de jueces y ministros en calidad de suplentes: cuando se trate de ministros de Corte (sea Suprema o Apelaciones) en calidad de suplentes, la designación se puede hacer directamente por la Corte Suprema. Tratándose del caso de los jueces, la designación se puede hacer por la Corte de Apelaciones respectiva.

En ambos casos, la designación no se puede hacer por más de sesenta días, los que no son prorrogables. Vencido el plazo de la suplencia o si las Cortes no hacen uso de la facultad, se designará el cargo suplente conforme a las reglas generales.

Por otro lado, el COT regula los requisitos para desempeñar el cargo de ministro, juez o fiscal judicial, las inhabilidades para ser designado juez por desempeñar ciertos cargos, las incapacidades, las incompatibilidades entre ciertos cargos motivadas por el parentesco, etc. El COT posee una extensa normativa en cuanto a los nombramientos de todos los funcionarios judiciales en los diferentes escalafones y categorías entre los artículos 279 al 291.

2. Carrera Judicial:

El sistema de nombramientos opera mediante un diseño de provisión de carácter vertical. La primera característica de esta carrera está dada por la forma en que se conforma el escalafón primario del Poder Judicial. El COT en su artículo 267 establece las categorías que componen el escalafón anteriormente mencionado.

Las categorías que encontramos son las siguientes: **Primera categoría:** Presidente, ministros y fiscal judicial de la Corte Suprema; **Segunda categoría:** Presidente, ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones, relatores y secretario/a de la Corte Suprema.; **Tercera categoría:** Jueces de tribunales de juicio oral en lo penal de ciudad

asiento de Corte de Apelaciones, jueces letrados de juzgados de ciudad asiento de Corte de Apelaciones, jueces de juzgados de garantía de ciudad asiento de Corte de Apelaciones y relatores y secretarios de Corte de Apelaciones; **Cuarta Categoría:** Jueces de tribunales de juicio oral en lo penal de ciudad asiento de capital de provincia, jueces letrados de juzgados de ciudad capital de provincia y jueces de juzgados de garantía de ciudad asiento de capital de provincia; **Quinta Categoría:** Jueces de tribunales de juicio oral en lo penal de comuna o agrupación de comunas, jueces letrados de juzgados de comuna o agrupación de comunas, jueces de juzgados de garantía de comuna o agrupación de comunas, y secretarios de juzgados de letras de ciudad asiento de Corte de Apelaciones; **Sexta Categoría:** Secretarios de juzgados de letras de capital de provincia, prosecretario de la Corte Suprema y secretario abogado del fiscal de ese mismo tribunal; y **Séptima Categoría:** Secretarios de juzgados de letras de comuna o agrupación de comunas.⁹

La regla de promoción consagrada en el artículo 208 del COT, desde una categoría inferior a otra superior conlleva que, quienes pertenecen a este escalafón deben, por regla general, permanecer un número mínimo de años en determinada categoría, para ascender a la siguiente.

El mecanismo de ascenso anteriormente descrito determina que la única manera de concretar el paso de una categoría a otra exige participar en procesos de selección que progresivamente permitan que se desplace hacia territorios urbanos de mayor trascendencia. En consecuencia, el sistema detenta una baja capacidad de retener a jueces experimentados en localidades más pequeñas; lo que se refuerza, ya que el sistema no cuenta con incentivos distintos al ascenso jerárquico, para premiar el buen desempeño y las trayectorias destacadas dentro de una misma categoría.

También se presenta un problema específico en ascender desde la tercera a la segunda categoría, considerando el alto número de jueces de ciudad asiento de corte y los reducidos cargos disponibles existentes de Ministros y Fiscales de Cortes de Apelaciones. En el escenario anteriormente descrito y a falta de otros reconocimientos o incentivos, podría darse lugar a percepciones de frustración en los jueces (as) que, eventualmente, deriven en la pérdida de profesionales experimentados y competentes.

Importante es destacar el rol que cumple la Academia Judicial, creada en el año 1994 por ley n°19.436 es una corporación de derecho público destinada a seleccionar y preparar a los (as) futuros (as) integrantes del escalafón primario del Poder Judicial y entregar capacitación continua a todos (as) los (as) funcionarios (as) judiciales.

De manera principal se preocupa por el desarrollo de las competencias que requiere la función judicial, particularmente por aquellas que no entrega la formación de pregrado. Para cumplir con su mandato, la Academia mantiene un Programa de Formación (para postulantes al Poder Judicial), de Perfeccionamiento (para los miembros del Poder Judicial) y de Habilitación (para jueces/zas de letras que puedan ser incluidos en las ternas para

⁹ Informe final: Conclusiones y recomendaciones de la mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019) pp.9.

ministros/as de Corte o fiscales/as judiciales) y realiza directamente o en asociación con terceros diversas otras actividades en pos de la excelencia de la función judicial.

3. Recursos presupuestarios:

De conformidad a lo establecido en el artículo 506 del COT, lo relacionado con la administración de los recursos humanos, tecnológicos, materiales, financieros destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y de los Juzgados de Letras, de Menores, del Trabajo y de Cobranza Laboral y Previsional, la ejercerá la Corte Suprema por medio de un organismo denominado Corporación Administrativa del Poder Judicial, con personalidad jurídica, que dependerá exclusivamente de la misma Corte y tendrá su domicilio en la ciudad en que ésta funcione.

Dentro de sus funciones se destacan: elaborar los presupuestos, administrar los bienes destinados al funcionamiento de los tribunales, asesorar en materia de diseño y análisis de información estadística y en la implementación de sistemas computacionales, formular proposiciones en materia de personal e indicadores de gestión y administración de recursos humanos, etc.

Corresponde la dirección de la Corporación Administrativa al Consejo Superior, el cual es integrado por el Presidente de la Corte Suprema, que lo presidirá, y por cuatro Ministros del mismo tribunal elegidos por éste en votaciones secretas y sucesivas, por un periodo de dos años pudiendo ser reelegidos. Del mismo modo y por igual período, la Corte Suprema elegirá de entre sus miembros dos consejeros suplentes, que subrogarán según el orden de su elección e indistintamente a cualquiera de los titulares en caso de ausencia por cualquier causa.¹⁰

4. Medidas disciplinarias

El poder judicial chileno tiene una estructura jerarquizada, por lo tanto, es labor de los tribunales superiores de justicia, Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, dentro de su territorio, corregir a los inferiores.¹¹

En necesario precisar, que en conformidad al artículo 80 de la CPR “Los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento” es por ello que gozan de inamovilidad hasta “cumplir 75 años de edad; o por renuncia o incapacidad legal sobreviniente o en caso de ser depuestos de sus destinos, por causa legalmente sentenciada.”. Sin embargo, corresponde a la Corte Suprema, de oficio, a solicitud de parte o a requerimiento del presidente de la república “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.” lo que se debe comunicar al presidente de la república para su cumplimiento. Por consiguiente, la remoción de los jueces corresponde a la Corte Suprema. Si las Cortes de Apelaciones estiman que un juez no ha tenido buen comportamiento, además de aplicar la sanciones que

¹⁰ GARCÍA (2009) pp.99.

¹¹ Rondini (2021) pp. 244.

correspondan, pueden remitir los antecedentes a la Corte Suprema para que abra un cuaderno de remoción, también cómo las sanciones disciplinarias afectan las calificaciones de los jueces, al aplicar éstas sanciones puede que el juez sancionado quede en lista de deficiente o en la condicional por dos años consecutivos, lo que trae como consecuencia su salida del poder judicial, por este motivo, si bien las Cortes de Apelaciones no pueden aplicar la remoción en forma directa como lo hace la Corte Suprema, si lo pueden hacer de forma indirecta.¹²

El procedimiento disciplinario comienza con una etapa de instrucción, la cual tendrá lugar una vez recibida la denuncia, reclamación o queja, o conocida actuación u omisión que pueda originar responsabilidad disciplinaria, sin embargo, si la cuestión adolece de manifiesta falta de fundamento o verosimilitud se desestimarán de plano mediante una resolución fundada y se procederá a su archivo. La resolución que inicie la investigación designará un instructor el cual será el encargado del proceso indagatorio. Este debe ser un fiscal judicial. El instructor debe dictar una resolución, en el plazo de dos días hábiles desde que recibiere los antecedentes, la cual dará inicio de manera formal a la investigación y nombrará un ministro de fe para sus actuaciones, el cual debe notificar la resolución al investigado. La Corte al disponer la investigación o durante esta, a solicitud del instructor o de oficio puede, mediante una medida cautelar, suspender al investigado o destinarlo transitoriamente a otras funciones en el mismo o en otro tribunal dentro de la respectiva jurisdicción.^{13 14}

El instructor tiene un “plazo de treinta días hábiles, contados desde que se decretó la instrucción, prorrogables por una sola vez por igual término, mediante resolución fundada del órgano que dispuso la investigación.”¹⁵ Para practicar todas las actuaciones y diligencias necesarias para establecer la existencia del acto u omisión y la participación en éste del investigado, lo cual debe poner en conocimiento del investigado para permitirle su intervención, el que tiene la opción de ser representado por un abogado desde el inicio de la investigación. Cuando la eficacia del procedimiento lo requiera, el investigador podrá disponer, fundadamente, que determinadas diligencias y actuaciones tengan el carácter de reservado, incluso del propio indagado. Cumplido el plazo de la investigación o agotada la misma, el instructor debe decretar su cierre, ya sea proponiendo el sobreseimiento de la causa o formulando cargos en contra del investigado, dentro un plazo de cinco días hábiles. Cabe destacar que el órgano respectivo puede rechazar el sobreseimiento y ordenar la reapertura de la investigación.^{16 17}

Luego sigue la etapa de resolución, la cual comienza con la notificación hecha al investigado, la cual contendrá los cargos que se le formulen. Éste tendrá un plazo de cinco días hábiles, el que podrá ser ampliado por el instructor por otros tres días hábiles para presentar su defensa. Asimismo, puede formular descargos, en los cuales presentará la

¹² Rondini (2021) pp. 244-245.

¹³ Acta 15-2018 de 2018

¹⁴ Rondini (2021) pp. 247-248.

¹⁵ Acta 15-2018 de 2018

¹⁶ Acta 15-2018 de 2018

¹⁷ Rondini (2021) pp. 248.

prueba de la que piensa valerse, la que rendirá en el término probatorio que se dije al efecto, el cual no podrá exceder de diez días hábiles.

Terminada la investigación, debido a que el fiscal no formuló cargos o bien los formuló y finalizó el término probatorio, debe emitir un informe, en el cual propone ya sea el sobreseimiento o una sanción de acuerdo con la participación y los hechos establecidos. Este informe pasa al pleno de la Corte de Apelaciones, ya que es el órgano resolutor, y el investigado puede solicitar que se efectúen exposiciones orales, luego de las cuales se dicta la sentencia correspondiente.^{18 19}

Finalmente, se encuentra la etapa de impugnación, en la cual se impugnará la resolución del procedimiento disciplinario, esta impugnación se hará, ya sea mediante recurso de apelación o bien mediante recuso de reposición en el caso en que la decisión haya sido adoptada por la Corte Suprema. Ambos recursos deberán ser deducidos dentro del plazo de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución impugnada y debe ser fundado.²⁰

III. PRINCIPALES CRITICAS A LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL ACTUAL

El Poder Judicial es parte esencial dentro del esquema de separación de poderes del Estado de Montesquieu, clave para garantizar los principios esenciales de una correcta administración de la justicia, como la independencia, la imparcialidad y transparencia.

De esta forma, el Derecho Constitucional actual sitúa al Poder Judicial como pieza fundamental para asegurar una plena satisfacción de los principios básicos y rectores de un Estado Democrático. Chile heredó el modelo tradicional español, que trajo consigo una estructura de carácter piramidal y jerárquico, caracterizado por la concentración del poder en la cúspide.

Uno de los principios que le dan una fisonomía propia a la organización de los tribunales y los jueces y juezas del país, es el principio de independencia, que según recordaremos consiste en que los jueces deben ejercitar su función de manera imparcial, imparcialidad que se asegura con jueces independientes que apliquen el derecho de manera objetiva. Esta base de la organización del Poder Judicial chileno está establecida en los artículos 7 y 76 CPR, artículo 12 COT y artículo 22 Código Penal.

Considerando lo anterior, existen diversos factores que afectan de sobremanera estos principios esenciales de una ejemplar administración de la justicia, entre ellos:

1. Estructura Orgánica:

¹⁸ Rondini (2021) pp. 248-249.

¹⁹ Acta 108-2020 de 2020

²⁰ Acta 15 -2018 de 2018

El Poder Judicial posee una fuerte jerarquización y acumulación de atribuciones en las altas instituciones (Corte Suprema y Corte de Apelaciones) concentración que obstruye la plena aplicación de los principios que reviste un Estado de Derecho Democrático, respetuoso de los Derechos Fundamentales y los Tratados Internacionales vigentes ratificados por Chile. La estructura orgánica del Poder Judicial adolece de un modelo de antaño obsoleto, que en el contexto de la evolución de los Estados Modernos es considerado como una “organización que encasilla sin dificultad y con alto grado de ortodoxia, en lo que la doctrina ha conceptualizado como un modelo burocrático napoleónico o monárquico de la judicatura²¹”

El conjunto de normas y atribuciones de la Corte Suprema nos muestra una función jurisdiccional estructurada de un modo jerárquico donde la Corte Suprema es el máximo tribunal, dentro de aquellos que pertenecen al Poder Judicial, con amplias facultades administrativas, disciplinarias y en la selección y promoción de los jueces y funcionarios. Luego, en una verdadera estructura piramidal, esas facultades conexas, que se han englobado bajo la denominación de “gobierno judicial”, son ejercidas por las respectivas Cortes de Apelaciones y, finalmente por los tribunales inferiores o de instancia.

El Poder Judicial, en una concepción democrática, no debería mostrar jerarquías, la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones debieran ser un tribunal más dentro del sistema judicial, un tribunal de segunda instancia o casación, igual a los demás en saber y en poder. Un juez debería tener el mismo tratamiento o categoría que cualquier otro solo por el hecho de ser juez, sin distinción jerárquica, económica o de privilegios.

Sobre el particular Pablo Becerra resalta la conflictiva concentración en el vértice del Poder Judicial de un cúmulo de competencias en materia de selección de jueces, formación judicial, carrera funcionaria, permisos y licencias, y muy importantemente, potestades disciplinarias respecto a los jueces del sistema, todo ello en una forma tal, que solo puede generar conflicto, minando las bases sobre las cuales el sistema judicial depende para funcionar, y muy especialmente la independencia de cada juez para juzgar en derecho los casos sometidos a su cognición.²²

2. Regulación de los nombramientos:

En los últimos años se ha avanzado mucho en la modernización de la estructura y la profesionalización de la función judicial, pero pervive la necesidad de perfeccionar el sistema de nombramiento y promoción de los jueces, y de radicar el gobierno judicial en un órgano profesional e independiente.²³

Ejemplo de esto se evidencia en el proceso de nombramiento de los jueces, que descansa en gran medida en las decisiones discrecionales de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, respecto de la formación de quinas o ternas; además del rol que juega el

²¹ Bases para la Discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre los acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile. (2016)

²² BECERRA (2018), p.929.

²³ LETELIER y VARGAS (2020) pp. 251.

Ejecutivo -el Presidente de la República- al momento de nombrar a los ministros y jueces, a partir de la nómina de dichas Cortes. Siendo este último caso una muestra clara de la intervención del poder político, en el ámbito de competencias reservadas del Poder Judicial.

Dicho lo anterior, se evidencia la afectación de la independencia tanto interna como externa del Poder Judicial: en el primer caso, por la incidencia de los tribunales superiores de justicia, a la hora de la nominación de ternas y quinas. Ello consta en el caso hipotético del juez que desea hacer carrera judicial y que, para lograr el ascenso, dicta sus fallos y resoluciones conforme a la postura de sus superiores jerárquicos y no en base a su propio criterio. En el segundo caso, por la intervención del Presidente de la República en la toma de decisiones que afectan sustancialmente el ejercicio de la jurisdicción por los tribunales de justicia, afectando así al principio de separación de poderes del Estado, también, porque el Presidente, como sujeto extraño al Poder Judicial, se encuentra permanentemente expuesto a presiones externas.

El informe de la mesa interinstitucional de enero del 2019 concluye que las características del sistema de nombramientos, inciden también en la utilización de los mecanismos de impugnación que contempla la ley para esos procesos de selección y los que se establecen en las respectivas bases de los concursos para proveer cargos judiciales, de modo que el reclamo en contra de quien toma la decisión en un concurso implica oponerse a lo resuelto por el superior jerárquico, lo cual eventualmente podría inhibir al postulante, frente a probables consecuencias negativas en futuros concursos o frente a las calificaciones anuales que debe realizar el mismo superior, cada año.

Dicha normativa de nombramiento no nos entrega una definición de concursos que sean compatibles con la tramitación y resolución de los procesos de selección, ni contempla garantías para los derechos de quienes participan en ellos y, como se dijo anteriormente, dicho proceso se encuentra regulado por las decisiones discrecionales de la Corte Suprema, dictando para dicho efecto un gran número de actas. Un ejemplo de ello es el acta 274-2014 que señala que los concursos deberán ser públicos e indicar los antecedentes mínimos de los concursantes. Cuestión sumamente importante, que debiese estar regulado por ley.

Por último y en relación con este punto cabe agregar que el día 12 de mayo del presente año fue presentado por parte del poder ejecutivo un proyecto que busca modificar la Constitución en lo relativo al sistema de nombramientos en el Poder Judicial, a fin de modernizar y transparentar la designación de quienes se integren a la función judicial. En términos generales, la iniciativa propone crear la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales, con independencia interna y externa, que responda a criterios de legitimidad democrática, estándares de conocimiento y competencias técnicas para que las designaciones se efectúen por este organismo a través de concurso público y materializarse en resoluciones fundadas.²⁴

3. Sobre el Régimen Disciplinario:

²⁴ Mensaje n° 054-369 Proyecto de Reforma Constitucional que modifica el sistema de nombramientos del Poder Judicial (2021)

La responsabilidad disciplinaria se ocupa del buen funcionamiento de los jueces en el ejercicio de sus funciones, esta se presenta cuando el desempeño de las funciones de los jueces, sea por omisión de lo que deben hacer o por hacer lo que deben omitir, transgreden sus deberes ministeriales, cuestión que constituye una norma básica del Derecho Público.

Son muchos los aspectos controvertidos en el sistema disciplinario del Poder Judicial Chileno, de los cuales se consideran especialmente graves: la falta de tipicidad de los ilícitos disciplinarios y la afectación de la garantía a un debido proceso que sufren los jueces sancionados.

La falta de tipicidad de los ilícitos disciplinarios, que traen aparejados sanciones para los jueces, dentro de ellos el actual art. 80 inc 3° de la CPR y el art. 544 del COT que no tipifican expresamente cuales son las conductas que significan el desvalor incumplido por el juez. No puede argumentarse que estos preceptos se sacian con las hipótesis del art. 377, puesto que también presentan normativas muy imprecisas, como en su numeral 3°.

En la misma línea, el art. 544 del COT que le entrega la facultad disciplinaria a los tribunales superiores de justicia “cuando por irregularidad de su conducta moral o por vicios que les hicieren desmerecer en el concepto público comprometieron el decoro de su ministerio”, que según Bordalí demuestran “problemas de falta de tipicidad como contenido moralizante incompatible con una organización jurídica que se basa, entre otros principios, en un pluralismo ético e ideológico²⁵”

Los mismo ilícitos, contienen sanciones no proporcionales, como por ejemplo: el art 544 N°1 del COT que dispone “cuando los jueces faltan de obra o de palabra a un superior jerárquico” norma que cuenta con un alto margen de discrecionalidad para determinar qué se entiende por faltar de obra o palabra. Por último, existen muchísimos preceptos cuestionados, que afectarían el principio de tipicidad como los artículos 541 inc. 2°, 539 inc. 2°, 557, 558, 536, 537, 542 y 544 N° 4 COT.

Por otra parte, la garantía del debido proceso que establece el artículo 19 N°3 inciso 6° de la CPR no se satisface en el régimen disciplinario de los jueces, ya que como justiciables no cuentan con las pautas necesarias para que la decisión adoptada sea acorde a la principios de imparcialidad e independencia. Estamos frente a la ausencia de procedimiento y la imposibilidad de recurrir las resoluciones.

Con el escenario completo del régimen disciplinario podemos afirmar de plano que cuenta con una incompatibilidad que afecta la imparcialidad del tribunal disciplinario, sabiendo que son estos mismos los que cumplen tareas administrativas relacionadas con la progresión en la carrera y la calificación periódica de los jueces.

No existe una distinción entre las funciones de acusador y juzgador. No debe realizarse un juicio sin previa acusación interpuesta por un sujeto distinto del juez ante el tribunal. Se infringen así las garantías que forman parte de un debido proceso. Estas normas

²⁵ BORDALÍ (2010), p. 77.

se pueden prestar para un uso selectivo del instrumento sancionador, pudiendo utilizarse como un arma con fines de condicionar el ejercicio jurisdiccional.

Como se trata de una responsabilidad como funcionarios del Estado, corresponderá a la ley establecer cuáles son las conductas que traen aparejada una sanción. Y luego corresponderá a un órgano independiente e imparcial aplicar las sanciones en el caso concreto. Esa función corresponde en muchos países a una sección del Consejo General del Poder Judicial o a especiales tribunales disciplinarios para tal efecto, como es el caso de Alemania.²⁶ Acá presenciamos otra falta grave, pues el Congreso nacional no ha regulado los aspectos esenciales de ese procedimiento disciplinario. Tal inactividad produjo como consecuencia inmediata, que nuevamente sea la Corte Suprema quien por medio de actas regule aspectos no abordados del procedimiento disciplinario de jueces y funcionarios judiciales, dichas actas son las N° 129-2007 modificada posteriormente por la N° 168-2007.

Todo esto, afecta los derechos fundamentales de los jueces en algunos ilícitos disciplinarios, no hay que olvidar que “los jueces son titulares de derechos fundamentales como todas las personas que habitan el territorio nacional. El legislador podrá limitar el ejercicio de esos derechos constitucionales para hacerlos compatibles con otros valores constitucionales, como lo son los de independencia e imparcialidad judiciales.”²⁷ Y si no están afecto alguno de estos principios de la administración de la justicia, la limitación de los derechos fundamentales se hace ilegítima.

4. Sistema de calificaciones:

Por último, debe ser considerada la problemática que enfrenta nuestro Poder Judicial en la afectación del principio de independencia respecto a la calificación de los jueces. No está determinada en base a parámetros claros y objetivos, puesto que no se ha conceptualizado acerca de qué constituye el mérito suficiente para cada cargo. En palabras de Bordalí “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.”²⁸

En cuanto a la regla de promoción (el mecanismo de ascenso), el sistema de nombramientos es de carácter vertical dividiéndose en escalafones clasificados en superiores e inferiores. Además, por el art. 280 del COT implica que aquellos que pertenecen a un escalafón deben por regla general permanecer un número mínimo de años para luego ascender al siguiente, y necesariamente participar en procesos de selección que progresivamente permita desplazarse hacia polos urbanos de mayor envergadura, en consecuencia el sistema tiene una baja capacidad de retener a jueces más experimentados en localidades más pequeñas²⁹. Más aún, el ineficiente sistema no cuenta con otros

²⁶ BORDALÍ (2018) p. 521

²⁷ BORDALÍ, (2018) p. 527.

²⁸ BORDALÍ, (2007) p. 69.

²⁹ Informe final: Conclusiones y recomendaciones de la mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019) p. 9

incentivos más que el ascenso jurídico, para apreciar el buen desempeño de sus funcionarios.

Respecto de las calificaciones, tanto la CPR y el COT se refieren al mérito como criterio mediante el cual se forman las quinas y ternas para el nombramiento de los jueces. Para ello deben cumplir el requisito de figurar en la “lista de méritos” que según el inciso final del art 287 de COT se traduce en pertenecer a la lista sobresaliente o muy buena, y siempre que tengan interés en desempeñar el cargo, sin embargo, dicha lista de desempeño posee un rol poco importante a la hora de aportar antecedentes, puesto que más del 90% del personal pertenece a dicha lista, según reconoce la Corte en el Acta 142-2015.

Asimismo, la Corte Suprema ha señalado que el actual sistema de calificaciones es objeto de críticas formuladas tanto a nivel interno como externo. Las primeras dicen relación con la necesidad de implementar un nuevo orden en la materia, en atención a que el actual se ha revelado ineficaz en vista de la excesiva carga de trabajo que demanda a los entes calificadores y de su inutilidad. Asimismo, se percibe como una facultad que se ejerce de forma poco transparente, tanto a nivel interno como externo (opacidad). Se ha dicho que se trata de un mecanismo subjetivo, toda vez que no se han establecido indicadores lo suficientemente objetivos que permitan generar una calificación de las mismas características.³⁰

En resumen, la existencia de una carrera funcionaria que se organiza también en función de la jerarquía, implica que los superiores jerárquicos y jurisdiccionales son quienes determinan las calificaciones, sanciones disciplinarias y ascensos de los jueces que se encuentran más abajo en dicha jerarquía, generan un impacto en la independencia con que los jueces tomen sus decisiones jurisdiccionales, por la influencia que puede tener la doctrina y opinión de sus superiores.

En relación con los puntos abordados, cabe recordar la sentencia dictada por la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) en el caso URRUTIA LAUBREAUX VS. CHILE del 27 de agosto del año 2020³¹, caso en el cual se declaró internacionalmente (por unanimidad) responsable al Estado de Chile por la violación de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a las garantías judiciales, y al principio de legalidad, en relación con la obligación de respetar y garantizar dichos derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, en perjuicio del Juez Daniel David Urrutia Laubreaux.

Lo anterior por ser sancionado con la medida disciplinaria de “censura por escrito” por aplicación de los numerales 1 y 4 del artículo 323 del Código Orgánico de Tribunales al considerar que su trabajo académico presentado en el contexto de la culminación de su diplomado en derechos humanos y proceso de democratización, y posterior entrega de tal informe a la Corte suprema, era “una manifestación de expresión desmedida de un juez de la República para referirse a actuaciones de sus superiores jerárquicos”.

³⁰ Acta N°142-2015, p.2 de 31 de agosto de 2015.

³¹ URRUTIA LAUBREAUX VS. CHILE (2020)

En dicha oportunidad hubo pronunciamientos expresos por parte de los honorable jueces de la CIDH en relación con la estructura actual de nuestro Poder Judicial; la importancia de un juez independiente y la estructura jerarquizada en forma de corporación del Poder Judicial que afectan a dicha independencia:

Párrafo 136: “Asimismo, se advierte que normas como la presente vulneran no solo el principio de legalidad sino también la independencia judicial. En efecto, independientemente de la imprecisión en la formulación legal de la norma de referencia, esta Corte no puede dejar de observar que la garantía para todo habitante, de ser juzgado por el juez “independiente” del artículo 8.1 de la Convención, presupone la existencia de jueces “independientes”, es decir, que todo Estado respete la independencia judicial”

Párrafo 138: “Prohibir a los jueces la crítica del funcionamiento del Poder del Estado de que forman parte, que implica necesariamente la crítica a la conducta de otros jueces, o requerirle que para eso solicite la autorización del Presidente del máximo tribunal y, más aún, que deba actuar de la misma forma cuando se trata de defender su propia actuación judicial, implica una opción por un modelo de Poder Judicial jerarquizado en forma de corporación, en que los jueces carecen de independencia interna, con la tendencia a la subordinación incondicional a la autoridad de sus propios órganos colegiados, lo que si bien formalmente puede pretenderse limitado al ámbito disciplinario, en la práctica redundante, por temor inherente a este poder, en un sometimiento a la jurisprudencia llamada “superior” y paraliza la dinámica interpretativa en la aplicación del derecho”.

Por otra parte, a través de un voto concurrente del JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE, se recuerda que el Estatuto del Juez iberoamericano impone a los Estados asegurar que “los jueces no se encuentr[en] sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos, y de la fuerza que cada ordenamiento nacional atribuya a la jurisprudencia a los precedentes emanados de las Cortes Suprema y Tribunales Supremos”³², en circunstancias que en el presente caso la norma utilizada para sancionar al señor Urrutia Laubreaux prohíbe a los funcionarios judiciales “Publicar, sin autorización del Presidente de la Corte Suprema, escritos en defensa de su conducta oficial o atacar en cualquier forma, la de otros jueces o magistrados”.

En línea con lo anterior señala que: **3.** Esta prohibición “implica una opción por un modelo de Poder Judicial jerarquizado en forma de corporación, en que los jueces carecen de independencia interna, con la tendencia a la subordinación incondicional a la autoridad de sus propios órganos colegiados, lo que si bien formalmente puede pretenderse limitado al ámbito disciplinario, en la práctica redundante, por temor inherente a este poder, en un sometimiento a la jurisprudencia llamada ‘superior’ y paraliza la dinámica interpretativa en la aplicación del derecho”.

Es por lo anterior que el JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE recuerda que los jueces “no deben verse compelidos a evitar disentir con el órgano revisor de sus decisiones, el cual, en definitiva, sólo ejerce una función judicial diferenciada y limitada a atender los

³² Artículo 4 del Estatuto del Juez Iberoamericano

puntos recursivos de las partes disconformes con el fallo originario”, y que “La existencia de una normativa que fomenta una cultura jerárquica y de respeto a los superiores en el Poder Judicial crea un ambiente propicio para que los jueces se vean obligados a actuar de cierta manera y, por ende, atenta contra la independencia interna de los jueces”.

Finalmente, en el segundo voto concurrente emitido por el JUEZ EUGENIO RAÚL ZAFFARONI, reafirma la idea anterior señalando que “No es menester explicitar de esta manera la organización corporativa de un Poder Judicial, cuando las normas que habilitan sanciones -y la efectiva imposición de éstas- ponen de manifiesto que responden a este esquema subyacente, donde la organización judicial se concibe jerárquicamente y los jueces renuncian al derecho ciudadano de criticar los actos de poder de sus propios colegas”.

Agrega que “Esta organización corporativa jerarquizada corresponde a un Poder Judicial vertical y sin debates internos, donde la libertad de pensamiento y crítica de los jueces se cede a los cuerpos colegiados. En esta organización los jueces deben renunciar a los derechos inherentes a su condición de personas con sus propias ideas, concepciones del mundo y valores, para acatar los de las cúpulas de la corporación, convirtiéndose en sus subordinados”.

Señala que “Los jueces no son empleados ni subordinados de los órganos colegiados integrados por sus colegas. El Poder Judicial de todo Estado democrático no puede menos que responder a una organización horizontal. En este sentido, es tan absurdo un estado democrático con un poder judicial verticalizado, como con un ejército horizontalizado. En las estructuras judiciales de los Estados democráticos se debe respetar – ante todo- la dignidad de persona de todo juez y, en consecuencia, no deben admitirse jerarquías entre los jueces, con superiores e inferiores, pues tales son las instancias, pero no los jueces. Entre los jueces –todos ellos personas y ciudadanos- no puede haber jerarquías, sino únicamente diferencias de competencias”.

Recalca que “Toda pretensión corporativa conspira contra la garantía de todos los habitantes a ser juzgados por jueces independientes e imparciales, para quedar sometidos a jueces que han aceptado el cercenamiento de sus propios derechos a expresarse libre y críticamente y, por tanto, mal puede valorar la libertad ciudadana del otro, quien ha renunciado a la propia”.

En síntesis, estos honorables jueces entienden que la estructura horizontal o corporativa de los Poderes Judiciales no es una cuestión que quede por completo a la discreción de los Estados, sin comprometer al derecho internacional de los Derechos Humanos. Si bien los Estados tienen un innegable y amplio margen de opciones entre los diferentes modelos de estructuras judiciales, compete al derecho internacional de los Derechos Humanos garantizar a todos los habitantes el derecho básico establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, lo que no es posible cuando el juez que debe proceder de modo convencional forme parte de una estructura corporativa, vertical y jerarquizada, es decir, cuando el Estado le desconoce al propio juez los derechos inherentes a su condición de persona con autonomía moral y de ciudadano con derecho de crítica.

IV. PRINCIPALES PROPUESTAS A NIVEL NACIONAL SOBRE UN NUEVO GOBIERNO JUDICIAL

En la actualidad existe una unanimidad, en la doctrina, en torno a separar las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales que posee la Corte Suprema, al respecto se han dado múltiples propuestas, entre las cuales, se analizarán las más relevantes:

1. La Asociación de juezas y jueces de Chile;

Logró generar una propuesta global en el año 2016 de reforma constitucional al Poder Judicial chileno³³, la que comprendía la creación de un órgano constitucionalmente autónomo de gobierno judicial, cuya misión sería asegurar la independencia de los tribunales, fijar la política judicial, intervenir en el procedimiento de reclutamiento, fijar la política formativa y de perfeccionamiento y articular un estatuto profesional para los jueces.

De cara a la reforma constitucional y en sustento de la independencia judicial, manifiestan que el gobierno de los jueces, de las decisiones que afectan su estatuto profesional, su nombramiento, desplazamiento, inspección y régimen disciplinario, deben asumirlas órganos independientes de los poderes ejecutivo y legislativo. Ahora, en la senda descrita debe innovarse en la garantía de la independencia interna, estableciéndose que esos órganos de gobierno y disciplina se vean privados de toda injerencia en las decisiones que adopte cada juez, especialmente en las estimaciones que éste pueda abrigar sobre su permanencia y posición en la organización judicial.

Declaran que la función gubernativa debe ser meramente instrumental, limitándose a representar sólo lo necesario en términos de soporte para que el cometido de cada juez funcione adecuadamente, pero sin inmiscuirse en el ámbito de la decisión de conflictos entre partes.

En lo concreto, la Corte Suprema y su Presidente, deben quedar al margen de toda atribución en materia de gobierno judicial. Debe desaparecer de nuestra Constitución la superintendencia directiva, correccional y económica que hasta ahora se encuentra radicada en el Tribunal situado a la cabeza de la organización judicial chilena, junto con todas sus manifestaciones en el ámbito legal, inclusive la intendencia que la ley pone en manos de las Cortes de Apelaciones y sus presidentes.

La introducción de un órgano de gobierno judicial debe responder a dos referentes que han de encausar su rol en el sistema constitucional de distribución de los poderes públicos. El primer referente, plasma una perspectiva de Derecho, y corresponde a su rol de

³³ Disponible en: http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2016/05/Propuesta-de-Reforma_Constitucional_PJUD.pdf

garante de la independencia judicial. La satisfactoria consecución de tal propósito de control y límite exige que el órgano de gobierno se vea privado de toda atribución jurisdiccional y dotado de autonomía constitucional, para no sucumbir ante el influjo de algún otro departamento del gobierno o del legislativo. Exige, además, la temporalidad de sus miembros y la designación de éstos a partir de diversas cohortes que aseguren la preeminencia de su función administrativa. El rendimiento de este primer aspecto, es el sometimiento de los jueces a un régimen estrictamente jurídico, uniformado conforme las exigencias de exclusiva fuente constitucional y legal. Sólo a tales referentes objetivos, predicables como baremos generales según competencia, se subordina el desempeño de cada juez.

Entre el ejercicio de la potestad jurisdiccional en sentido propio y lo que son meros deberes administrativos del juez, existe hoy una amplia franja gris que alimenta la incertidumbre y se presta a abusos. De lo anterior se desprende la importancia del carácter excepcional del cometido de gobierno, circunscrito a la necesaria contribución de los jueces al órgano que los ha de gobernar. Circunscribir la labor del juez a materias jurisdiccionales, constituye un desafío de capital importancia.

En este orden de ideas, el principio que ha de recibir reconocimiento constitucional y fundar el conjunto de reglas orgánicas, es el de *la exclusividad de la jurisdicción* en sus aspectos negativo y positivo.

La inamovilidad evita que los diversos departamentos en que se distribuye el poder del Estado puedan deshacerse de los jueces incómodos. Pero, aún previstas las causales de suspensión o separación de funciones que ordinariamente conforman la inamovilidad, ella se diluye si no es complementada por el principio de exclusividad, cuya concreción contribuye a evitar las tentaciones, menos evidentes, pero más incisivas y frecuentes, de manipular a los jueces vinculando sus decisiones a factores ajenos al mérito del proceso y el Derecho aplicable. La idea central de lo que se propugna apunta a cerrar los espacios en que puedan ocultarse presiones que terminen por definir lo que se espera del ejercicio concreto de determinada competencia jurisdiccional, bien sea como política general o como decisión a adoptarse en un caso específico. Una manifestación de los principios referidos permitirá trazar los límites de la potestad disciplinaria constitucionalmente admitidos, en términos de velar por la total exclusión en el objeto del proceso disciplinario de actos u omisiones relacionados con la actividad jurisdiccional. En suma, ha de quedar exento de la potestad disciplinaria, todo lo relativo al ejercicio de la función jurisdiccional.

A continuación mencionan algunos arreglos adicionales dirigidos a conformar las previsiones sobre régimen disciplinario: la previsión legal y la descripción completa de las conductas ilícitas, la previsión, en las mismas condiciones, de sanciones determinadas, dispuestas en proporción a la falta cometida, la consagración de los principios del debido proceso en el ámbito de la disciplina judicial y, por último, el ejercicio de la potestad disciplinaria judicial, ha de permanecer totalmente desvinculado de los desplazamientos al interior de la organización.

Concluyen que estos postulados sientan las bases de una justicia que no abdica de la más elemental aproximación al bien o valor que le concierne: una justicia incondicionada, sin adscripción a cuestiones que no hayan superado la forma del Derecho y se distancien de argumentos interpretativos y distinciones centradas en el conflicto que ha de dirimirse.

El segundo referente, concierne a una vertiente técnica, directamente vinculada a la gestión de los recursos de todo orden para la provisión eficiente de la intervención jurisdiccional, fundamentalmente en términos de oportunidad. En cuanto órgano de gestión a cargo del gobierno judicial, aquél que se introduzca ha de respetar el límite infranqueable impuesto por la Constitución y las leyes. En las decisiones sobre gestión de este organismo, dotado de medios técnicos para asegurar su presencia nacional, los límites impuestos por la vertiente jurídica han de primar. Las directrices orientadas a proveer a los jueces de lo necesario para el cumplimiento de sus deberes han de considerar especialmente que el volumen de asuntos que deban atender, les permita el satisfactorio ejercicio de los mismos. Deberán considerar, además, la priorización del juez en la labor decisional, obviando distraer su desempeño en faenas técnicas, para las que deberá contar con el apoyo calificado que le permita alcanzar el límite máximo de rendimiento jurisdiccional si es necesario.

De otro lado, se avanza hacia *la desaparición de la carrera judicial* entendida como régimen funcionario conformado a partir de categorías, en el que unos jueces ubicados en determinado nivel jerárquico superior definen el destino de los inferiores, quienes en función de la categoría a la que pertenecen y la antigüedad en la misma, se encuentran habilitados para ascender por virtud de un método de cooptación. Se ha de establecer constitucionalmente la paridad entre los jueces, sin perjuicio de los merecimientos que entre sus iguales, corresponda a uno u otro en función de su trayectoria y logros profesionales. Tal reconocimiento ha de representarse en la retribución al juez por sus servicios, entre ellos, los desplazamientos al interior de la organización y los incrementos remuneracionales. En tal escenario de paridad, de lo que se trata es de que el avance hacia objetivos profesionales pueda desplegarse con respeto de la opción vocacional de cada juez. Desde la mencionada opción ha de operar un sistema de distribución acorde al mérito, absolutamente desvinculado de las decisiones jurisdiccionales de cada magistrado, libradas en los casos de su conocimiento. En caso alguno resultará constitucionalmente admitido requerirle la presentación de fallos o fundar sus méritos en la consideración de aquellos.

En definitiva, el conjunto de tales previsiones fundadas en el mérito individual y respetuosas de la elección de los caminos para consolidarlo determinados por cada juez, mandatadas desde la Constitución al legislador, han de conformar las bases del estatuto profesional de los jueces. En tales condiciones se reconoce un desplazamiento impropio o ficto, en términos de erradicar la necesidad de desplazarse físicamente en la organización para acceder a una mayor remuneración, que sea de justicia en razón de los méritos de que se ha premunido el magistrado en su desarrollo profesional. Queda este justificado incremento, en consecuencia, asociado más que a un desplazamiento, al reconocimiento del

mérito. La provisión de cierto número de tales desplazamientos fictos en la organización judicial, sin modificación de la plaza servida, resulta imperioso para liberar a los jueces de la dicotomía crítica de optar entre el sacrificio de su área de interés y ámbito territorial de ejercicio, por privilegiar otros aspectos íntimos del ejercicio de su libertad. Por otro lado, favorece la estabilidad en zonas distantes del país, asociada a incentivo al perfeccionamiento del juez que ahí desea despeñarse, contribuyendo a desarticular uno de los baluartes del centralismo en nuestra historia institucional.

En la última Asamblea Ordinaria de la Asociación, realizada por vía remota, el día 4 de diciembre de 2020, la Comisión de Gobierno Judicial dio cuenta del trabajo realizado durante el segundo semestre, consistente en levantar temas relevantes a ser propuestos a la consideración de la Convención Constituyente, dentro de los cuales se encontraba la independencia judicial, la necesaria separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas, y una nueva estructura judicial no jerarquizada, siendo abordados en términos similares a las Bases de Discusión antes descritas.

2. Por su parte, el Profesor Bordalí;

Después de un detallado análisis, propone la creación de un Consejo de la magistratura. Comparativamente, esta institución se adecuaría mejor a la realidad nacional, que otros sistemas como el norteamericano, que responde a una lógica del Estado federal, ajena a nosotros; o aquellos en donde se someten a los jueces a la administración del Ministerio de Justicia, que atenta contra la independencia externa de los jueces.

Este Consejo, será de características similares del modelo italiano, que es uno de los que funcionan mejor en el derecho comparado. Llamado Consejo Nacional de la Jurisdicción.

Este tendrá su origen en la Constitución, sus competencias serán aquellas que dicen relación con el nombramiento de los jueces, su calificación, capacitación, traslado, destitución y demás medidas disciplinarias. Contará con obligación de gestionar los medios físicos y financieros para el adecuado funcionamiento de la función jurisdiccional.

Además, sostiene la necesidad de que su composición sea de carácter mixta, es decir, se debe evitar una composición proveniente exclusivamente del mundo judicial. Propone que su composición conste de jueces elegidos entre sus pares sin diferenciación por tipo de tribunal (un juez un voto) y de abogados designados por el Presidente de la República y el Congreso Nacional.

Que sus miembros sean inhabilitados para ser designado en el cargo aquellos que hayan desempeñado cargos de elección popular, así también, quienes hayan sido candidatos a dichos cargos. Para evitar el uso político abusivo del órgano. Y que los jueces elegidos en el Consejo queden suspendidos en el cargo de juez mientras dure su mandato.

Por último, habla de la posibilidad de crear secciones o cargos de gestión de los órganos auxiliares que deben ser ocupados por personas con conocimientos en gestión, como administradores públicos, ingenieros comerciales o ingenieros civiles, entre otras profesiones.³⁴

3. Otra postura, es la de Enrique Letelier y Macarena Vargas;

Que reafirma la necesidad de perfeccionar el sistema de nombramiento y promoción de los jueces y de radicar el gobierno judicial en un órgano profesional e independiente.³⁵

La necesidad preponderante de remodelar el sistema de nombramientos, no solo porque sus decisiones han de ser comprendidas y cumplidas por la comunidad donde ellos ejercen sus funciones, sino también porque estas deben reflejar los procesos de ajuste entre las sociedades y las normas que las reglan. Que un diseño orgánico judicial desde la óptica de un estado de derecho respetuoso de los Derechos Humanos, debe resguardar siempre la independencia interna y externa de los jueces, atributo esencial que debe estar presente en la justicia.

En un nuevo sistema judicial acorde a un Estado moderno, debe desconcentrar los distintos tipos de control en órganos diferentes, pues “no es sostenible la existencia de un modelo de administración de justicia donde el control jurisdiccional sobre las resoluciones de los jueces y la función de evaluar el comportamiento funcionario estén entregados a un mismo órgano”.³⁶

Recalca, que es una tarea pendiente entregarle el gobierno judicial a un órgano especial, que asegure la independencia judicial, tenga las funciones de nombramiento y promoción de los jueces, se encargue de la evaluación de su comportamiento funcionario, todo esto, por medio de procedimientos transparentes y objetivos, sin que sus decisiones interfieran en el contenido de las resoluciones judiciales ni en el control jurisdiccional sobre ellas.

V. EXPERIENCIA COMPARADA

En materia de gobierno de la judicatura, nuestro país ha estado por un camino muy diferente a los de la mayoría de los países pertenecientes a la tradición de derecho continental; la tendencia actual ha consistido en sustraerle la dirección de la judicatura al Poder Ejecutivo y Judicial (especialmente a las Cortes Supremas), y conferir dicha dirección a órganos conocidos como Consejos de la Judicatura o Consejos de la Magistratura (denominación que varía según el tipo de país que se trate)

³⁴ BORDALÍ (2014) p. 70

³⁵ LETELIER y VARGAS (2020) pp. 251.

³⁶ LETELIER y VARGAS (2020) pp. 253.

Observando los países de nuestro entorno, se puede constatar que en los países europeos se pasó de encomendar el gobierno o administración judicial del Ministerio de Justicia a órganos del tipo Consejos de la Judicatura. Ello acaece recién después de la segunda guerra mundial. Hoy en día el modelo de los Consejos de la Judicatura se ha exportado a la mayoría de los países latinoamericanos. De este modo el gobierno de la judicatura en manos de un órgano del tipo Consejo de la Judicatura es mayoritario en Europa y también en Latinoamérica.³⁷

Existen diversos tipos de Consejos, teniendo cada uno de ellos sus propias características normativas, en su integración; mecanismos de designación, para su composición; atribuciones y funcionamiento acordes a sus necesidades, pero todos con un objetivo común, una mejor e imparcial impartición de justicia, según pasamos a detallar.

A continuación, revisaremos las experiencias internacionales más destacadas a nivel internacional, y aquellas de cuyos países comparten las características culturales, políticas e históricas más similares al nuestro.

1. Italia

En el año 1880 se instaura el *Consiglio Superiore della Magistratura* cuyas facultades, en sus inicios, son de carácter meramente consultivo.³⁸ Así, sólo a partir del año 1947 se consagró constitucionalmente 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.³⁹ Para cumplir dichas labores trabaja dividido en 8 comisiones y cuenta con el apoyo y asesoramiento de los Consejos Judiciales.

Para un sector de la doctrina, el *Consiglio* puede ser definido como órgano de gobierno de la magistratura con relevancia constitucional para la tarea esencial en un Estado de Derecho de garantizar la independencia y autonomía de los jueces. Otros autores ponen atención también en otros destinatarios del órgano. Se trata de la tutela que los ciudadanos obtendrían del *Consiglio* en cuanto este serviría como garantía para obtener una justicia imparcial y un correcto comportamiento y trato por parte de los jueces.⁴⁰

Este órgano 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.

³⁷ BORDALÍ (2014) pp. 48.

³⁸ En aquel entonces era presidido por el Ministro de Gracia y Justicia, que tenía competencia sobre el estatus de los jueces

³⁹ El constituyente italiano, al aprobar la Constitución, de 27 de diciembre de 1947, dispuso las reglas básicas, referentes a las competencias y composición del consejo, dejando al legislador ordinario la labor de desarrollar, con mayor detalle éstas y el resto de las cuestiones.

⁴⁰ BORDALÍ (2014) pp. 51.

En relación a las funciones que desempeña, son de administración de la jurisdicción y conciernen, en primer lugar, a la gestión del personal de la magistratura y se realizan a través de las contrataciones, asignaciones y traslados, ascensos y medidas disciplinarias referidas a los Magistrados; en segundo lugar, conciernen con la organización de los departamentos judiciales, de modo que quede asegurado y garantizado que cada Magistrado, en el ejercicio de sus funciones, esté sujeto sólo a la ley. En este último aspecto, el consejo, a propuesta de los presidentes de los Tribunales de Apelación, y oídos a los Consejos Judiciales, aprueba cada dos años las tablas de composición de los departamentos judiciales de cada distrito y simultáneamente aprueba los criterios objetivos y predeterminados para la asignación de los asuntos a cada uno de los jueces. En síntesis, es un órgano de gobierno de la magistratura ordinaria, a cargo de la función disciplinaria, con actividad paranormativa (reglamentaria).

El modelo italiano es valorado de manera positiva por la doctrina de dicho país, en torno al grado de independencia judicial que otorga el sistema y su originalidad. Se trata de un órgano que, si bien desarrolla funciones objetivamente administrativas, no es parte de la Administración Pública, ya que es ajeno al conjunto organizativo que hace referencia directamente o al Gobierno del Estado o al de las Regiones.

En línea con lo anterior, en términos generales la doctrina italiana está conteste en esta naturaleza administrativa del *Consiglio*. En ocasiones se habla de un órgano técnico titular de poderes de alta administración que tanto la Constitución como la ley le confieren. Sin perjuicio de aquello y tal como comenta Bordalí; “Nos referimos a los actos mayoritarios y trascendentales del CSM (*Consiglio*) que dicen relación con la nominación de los jueces, asignación de las sedes o de funciones, traslados, promociones y todo acto relativo al estatus de los jueces. Sin embargo, entre otras funciones, el CSM (*Consiglio*) adopta decisiones en materia disciplinaria de los jueces las que son consideradas decisiones jurisdiccionales. Esta separación de funciones tiene importancia especialmente respecto del control de los actos del (*Consiglio*). Los primeros, en cuanto administrativos, son controlables ante los tribunales de lo contencioso administrativo. Los segundos, jurisdiccionales, son recurribles ante la Corte de Casación”.⁴¹

Por otro lado, hay que tener presente que en Italia no sólo se han promovido reformas relacionadas con el *Consiglio*, 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”.⁴²

Este modelo ha sido positivamente valorado por académicos chilenos como la profesora María Inés Horvitz y Andrés Bordalí, quienes ven en el *Consiglio* 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 *Consiglio*, también se han esgrimido

⁴¹ BORDALÍ (2014) pp. 51.

⁴² BORDALÍ (2014) pp. 55.

críticas respecto a este órgano, relacionadas principalmente a una progresiva politización, funcionamiento ineficiente y un uso más bien débil del régimen disciplinario.⁴³

2. España

En el año 1978 se consagra e instaura constitucionalmente un órgano colegiado y autónomo especialmente encargado del gobierno judicial; el denominado Consejo General del Poder Judicial, (en adelante CGPJ)⁴⁴. 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.

Sobre la naturaleza del CGPJ, la doctrina española sigue de cerca la discusión que analizamos respecto del Consejo italiano. En efecto, se señala que es un órgano que carece de potestad jurisdiccional y es la cúspide administrativa del Poder Judicial. En la cúspide jurisdiccional del Poder Judicial se encuentra el Tribunal Supremo, aunque esa doble cúspide –administrativa y jurisdiccional– encuentra unión en la figura del Presidente del Tribunal Supremo, pues a la vez lo es del CGPJ.⁴⁵

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 importante. En este sentido, se acusa al sistema de discrecional y politizado, siendo criticado además su deficiente funcionamiento y el excesivo número de consejeros.⁴⁶

En palabras de Bordalí, El CGPJ no es un órgano de autogobierno de la judicatura, pues lo componen miembros que no son jueces y además se encuentra plenamente sometido al control jurisdiccional. Por otra parte, tampoco se puede decir que es el único ente que gobierna o administra a la judicatura. Existen varios aspectos de su funcionamiento que hasta el día de hoy controla el Ejecutivo, como la convocatoria a plazas

⁴³ COCIÑA e IRIBARREN (2016) pp. 268.

⁴⁴ El desarrollo en detalle del CGPJ es entregado a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), donde se enuncia un amplio catálogo de veinticuatro competencias delineadas (artículo 560 LOPJ),

⁴⁵ BORDALÍ (2014) pp. 60.

⁴⁶ COCIÑA e IRIBARREN (2016) pp. 269.

y el presupuesto para los juzgados y tribunales⁴⁷. Pero si al CGPJ le corresponde el nombramiento, el ascenso y el control de la disciplina de los jueces y magistrados, que son los que con exclusividad ejercen jurisdicción, entonces hay que entender que el gobierno o la administración de la judicatura le corresponde en la parte más trascendental a este órgano.

3. Colombia

En Colombia, la cúspide de la organización judicial se encuentra liderada por la Corte Suprema, que cuenta con 23 miembros que son elegidos por la misma corporación de listas conformadas por el *Consejo Superior de la Judicatura*. Este último fue consagrado de manera definitiva en la constitución de ese país el año 1991, como un órgano que tiene como objetivo fundamental resguardar y fortalecer y la independencia judicial.

Junto con la Corte suprema en el tope de la organización existe también una Corte Constitucional (cuyos miembros son elegidos por el Senado de la República) y el Consejo de Estado (máxima autoridad judicial contenciosa administrativa y además cuerpo consultivo del gobierno de Colombia).

En términos generales éste órgano se encarga del Gobierno y administración integral de la rama judicial, destacando dentro de sus funciones la reglamentación de la ley, la planeación, programación y ejecución del presupuesto, la administración de la carrera judicial, la elaboración de la lista de candidatos a los cargos de magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, programas de formación y capacitación para los servidores de la rama judicial, controlar el rendimiento de los despachos judiciales, fijar la división territorial para efectos judiciales, llevar a cabo el desempeño de los funcionarios y empleados para garantizar el ejercicio legal de la profesión de abogado, capacitación integral de los magistrados.⁴⁸

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 Corte Suprema y 1 por el Tribunal Constitucional- y la segunda por 7 magistrados, todos nombrados por el Congreso, pero esta última fue eliminada, y reemplaza constitucionalmente, quedando solo la primera.

En general, 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”⁴⁹

⁴⁷ BORDALÍ (2014) pp. 61.

⁴⁸ Información obtenida a través de su página web: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura>

⁴⁹ COCIÑA e IRIBARREN (2016) pp. 270.

Por reforma constitucional del año 2015 se intentó su eliminación, para ser reemplazado por dos órganos, uno de ellos el Consejo Nacional de Gobierno Judicial, siendo declarada inexecutable (no acorde a la Constitución) por la Corte Constitucional la parte referida al de gobierno judicial, por lo cual, se mantiene el Consejo Superior de la Judicatura en vigencia, quedando el asunto disciplinario judicial a cargo de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que pasó a ser una dependencia autónoma e independiente.

4. Perú

La Junta Nacional de Justicia (en adelante JNJ) del Perú es un organismo que se define constitucionalmente como autónomo e independiente, encontrándose sometido a la Constitución, a su ley orgánica y a las demás leyes aplicables a la materia. Se encarga principalmente del sistema de nombramientos tanto de jueces como fiscales de todos los niveles, como además de su ratificación, evaluación parcial y procedimiento disciplinario de jueces, fiscales, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.⁵⁰

En cuanto a su integración, la JNJ se encuentra conformada por 7 miembros titulares que cumplen su mandato por 5 años sin posibilidad de sin posibilidad de reelección inmediata, debiendo cumplir los requisitos de ser peruano de nacimiento, mayor de 45 años, ser abogado, contar con al menos 25 años de experiencia profesional y haber ejercido labores de investigador en materia jurídica por 15 años como mínimo.

Los miembros son escogidos a través de un concurso público de mérito, el cual está a cargo de una Comisión Especial conformada por el Defensor Público, que la preside; el presidente del Poder Judicial; el Fiscal de la Nación; el presidente del Tribunal Constitucional; el Contralor General de la República; un rector de universidad pública con más de 50 años elegido por votación; y un rector de universidad privada con más de 50 años elegido por votación.

La Comisión Especial debe instalarse, a convocatoria del Defensor del Pueblo, seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la Junta Nacional de Justicia y cesa con la juramentación de los miembros elegidos.

La selección de los miembros es realizada a través de un procedimiento de acuerdo a ley, para lo cual, la Comisión Especial cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica Especializada.

Por mandato constitucional y legal, el procedimiento debe brindar garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia.

Las elecciones para los cargos judiciales (y de fiscales) se hacen en la persona en concreto que obtenga el mayor puntaje en un previo concurso público de méritos y

⁵⁰ Sus funciones se encuentran ampliamente descritas en el artículo 154 de la Constitución Política del Perú y Ley N° 30916, Ley Orgánica de la JNJ

evaluación personal, nombrando al candidato en la plaza a la que postula de acuerdo con un estricto orden de mérito, mediante resolución debidamente motivada; y a su turno, la *Junta Nacional de Justicia* que cada siete años se encargará de ratificar a los jueces de todos los niveles. La ley establece para ello un procedimiento independiente de las medidas disciplinarias que también pueda adoptar el Poder Judicial y de las sanciones de destitución que puede imponer la misma *Junta Nacional de Justicia*.⁵¹

VI. PROPUESTA:

En base a la exposición que hemos efectuado, estimamos que una alternativa optima de reforma al Poder Judicial acorde a los estándares democráticos actuales es la creación de un órgano constitucionalmente autónomo de Gobierno Judicial, idealmente a cargo de un número de miembros impar (9 y 11) que facilite la toma de decisiones, escogidos de manera acorde a normas sobre paridad, a través de un procedimiento de selección transparente y público y descentralizado fijado previamente por el constituyente.

Se propone que los miembros sean escogidos por un periodo de 4 años, y que sus funciones sean incompatibles con otras funciones de carácter público y jurisdiccional.

Dicho órgano cuya denominación podría ser; Consejo de la Judicatura, Consejo de la Magistratura, Consejo General del Poder Judicial o cuyo nombre más acorde considere el constituyente, se estructuraría a través de salas especializadas cuya competencia y funcionamiento estarían reguladas a través de la ley orgánica respectiva.

Las principales competencias de este nuevo órgano serían aquellas funciones relacionadas al nombramiento de los jueces, su calificación, capacitación (fijando una política formativa y de perfeccionamiento, y articular un estatuto profesional para los jueces) traslado, destitución y demás medidas disciplinarias. Contaría, además, con la obligación de gestionar los medios físicos y financieros para el adecuado funcionamiento de la función jurisdiccional.

En concreto lo anterior requiere realizar cambios a nivel constitucional modificando los artículos 76 y siguientes referidos a la función jurisdiccional; recalcando que la sujeción del juez es únicamente a la ley y la constitución, consagrando el principio de independencia judicial entendiéndolo como garantía cuidada de sujeción del juez al derecho, y la eliminación de toda afectación del mismo externa o interno. En esta misma línea, se requiere un mandato expreso que cree el nuevo órgano autónomo de Gobierno Judicial y que lo constituya como garante de la independencia judicial, señalando sus funciones principales; administración y gobierno de la judicatura; sus integrantes y la forma de su elección.

En línea con lo anterior, es importante que la nueva CPR establezca que el nombramiento de los jueces debe ser por resolución motivada, conforme a criterios de

⁵¹ Tanto la integración como la elección de los miembros de la JNJ se encuentran reguladas en el artículo 155 de la Constitución Política del Perú, y el art. 5 y 9 de la **Ley N° 30916, Ley Orgánica de la JNJ**

mérito, capacidad e idoneidad profesional, entregando a la ley orgánica la determinación de un procedimiento público, participativo y transparente que garantice la igualdad sustantiva y la selección y nombramiento de los jueces.

También se requiere un mandato constitucional que de reserva legal elaboración y unificación de los procedimientos y órganos necesarios para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces, incorporando reglas acordes con el principio del debido proceso legal, de manera tal que se tracen los límites de la potestad disciplinaria constitucionalmente admitidos, en términos de velar por la total exclusión en el objeto del proceso disciplinario de actos u omisiones relacionados con la actividad jurisdiccional, quedando exento de la potestad disciplinaria cualquier órgano que ejerza función jurisdiccional.

En relación con esto último creemos pertinente que la CPR señale la tipificación de las conductas ilícitas con sus determinadas sanciones proporcionales a la falta cometida, como también la consagración de los principios del debido proceso en el ámbito de la disciplina judicial y, por último, el ejercicio de la potestad disciplinaria judicial, encargando dicha investigación y sanción al nuevo órgano del poder judicial.

En relación con el actual artículo 82 de la CPR, se requiere modificar y regular la actual superintendencia de la Corte Suprema que deberá hacer operativo la separación definitiva de las funciones jurisdicción de aquellas de índole administrativa propias del nuevo órgano encargado del Gobierno Judicial, recayendo en este último la superintendencia y administración del servicio judicial en los términos expuestos.

Cabe recalcar que sin perjuicio de que se trataría de un órgano que, si bien desarrolla funciones objetivamente administrativas, no es parte de la Administración Pública, ya que es ajeno al conjunto organizativo que hace referencia directamente o al Gobierno del Estado o al de las Regiones.

Finalmente, y tal como hemos ido adelantando, el detalle del funcionamiento y estructura de este consideramos que es más pertinente dejar a cargo del legislador quien, a través de una ley orgánica, deberá reorganizar estas temáticas en torno a las necesidades de la época que corresponda.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

La independencia tiene una relevancia fundamental como requisito indispensable, en conexión con la imparcialidad, para la correcta administración de la justicia dentro de los Estados democráticos.

Hemos constatado que existen Organismos Internacionales que han advertido a nuestro país respecto de la estructura del Poder Judicial y como esta afecta la independencia de los jueces, considerando a nuestro sistema como uno de carácter corporativo y jerarquizado que no da garantías de independencia interna estructural, afectando al Juez en el ejercicio de la función jurisdiccional; sus derechos como miembro del Poder Judicial; y

los derechos fundamentales de las partes que someten a su conocimiento un determinado conflicto.

El Juez en su calidad de tal, no debe ser menoscabado en sus derechos fundamentales, solo puede llegar a ser limitado en los casos donde la misma independencia, imparcialidad y demás bases fundamentales que integran el Poder Judicial se vean agravados.

En definitiva, la importancia de la independencia tanto interna como externa, es que esta no solo es un derecho para el Juez, sino que es una garantía para la ciudadanía, de que los fallos dictados por los tribunales del país no contengan influencias de ningún otro órgano, institución o persona. El sistema del Poder Judicial chileno y sus características, soslayan esta necesidad imperante. La jerarquización, concentración de poderes y el antiguo modelo impiden el cumplimiento cabal de esta garantía.

Es necesario desconcentrar las funciones de los Tribunales Superiores de Justicia, igualar la condición de estos con los demás tribunales del país, rompiendo con el sistema de jerarquías superiores e inferiores convirtiéndolas solo en instancias. Entregarle a otro órgano de rango constitucional las potestades administrativas, económicas y disciplinarias, como en el Derecho Comparado. Además de hacernos cargo (por medio de leyes dictadas por el legislativo y no por Actas dictadas por la Corte Suprema de dudosa constitucionalidad) del sistema de nombramientos y calificaciones, establecer las bases de los concursos para proveer cargos judiciales, con resoluciones fundadas y que cuente con un modo de reclamo. Corregir la falta de tipificación de los ilícitos disciplinarios y la gravedad de sus sanciones.

El contexto de un nuevo proceso constituyente ya en curso nos abre las puertas a nuevas instancias de cambio, entrega otra oportunidad para brindarle legitimidad y confianza a nuestro Poder Judicial, en miras a un sistema más democrático, participativo y representativo de la realidad nacional. Asegurando y promoviendo una independencia judicial en donde el Juez este sujeto solamente al Ordenamiento Jurídico.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Bases para la Discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre los acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile. (2016) disponible en: <http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2016/05/Propuesta-de-Reforma-Constitucional-PJUD.pdf>

Becerra, Pablo, “Reforma al gobierno judicial: elementos de análisis”, en Reformas Necesarias a la Justicia Chilena, RIVERO, Renée y MARÍN, Juan Carlos (Directores), Tomo II, Librotecnia, 2018.

Bordalí, Andrés (2007) “Análisis crítico de la función e independencia judicial en el Derecho Chileno”, en ATRIA, Fernando y COUSO, Javier (editores), La Judicatura como organización, Expansiva – Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, 2007, pp. 57- 80

Bordalí, Andrés (2009) “El derecho fundamental a un tribunal independiente e imparcial en el ordenamiento jurídico”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 23, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.

Bordalí, Andrés (2010): La independencia judicial en el derecho chileno (Santiago de Chile, LegalPublishing).

Bordalí, Andrés (2014). “propuestas para un nuevo Gobierno Judicial en Chile”. Revista de Estudios de la Justicia. N° 21. Universidad de Chile. Santiago.

Bordalí, Andrés (2018) “El régimen de responsabilidad disciplinaria de los jueces chilenos”. Revista Ius et Praxis, Año 24, N° 2, Universidad de Talca. Talca.

Cociña Cholaky, Antonia, Iribarren Ruiz, Beatriz (2016). 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, Universidad de Chile Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Departamento de Derecho Procesal. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137410>

García, José (2009). “Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas”. Revista Actualidad jurídica N° 20 - Julio 2009 - TOMO I. Universidad del Desarrollo.

Informe final: Conclusiones y recomendaciones de la mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019) disponible en: <http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2019/01/Informe-final-mesa.pdf>

Letelier, Enrique, VARGAS, Macarena (2020). “Derechos que podemos ejercer: Acceso a la justicia y tribunales” en LORCA, Rocío, MARSHALL, Pablo, SELAMÉ, Nicole,

Guiloff, Matías (Editores) La Hoja en Blanco. Claves para una nueva Constitución.
Santiago: Edición la Pollera

Rondini Fernández-Dávila, Juan (2021). “Organización de la jurisdicción en Chile. Análisis y bases de discusión para un nuevo diseño institucional, pp. 244-249. Disponible en: [file:///C:/Users/56953/Downloads/Tesis%20Doctoral%20Rondini-Deposito-UACH%2001-04-2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/56953/Downloads/Tesis%20Doctoral%20Rondini-Deposito-UACH%2001-04-2021%20(1).pdf). [Fecha de consulta: 8 de julio de 2021].

URRUTIA LAUBREAUX VS. CHILE (2020) Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de agosto del año 2020 disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_409_esp.pdf

Normas citadas:

Acta N°142-2015, p.2 de 31 de agosto de 2015. Sobre el Régimen de Calificación a los miembros del Poder Judicial.

Acta N°15-2018 de 2018. Diario Oficial, 1 de junio de 2018

Acta N°108-2020. Diario Oficial, 16 de septiembre de 2020.

Código Orgánico de Tribunales. Diario Oficial, 19 de febrero de 2021.

Constitución Política de la República de Chile, Diario Oficial, 25 de septiembre de 2005.

Constitución Política del Perú, Disponible en: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Constitucion-Politica-del-Peru-marzo-2019_WEB.pdf

Ley N° 30916, Ley Orgánica de la JNJ, Martes 19 de febrero de 2019

Mensaje n° 054-369 Proyecto de Reforma Constitucional que modifica el sistema de nombramientos del Poder Judicial (2021)

CERTIFICADO

En Concepción, a 7 de julio de 2021, el Decano que suscribe certifica la siguiente información, exigida para participar en el V Concurso Nacional de Estudiantes de Pregrado - Semilleros de Derecho Procesal:

De los estudiantes:

Loreto Catalina Araya Montecino, cédula de identidad N° 20.267.013-K, domiciliada en Villa los Coihues, pasaje Los Pinos 1999, Coihueco, correo electrónico lorearaya1107@gmail.com o laraya2018@udec.cl, teléfono (56) 9 87574607, alumna de séptimo semestre, cuarto año, de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Gloria Constanza Campos Jiménez, cédula de identidad N° 19.224.823-8, domiciliada en calle 2, casa 34, camino Nonguén, Concepción, correo electrónico glcampos@udec.cl, teléfono (56) 9 41319113, alumna egresada de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Felipe Matías Nicolás Costa Reyes, cédula de identidad N° 20.266.872-0, domiciliado en Km. 28 camino a las Termas de Chillán, comuna de Pinto, correo electrónico fcosta2018@udec.cl, teléfono (56) 9 94608092, alumno cursando asignaturas de sexto y séptimo semestre, tercer y cuarto año, de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Antonella Estefanía González San Martín, cédula de identidad N° 20.231.310-8, domiciliada en calle Aníbal Pinto 2285, Concepción, correo electrónico agonzalez2018@udec.cl, teléfono (56) 9 98769780, alumna de séptimo semestre, cuarto año, de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Paula Fernanda Hidalgo Flores, cédula de identidad N° 20.161.382-5, domiciliada en calle Orompello 148, Concepción, correo electrónico phidalgo2018@udec.cl, teléfono (56) 9 88763743, alumna de séptimo semestre, cuarto año, de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Constanza Javiera Marchant Bustos, cédula de identidad N° 20.259.149-3, domiciliada en avenida Bicentenario 1632, casa 1, Concepción; correo electrónico cmarchant2018@udec.cl, teléfono (56) 9 84356491, alumna de séptimo semestre, cuarto año, de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Constanza Fernanda Pacheco Beltrán, cédula de identidad N° 19.531.037-8, domiciliada en calle Colo Colo 534, departamento 301, Concepción, correo electrónico copacheco@udec.cl o constanza.f.pacheco@gmail.com, teléfono (56) 9 71018639, alumna egresada de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Elsa Andrea Zurita Reyes, cédula de identidad N° 19.425.450-4, domiciliada en Lomas de Penco, pasaje 5, casa 15 B, Penco, correo electrónico elsazurita@udec.cl o elsaandreazuritareyes@gmail.com, teléfono (56) 9 53385112, alumna egresada de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

De la Universidad:

Universidad de Concepción, Víctor Lamas 1290, Concepción, teléfono (56) 412204000.

Carlos Saavedra Rubilar, Rector de la Universidad de Concepción, correo electrónico rector@udec.cl

Rodolfo Walter Díaz, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, correo electrónico twalter@udec.cl

Rodrigo Cerda San Martín, Directos del Semillero, correo electrónico rodcerda@udec.cl

Dado a petición de los alumnos, para participar en el referido concurso.



RODOLFO WALTER DÍAZ
Decano
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales