

Administración de justicia
y opinión pública:
Una relación compleja

Rodrigo Quintana

Introducción

La independencia del Poder Judicial respecto de los demás poderes o funciones del Estado constituye una condición indispensable para la existencia de un Estado de Derecho y una verdadera democracia.

En Chile, existe una arraigada tradición de independencia judicial respecto del poder político, la que se ha visto interrumpida en contadas ocasiones, siendo sin duda la más relevante y traumática la ocurrida durante el Gobierno Militar —tema que justifica perfectamente en sí mismo otra reflexión—. Como sabemos, tal independencia no es absoluta, pese a que sus matices nunca llegan a afectar realmente la autonomía del Poder Judicial. Esta es una situación que solo un puñado de países de América Latina puede exhibir hoy.

Por otro lado, una segunda manifestación de la independencia judicial —entendida en su sentido más clásico— se refiere a la necesidad de que el juez mientras resuelve sobre un asunto sometido a su conocimiento, lo haga prescindiendo totalmente de la opinión que emitan los tribunales superiores acerca del mismo asunto. En un sentido negativo esta independencia se manifiesta en la prohibición que afecta a los magistrados que integran tribunales superiores de emitir instrucciones a los inferiores, respecto de la forma en que deben resolver un caso concreto.

Lo anterior se ha definido señalando que “la independencia judicial viene a representar que el juez que debe decidir un determinado caso solo tiene que hacerlo según lo que prescribe el derecho, o según crea entender él qué es lo que prescribe el derecho, sin que en ningún caso pueda recibir órdenes o instrucciones de otros poderes del Estado ni de los superiores de cómo interpretar el derecho, ni menos sanciones de ningún tipo de esos otros poderes estatales ni de los superiores judiciales por cómo ha interpretado y aplicado el derecho. El juez debe ser independiente tanto externa como internamente.”⁽¹⁾

En su sentido amplio entonces, la independencia judicial abarca ambos conceptos, los que están siempre vinculados a las relaciones del juez con otras autoridades, sea de otros poderes del Estado o del propio Poder Judicial.

Sin embargo, nuestra sociedad ha cambiado radicalmente desde la época en la que la noción de independencia de los jueces y su consagración en

(1) **Andrés Bordalí:** Independencia y Responsabilidad de los Jueces. *Rev. derecho (Valdivia)*, jul. 2003, Vol. 14, pp. 159-174. ISSN 0718-0950.

nuestro ordenamiento jurídico y constitucional fue perfeccionada. Tal vez uno de los cambios más notables que ha complejizado aún más el delicado proceso de interrelación entre los poderes públicos, ha sido la creciente influencia y

(...) hoy en Chile la opinión pública —con la entusiasta colaboración de la prensa— intenta ejercer un activo control sobre el desempeño de los diversos órganos del Estado.

participación de la ciudadanía y de los medios de comunicación en el debate y escrutinio de los asuntos públicos.

No decimos nada nuevo al constatar que hoy en Chile la opinión pública —con la entusiasta colaboración de la prensa— intenta ejercer un activo

control sobre el desempeño de los diversos órganos del Estado. No se trata de un fenómeno nuevo ni aislado, sino todo lo contrario.

¿Cómo impacta al Poder Judicial esta nueva relación entre los ciudadanos —el pueblo— y las autoridades encargadas de servir los poderes públicos? ¿Cómo afectan estos nuevos actores del debate público la labor judicial y su independencia?

El impacto que podemos percibir es directo y nada favorable a la percepción ciudadana del desempeño de los jueces. A continuación analizaremos este tema.

La percepción ciudadana del Poder Judicial. Información disponible

La situación en América Latina

Según se señala en el Reporte sobre la Justicia en las Américas 2002-2003, publicado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, de acuerdo con la encuesta Latinobarómetro, un estudio anual de opinión pública que se realiza desde 1996 en 17 países de América Latina; el Poder Judicial figura entre las cuatro instituciones en las que menos confían los ciudadanos del continente. Los más afectados por el descrédito por parte de la ciudadanía, según esta encuesta, son el Congreso Nacional, los partidos políticos y los propios conciudadanos, “las personas”, que ocupan los tres últimos lugares en el índice de confianza en las instituciones. El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sin embargo, aparecen como las instituciones de la democracia que más confianza han perdido en los últimos años.

El estudio continúa agregando que “entre 1996 y 2002 se registró, en promedio, un descenso de la confianza ciudadana en el Poder Judicial en 8,1 puntos

porcentuales. En 1996, el 33% de los ciudadanos de América Latina declaraba tener “mucha” y “algo” de confianza en el Poder Judicial de sus países. En 2002, solo un 25% de los más de 18 mil ciudadanos encuestados mantenía esa respuesta. Sin embargo, existe una amplia diferencia de esta evolución entre países. En Paraguay, por ejemplo, los datos muestran que mientras en 1996 un 44,2% de los ciudadanos confiaba en el Poder Judicial, en 2002 solo el 10,3% de los entrevistados conservaba esa opinión. En Ecuador, Nicaragua, Argentina, Chile y Uruguay, también se registraron descensos significativos (en Ecuador casi el 20% de la población que en 1996 confiaba en la institución dejó de hacerlo en 2002). Otro tanto ocurrió en Colombia, Brasil, Perú, El Salvador y Bolivia, donde los niveles de desconfianza ciudadana en el Poder Judicial aumentaron entre 6 y 9 por ciento”.⁽²⁾

Así, en 2002, el Latinobarómetro muestra a Chile como un país en el que la confianza en el Poder Judicial alcanza apenas a 23,1%.

Tabla 1
¿Cuánta confianza tiene usted en el Poder Judicial?

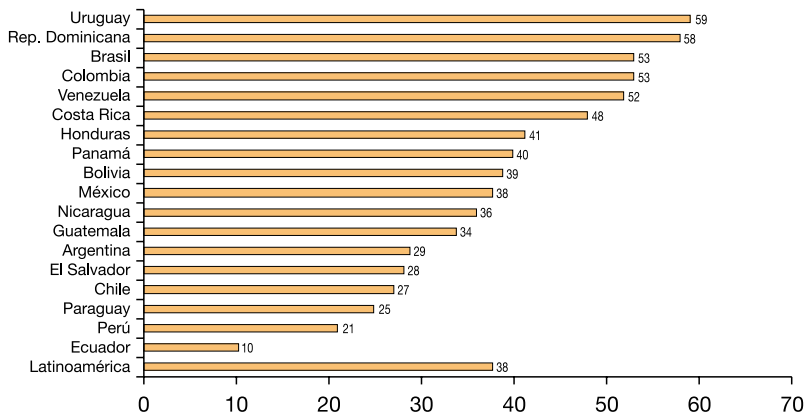
	Mucha / algo	Poca / nada	No sabe / no responde
Argentina	8,7%	90,3%	1,0%
Bolivia	19,0%	74,6%	6,4%
Brasil	32,5%	63,9%	3,6%
Colombia	23,3%	71,6%	5,0%
Costa Rica	48,8%	47,3%	3,9%
Chile	23,1%	73,7%	3,1%
Ecuador	12,3%	84,6%	3,1%
El Salvador	28,8%	64,4%	6,8%
Guatemala	22,0%	74,7%	3,4%
Honduras	37,4%	56,9%	5,7%
México	17,3%	81,1%	1,6%
Nicaragua	27,1%	69,1%	3,8%
Panamá	25,6%	71,3%	3,2%
Paraguay	10,3%	88,0%	1,6%
Perú	16,5%	78,6%	5,0%
Uruguay	43,2%	52,7%	4,0%
Venezuela	30,3%	67,1%	2,6%
Total América Latina	25,0%	71,2%	3,8%

(2) Reporte sobre la Justicia en las Américas 2002-2003, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

La situación no era mejor en 2006, cuando frente a la consulta acerca del desempeño del Poder Judicial solo un 27% lo evaluó positivamente, como se aprecia en el gráfico 1.

Gráfico 1

Evaluación de desempeño del Poder Judicial. Totales por país 2006
¿Cómo evalúa usted el trabajo que está haciendo el Poder Judicial? Muy bien, bien, mal muy mal o no sabe lo suficiente para opinar. Respuestas “muy bien” y “bien”



Evidentemente, a pesar de los elementos comunes que presenta el problema en la región, sus causas son disímiles, lo que es también coherente con las distintas características y desarrollos institucionales de los poderes judiciales

Evidentemente, a pesar de los elementos comunes que presenta el problema en la región, sus causas son disímiles, lo que es también coherente con las distintas características y desarrollos institucionales de los poderes judiciales latinoamericanos.

latinoamericanos. Todo ello a su vez se relaciona —aunque no siempre con la misma intensidad— con los distintos grados de consolidación democrática de los países de la región.

Sin embargo, cabe preguntarse por qué Chile que posee un proceso económico y político tan particular y exitoso a contar de 1990, que además ha establecido notables diferencias —casi sin proponérselo— respecto de muchos de los países de Latinoamérica en tantas materias, en este punto comparte un diagnóstico que parece ser marcadamente regional.

La situación en Chile

No existen encuestas recientes que se refieran de una manera integral al tema de administración de justicia y opinión pública.

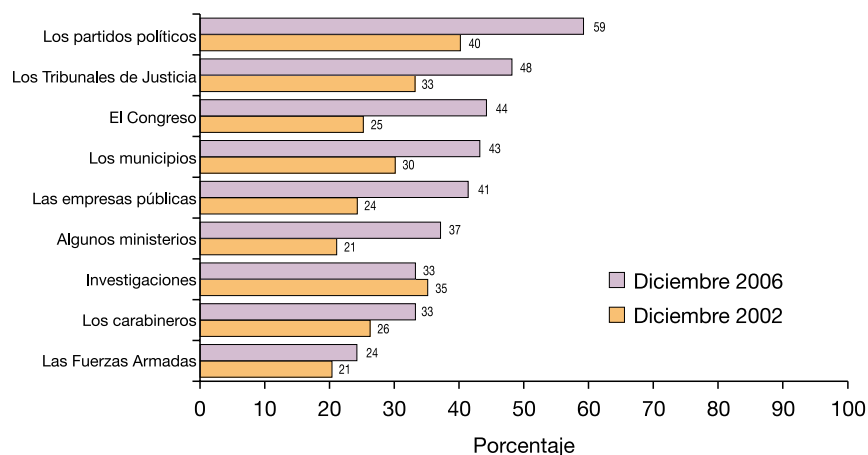
En general, los estudios de opinión que han aludido al tema lo hacen desde dos perspectivas: corrupción y delincuencia. Evidentemente al referirse las mediciones a aspectos negativos asociados a la actividad de los tribunales se produce un sesgo, pero en todo caso los resultados de los referidos estudios de opinión sirven para indicar —al menos de un modo general— la forma en que la gente percibe el accionar de los tribunales.

Adelantamos que en el marco de los estudios a los que accedimos y cuyas principales conclusiones se reseñan a continuación, la evaluación pública de la actuación judicial es negativa.

1. Encuesta CEP diciembre 2006⁽³⁾

Frente a la pregunta acerca de cuán extendida cree que está la corrupción en cada una de las instituciones que se mencionaron, los tribunales de justicia ocuparon el segundo lugar en las respuestas que señalaron que “hay mucha corrupción”, siendo superados únicamente por los partidos políticos. En este punto, la encuesta de diciembre de 2006 ratifica una tendencia que se mantiene desde hace ya varios años.

Gráfico 2



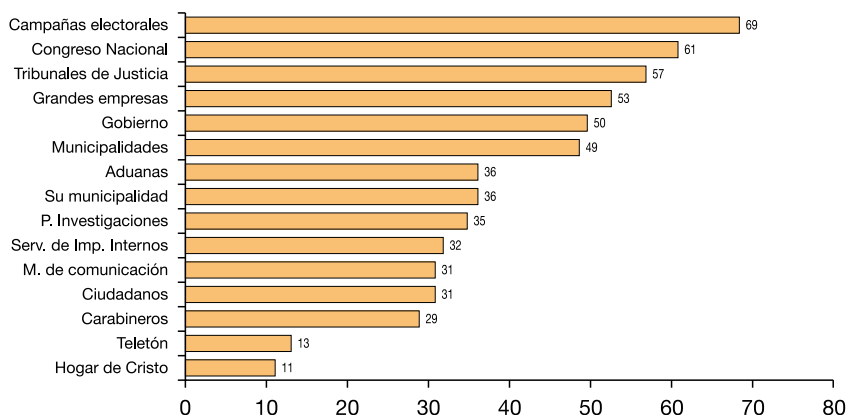
(3) Centro de Estudios Públicos, Encuestas Nacionales.

La diferencia en las menciones entre diciembre de 2002 y diciembre de 2006 alcanza 15 puntos en el caso de los Tribunales de Justicia, lo que es relevante desde el punto de vista estadístico, según señaló el CEP al presentar los resultados de la encuesta.

2. Encuesta CERC diciembre 2006

La encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea confirma la percepción anterior, al ubicar a los Tribunales de Justicia en un tercer lugar, solo superado por el Congreso y las campañas electorales —ambos estrechamente vinculados a los partidos políticos— en una medición acerca del grado de corrupción de las instituciones.

Gráfico 3



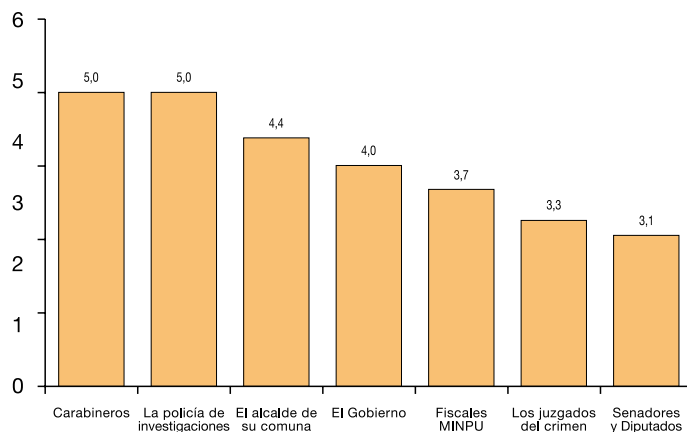
La encuesta se elaboró sobre la base de la preguntas acerca de: ¿Cuánta corrupción cree que hay en el Gobierno, los tribunales de justicia, las grandes empresas, los medios de comunicación, entre los ciudadanos, las municipalidades, las campañas electorales, el Congreso Nacional? ¿La municipalidad donde usted vive, el Servicio de Impuestos Internos, la Teletón, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, las aduanas, el Hogar de Cristo? Se solicitó a los encuestados la calificación del 0 al 10, donde 0 significa “nada” y 10 “mucho”.⁽⁴⁾

(4) Fuente: Barómetro Cerc, diciembre de 2006.

3. Paz Ciudadana - Adimark junio 2007⁽⁵⁾

La encuesta de Paz Ciudadana evaluó a las autoridades frente a la delincuencia, con nota entre 1 y 7.

Gráfico 4



En esta encuesta, los juzgados del crimen resultan evaluados en el penúltimo lugar, superando únicamente a los senadores y diputados.

4. Libertad y Desarrollo

De acuerdo con la Encuesta de Delincuencia, respecto de la percepción de la gente, presentada por el Instituto Libertad y Desarrollo en junio de este año, hay varias informaciones que podemos destacar, todas ellas asociadas —obviamente— al tema de la delincuencia:

- Un 35% de los encuestados estima que la principal causa de la delincuencia son las sanciones débiles aplicadas por los jueces. Solo a continuación se menciona el consumo de drogas (26%) y la falta de trabajo o desempleo (19%).
- Los jueces son la institución peor evaluada en la lucha contra la delincuencia, con una nota 2,9 (en una escala de 1 a 7) en julio de 2007, la misma que tenía en abril de 2006, con variaciones en el período intermedio.

(5) Índice Paz Ciudadana – Adimark junio 2007, presentado el 7 de agosto de 2007.

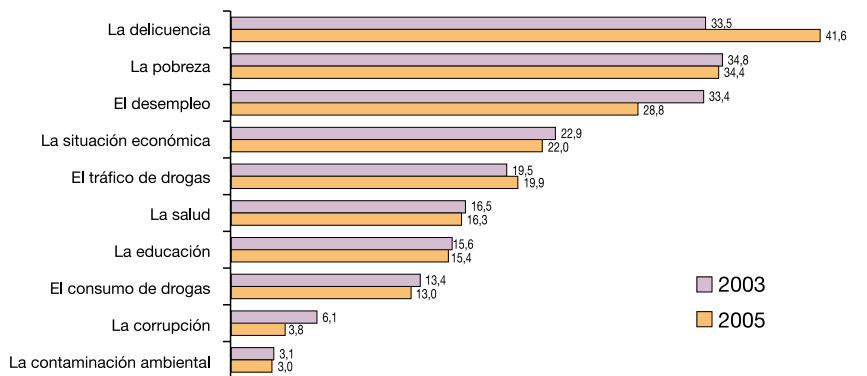
- En las siete evaluaciones efectuadas por Libertad y Desarrollo entre abril de 2006 y julio de 2007 los jueces obtienen las notas más bajas, seguidos por los fiscales (3,4), el Gobierno (3,8), los alcaldes (4,1) y carabineros (5,2). Los partidos políticos y los parlamentarios no están incluidos entre las alternativas.
- La peor evaluación en materia de trato a las víctimas la obtienen los tribunales de justicia con un 50% que considera el trato “malo” o “muy malo”.

5. Instituto Nacional de Estadísticas⁽⁶⁾

La encuesta nacional sobre seguridad ciudadana, que se realizó por segunda vez en 2005 contiene al menos dos variables que parecen relevantes desde la perspectiva de la percepción de los tribunales: los dos principales problemas que afectan al país y las causas de la delincuencia.

Respecto de lo primero, destaca la percepción de la delincuencia como el principal problema del país, desplazando ampliamente a la pobreza y al desempleo.

Gráfico 5

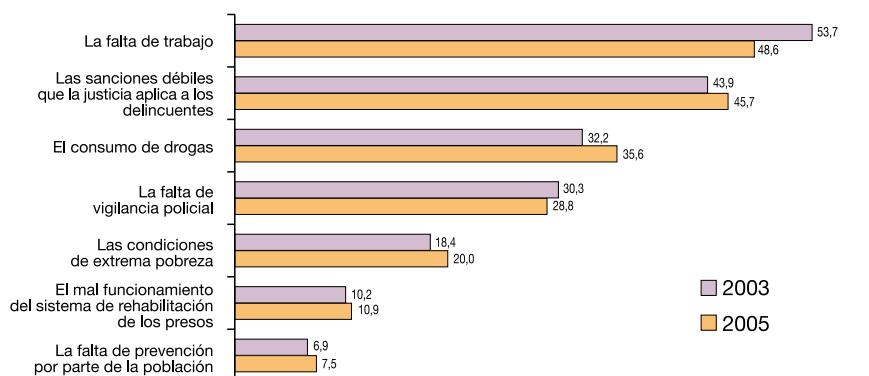


Para elaborar esta conclusión se consultó acerca de los dos principales problemas que tenía el país.

(6) Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2005 (ENUSC 2005). Principales Resultados. Santiago de Chile, julio de 2006. Instituto Nacional de Estadísticas.

Posteriormente, frente a la consulta acerca de las causas atribuibles al problema de la delincuencia, la respuesta “las sanciones débiles que aplica la justicia experimenta un incremento estadísticamente significativo en el período 2003-2005, virtualmente igualando a “la falta de trabajo”, la que evidencia una disminución”.

Gráfico 6



Razones de una mala imagen

No es fácil explicar las razones que inciden en la negativa percepción ciudadana del Poder Judicial, pero creemos que muy probablemente —aunque no disponemos de evidencia empírica para demostrarlo— ellas se encuentran íntimamente vinculadas a la justicia penal.

Lo que las encuestas muestran no es nuevo. Chile es uno de los países de América Latina que posee una de las más altas tasas de inseguridad subjetiva, lo que en realidad no se compadece con los delitos efectivamente cometidos en el país.

Esta mala percepción se basa, en mi opinión, en tres razones:

a. El debate político

En Chile, al igual que en otras partes del mundo, el combate de la delincuencia es hoy una importante herramienta de lucha política.

No es fácil explicar las razones que inciden en la negativa percepción ciudadana del Poder Judicial, pero creemos que muy probablemente —aunque no disponemos de evidencia empírica para demostrarlo— ellas se encuentran íntimamente vinculadas a la justicia penal.

Ello ocurre además con particular intensidad en momentos en los que la situación económica mejora y el desempleo disminuye. Así lo demuestran al menos las encuestas. No es necesario citar ejemplos para afirmar que el tema de la delincuencia y su combate es hoy un importante instrumento, a través del cual la oposición pretende endosar al Gobierno el malestar ciudadano por la —supuesta— falta de seguridad, o al menos por la inseguridad subjetiva. En ese contexto a todos (oposición y gobierno) les resulta mucho más sencillo buscar en un tercero —el Juez— al verdadero responsable de esa inseguridad.

Lo anterior se ve agravado por una cierta percepción de los sectores más *progresistas*, representados genéricamente por la Concertación, acerca de la necesidad de levantar un discurso duro en contra de la delincuencia.

El fantasma de Lionel Jospin derrotado en Francia por Chirac en 2002 sobre la base de un discurso centrado en temas de delincuencia y en oposición, el ejemplo de Tony Blair y su propuesta de “*tough on crime and tough on the causes of crime*” salvando con éxito uno y otro escollo —citado hasta el cansancio por algunos líderes concertacionistas—, parecen haber convencido al Gobierno de dejar solos finalmente a los jueces en su labor de administrar justicia. Todo ello se ha complementado con propuestas de reforma legal para “eliminar zonas de impunidad” o bien reducir el ámbito de discrecionalidad judicial, por ejemplo, en materia de prisión preventiva.

En definitiva, existe en el imaginario de nuestra *clase política*, la convicción de que la demanda por más “mano dura” genera votos y que mientras exista alguien más a quien responsabilizar por los problemas de seguridad, el

En definitiva, existe en el imaginario de nuestra clase política, la convicción de que la demanda por más “mano dura” genera votos.

tema seguirá presente y la delincuencia continuará siendo un tema explicado, más frecuentemente, a través de “las sanciones débiles que la justicia aplica a los delincuentes”, en vez de serlo por las propias deficiencias de las políticas de

seguridad implementadas por la Administración y en particular, por el Ministerio del Interior y las Policías, especialmente Carabineros.

b. La difusión mediática de la administración de Justicia

Creo que corresponde comenzar aclarando que la preocupación de los medios por lo que ocurre en tribunales es un proceso natural y positivo. Creo que

es necesario desechar inmediatamente la tentación de buscar una explicación fácil que apunte a responsabilizar únicamente a los medios de comunicación de la deficiente percepción ciudadana acerca de la labor de los tribunales.

Sin embargo, pareciera que la difusión pública de múltiples hechos asociados a la administración de justicia no ha contribuido a su valoración, sino todo lo contrario, al deterioro de su prestigio.

Contra todo lo que se pensó al diseñarla, la transparencia de la actividad jurisdiccional que trajo consigo la Reforma Procesal Penal, sumada a la difusión televisada de hechos delictuales, en lugar de prestigiar la acción de los jueces, parecen haberla deslucido. Ni siquiera la transparencia ha logrado diluir la percepción de corrupción que la labor judicial arrastra desde hace ya varios años.

Ni siquiera la transparencia ha logrado diluir la percepción de corrupción que la labor judicial arrastra desde hace ya varios años.

Las razones que explican esta “mala prensa” son muchas y datan —en algunos casos— desde los propios inicios de la relación conflictiva entre medios y el Poder Judicial en Chile.

Sin embargo, hay un par de aspectos nuevos que conviene destacar:

Por una parte, es obvio —aunque en ocasiones se olvida— que la mayor parte de las veces las informaciones publicadas no son falsas. Puede ser que no sean representativas de la labor judicial y constituyan, desde esa perspectiva, ejemplos injustos. Es posible que un error aislado dañe a toda la institución, pero en general estos corresponden a hechos ciertos.

Efectivamente, todo eso puede ocurrir, del mismo modo en que ocurre con los demás poderes del Estado. Un juez tramitando su propio divorcio con *fast track* lesiona la imagen de todos los magistrados tanto como un parlamentario que falsifica su título profesional —o de enseñanza media—, o como un Ministro de Estado que recibe un caballo del sector que regula.

No es entonces la difusión de los hechos la que crea todo el problema. Una parte de la mala valoración se explica por los propios sucesos difundidos y otra —en mi opinión— por su falta de representatividad.

Aún más, la profesión legal en Chile, uno de cuyos máximos exponentes son los jueces, ha sido tradicionalmente bastante ajena a la labor periodística. No la comprende y en muchos casos, tampoco la tolera. Percibe a los periodistas como personas más bien ignorantes, que debiendo conocer y entender las normas

que regulan nuestra vida social y la labor de quienes están profesionalmente ligados a su interpretación y aplicación, las desconocen e ignoran.

Recién en estos días los abogados chilenos empezamos a entender algo que en sociedades más modernas nuestros colegas aprendieron hace tiempo: que la disputa jurídica dejó de ser un tema que solo se da en estrados, en la sala de audiencias, o en el expediente.

Recién en estos días los abogados chilenos empezamos a entender algo, que en sociedades más modernas nuestros colegas aprendieron hace tiempo: que la disputa jurídica dejó de ser un tema que solo se da en estrados.

Una buena demostración de ello es el creciente protagonismo público que han alcanzado fiscales y defensores en el marco de la Reforma Procesal Penal, protagonismo público que, sin embargo, no se extiende a los jueces.

Además de los hechos difundidos, su falta de representatividad y la escasa tradición de información al público de la profesión legal y en particular de los operadores de la administración de justicia, otra parte se explicaría por la falta de respuesta del Poder Judicial a las críticas —muchas veces injustas— que se le formulan.

c. Ausencia del Poder Judicial del debate público

A diferencia de los demás Poderes del Estado y de los nuevos operadores institucionales del sector justicia, el Poder Judicial como tal, no posee una política para informar al público, enfrentar la crítica y dar a conocer su labor con un sentido estratégico.

A pesar de que en el último tiempo la Corte Suprema ha perfeccionado su sistema de comunicaciones, creando una unidad que asume esa tarea, hasta ahora sus frutos apenas asoman tímidamente.

Todos los pasos que se han dado en esta dirección parecen positivos, pero aún queda mucho por hacer. Es necesario en mi opinión terminar con la idea tan difundida y estoica que “los jueces hablan en sus fallos”. Los magistrados deben hablar al público, porque en una sociedad cada vez más moderna, como la nuestra, los órganos del Estado tienen la obligación de informar a los ciudadanos acerca de la forma en que dan cumplimiento a sus mandatos constitucionales, y deben hacerlo de una manera sencilla y simple, porque es obligación del Poder Judicial darse a entender y no de la ciudadanía descifrar el críptico lenguaje de los jueces.

Además, frente a los ataques e imputaciones permanentes de parlamentarios, autoridades de gobierno y aun del propio público, son los magistrados los que deben defender su labor y la forma en que se cumple.

Al margen de la mirada de expertos en el tema, estimo que para estos efectos, los jueces no son solo los ministros de la Corte Suprema. Del mismo modo que lo han hecho Fiscalía y Defensoría, el Poder Judicial requiere un sistema de comunicaciones que permita anticipar los conflictos y reaccionar, cuando sea necesario, para explicar la decisión que cualquier juez del país —en especial los de instancia que son los más expuestos— pueda adoptar.

A lo anterior debemos agregar que el sistema de comunicaciones que desarrolle el Poder Judicial debe ser entonces propiamente corporativo y debe, en consecuencia, abordar los temas desde una perspectiva nacional y no solo metropolitana.

Sin embargo, en mi opinión, el sistema de comunicaciones del Poder Judicial debe ser solo uno. Si se pretendiera que existieran tantas vocerías como jueces —por ejemplo—, el objetivo se perdería y sería imposible para los jueces intentar opinar o debatir como un poder del Estado, que es la principal fuente de su poder.

Únicamente con el Poder Judicial desempeñándose como un actor del debate público podría enfrentarse adecuadamente el deber que ese poder del Estado tiene de informar al público acerca de la forma como se administra justicia en nuestro país, de los efectos de sus decisiones, de lo que significa la cárcel en Chile —para los asuntos penales— y en general, del impacto biográfico de sus decisiones en las vidas de miles de personas.

¿Es el Poder Judicial independiente de la opinión pública?

Nuestro sistema judicial ha sido diseñado para administrar justicia al margen de cualquier presión o influencia. Al comenzar esta reflexión recordábamos el sentido de la independencia judicial respecto de otros poderes y de sus superiores.

Sin embargo, no parece ser un sistema que en los hechos, sea impermeable a la opinión pública ni a la presión de los medios.

En el Reino Unido, el British Crime Survey desarrollado anualmente por el Home Office ha logrado establecer que los incrementos y disminuciones de la población penal inglesa, directamente relacionada con las decisiones adoptadas

por los jueces, muchas veces no se explican ni por cambios normativos, ni por incrementos o disminuciones en la tasa de criminalidad.

Se ha analizado su vinculación con hechos delictivos muy concretos, de gran impacto público, que parecen haber intencionado también las decisiones de los jueces y de los magistrados.

¿No será lo mismo que nos ocurre cuando las Cortes de Apelaciones decretan prisiones preventivas, revocando decisiones de los jueces de Garantía en hechos de gran impacto, por delitos que —sabemos— jamás serán sancionados con privación de libertad?

Este es un asunto que requiere más análisis y discusión, pero que creo vale la pena investigar.

Autor



Rodrigo Quintana

Abogado de la Universidad de Valparaíso. Se ha desempeñado como Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, como Asesor Político y Legislativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, ejerciendo también como Defensor Nacional de la República. Actualmente es Abogado Consejero del Consejo de Defensa del Estado.

© 2007 Expansiva

La serie **en foco** recoge investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento es parte de un proyecto de la Corporación en conjunto con el Instituto de Estudios Judiciales, el cual se propuso estudiar la realidad de la Judicatura en Chile, para dimensionar sus fortalezas y debilidades con el fin de proponer mejoras.

Los editores del proyecto fueron Javier Couso y Fernando Atria.

Estos documentos, cuya presente publicación fue preparada con la colaboración editorial de Daniela Crovetto, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en www.expansiva.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que su fuente sea citada.