

Alternativas para estructurar  
el gobierno judicial respetando  
la independencia de los jueces\*

Juan Enrique Vargas

\* Este artículo sistematiza y desarrolla ideas generadas colectivamente con Andrés Baytelman, Mauricio Duce, Cristián Riego y el autor.

## Introducción

Luego de siglos de mantener prácticamente inalterado nuestro sistema judicial, en los últimos años hemos atacado los más diversos frentes para tratar de cambiarlo, con el fin de adecuarlo al ideario del Estado de Derecho y hacerlo más eficiente en su funcionamiento. Desde hace 15 años las reformas se han extendido a casi todas las áreas de la judicatura: reforma procesal penal, de responsabilidad penal adolescente, de familia, cobranzas laborales, además de una serie de otras transformaciones de carácter orgánico e institucional. Próxima está a entrar en vigencia una modificación a la justicia laboral y se comienza a discutir en la actualidad otra a la justicia civil, a la par que nuestro Poder Judicial ha experimentado un significativo crecimiento. Entre los años 2000 y 2006 el presupuesto para justicia creció en términos reales un 110% y en el mismo período el número de jueces aumentó 63%.<sup>(1)</sup>

Los resultados de estas reformas han sido dispares. En general, se tiene una muy buena evaluación de la reforma procesal penal, siendo bastante distinto lo ocurrido con la justicia de familia. Pero más allá de esta situación, las percepciones de la ciudadanía sobre la justicia siguen siendo bastante negativas. Tal como se observa en el siguiente gráfico, según la encuesta Latinobarómetro, el porcentaje de personas que tienen mucha o algo de confianza en la justicia en Chile alcanzó el año 2006 a solo un 36%, aunque el aumento no es menor desde 2003, en que llegó a un mínimo de 20%.

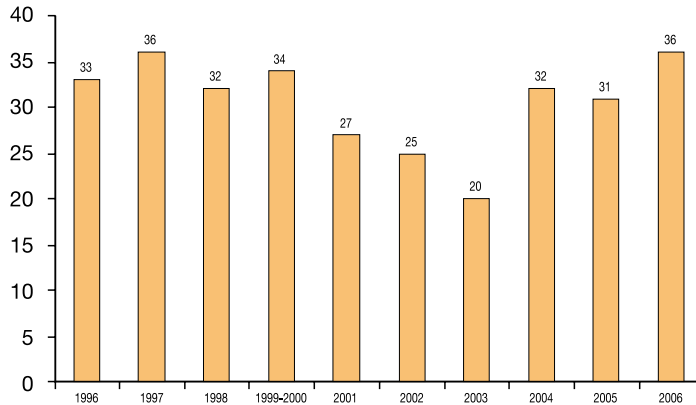
Tampoco es muy favorable la evaluación del desempeño del Poder Judicial, donde las respuestas “muy bien” o “bien” solo alcanzan el 27%, lo que deja en una mala posición a Chile dentro del contexto regional.

Son muchas las causas que permiten explicar la distancia entre los cambios realizados y los resultados que perciben los usuarios, pero al menos una lección importante que hemos aprendido es que tan profundas transformaciones solo pueden obtenerse fruto de un largo y sostenido proceso, que requiere de enorme voluntad política y, sobre todo, de una muy firme y clara conducción. La capacidad de trazarse y cumplir metas, de administrar cuantiosos recursos, de negociar, en fin de liderar y gestionar el proceso de cambio, es sin dudas lo que

---

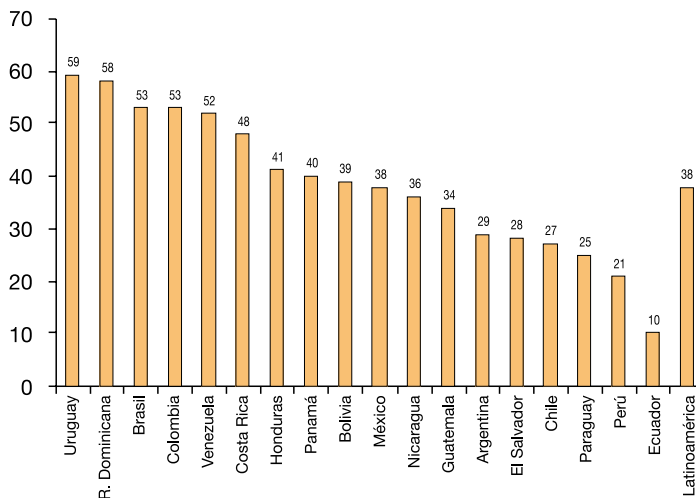
(1) La participación del Poder Judicial en el PIB ha ido creciendo constantemente. En 1977 era de un 0,11%; en 1987 de un 0,14%; en 1997 de un 0,17% y en 2006 de un 0,27%. Otro tanto ha sucedido con su participación en el presupuesto público. Pasó de un 0,36% en 1977; a un 0,53% en 1987 y a un 0,83% en 1987; siendo en 2006 de un 1,39%. Todo esto debe apreciarse dentro de un contexto de fuerte expansión tanto del PIB como del presupuesto nacional.

**Gráfico 1**  
**Porcentaje de respuestas “mucho” o “algo” de confianza en la justicia**



Fuente: Latinobarómetro 2006.

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de respuestas “muy bien” o “bien” respecto a evaluación del Poder Judicial**



Fuente: Latinobarómetro 2006.

distingue una iniciativa que triunfa de otra que fracasa. Recién ahora sabemos que esto es más importante que la más convincente de las argumentaciones o el mejor de los diseños.

En ese entendido, resulta clave para el desarrollo de las reformas y para el éxito, en términos más generales, de las políticas públicas judiciales, la existencia de un adecuado sistema de gobierno judicial. Aun cuando los sistemas de justicia están integrados por una pluralidad de instituciones —hoy con espacios crecientes de autonomía entre ellas—, lo cierto es que los Poderes Judiciales siguen teniendo un peso determinante en la forma como el sistema general se desarrolla. Por tradición, tamaño y peso político, pero también por la capacidad de fijar los ritmos y esquemas de trabajo a los que necesariamente deben sujetarse las otras instituciones —como los ministerios públicos, las defensorías públicas, las agencias periciales y hasta la policía—, lo que suceda o deje de suceder a nivel de los tribunales tiene un impacto decisivo en el sistema en general.

*(...) lo que suceda o deje de suceder a nivel de los tribunales tiene un impacto decisivo en el sistema en general.*

En los países de Latinoamérica el tema ha estado presente desde las primeras iniciativas de reformas judiciales, que acompañaron los procesos de transición a la democracia que se comenzaron a vivir a partir de la década de los 80. Creemos que las soluciones que en ese momento se idearon, que en pocas palabras significaron el traspaso y adaptación de instituciones desde la Europa continental, hasta el momento se han mostrado como insatisfactorias. Ello se debe, a nuestro parecer, a errores en la forma como se ha entendido la función judicial —una idea poco precisa de los problemas que se deben resolver— y a no considerar experiencias que provienen del mundo anglosajón que arrojan luces interesantes para abordar algunos de esos problemas.

El presente texto persigue entonces aportar a la discusión sobre los mejores arreglos institucionales para el gobierno judicial, de modo de que estas contribuciones estén disponibles en el minuto en que se vuelva a colocar el tema en la agenda de las reformas judiciales.

### **¿Cuánto gobierno judicial necesitamos?**

El diseño de una estructura de gobierno tiene complejidades diferentes en lo judicial respecto de cualquier otra entidad. Esto porque la idea de

gobierno se asocia naturalmente con la de una institución, lo que para muchos no es el modelo adecuado para constituir la función judicial. Caracterizan a una institución poseer una cultura organizacional propia y una estructura jerarquizada. La cultura organizacional apela a un conjunto de valores y creencias, estilos y dinámicas de trabajo, que determinan y diferencian a la institución de las restantes. Esa cultura tiende por naturaleza a mantenerse en el tiempo, lo que se logra a través del adoctrinamiento de los nuevos miembros y el rechazo a las intromisiones extrañas. Si se lleva esto a los tribunales da lugar a lo que se ha llamado como corporativismo judicial, que en sus versiones más extremas se ve como algo negativo, pues alienta las visiones más conservadoras y desincentiva la innovación, y hace que los funcionarios judiciales puedan estar más atentos a sus intereses que a los de los ciudadanos que deben servir; todo ello en un contexto en que los jueces ejercen soberanía, pero que —a diferencia de las restantes autoridades que también lo hacen— no están sujetos a la elección popular, es decir, la posibilidad de los ciudadanos de controlar su acción es muy limitada.

La otra característica esencial de una institución es contar con una estructura jerárquica. Normalmente, en ella quien está a la cabeza detenta el cúmulo del poder, el cual, por razones prácticas, lo delega en sus subalternos como algo facultativo que en cualquier momento puede ser revertido. Esta idea se contrapone con la noción de la independencia judicial, que persigue asegurar la imparcialidad de cada juez —atributo fundamental en ellos— mediante la evitación de cualquier tipo de injerencia en la forma como hacen su trabajo, es decir, en el modo en que resuelven los casos sometidos a su decisión. Esta independencia se pone en peligro

tanto cuando existen presiones externas a los jueces para que resuelvan en una determinada dirección (problemas de independencia externa), como cuando esas presiones vienen de los propios superiores de esos jueces (problemas de independencia interna).

Hay entonces buenas razones para sostener la conveniencia de que el “poder” del Poder Judicial no debiera pertenecer a una institución, ni menos a su jerarquía, sino a cada uno de los jueces individualmente considerados.

***Hay entonces buenas razones para sostener la conveniencia de que el “poder” del Poder Judicial no debiera pertenecer a una institución, ni menos a su jerarquía, sino a cada uno de los jueces individualmente considerados.***

De hecho, los poderes judiciales anglosajones no tienen un desarrollo institucional jerárquico como el que nosotros conocemos. Allí no existe el elemento esencial que configura una institución: una carrera profesional con diversos eslabones en la cual se vaya ascendiendo por una combinación de antigüedad y méritos. No existe lo que en Latinoamérica se conoce como carrera judicial en la cual abogados jóvenes ingresan al Poder Judicial como una opción profesional eventualmente para toda la vida, fruto de la cual pueden terminar jubilándose como judiciales sin nunca haber ejercido otra función. En los países anglosajones, los abogados llegan a ser jueces luego de períodos más o menos largos de desempeño en otras áreas de la profesión y no pueden ser “ascendidos” a otra posición dentro de la judicatura.

Incluso en naciones con sistemas judiciales de raigambre continental, como es el caso de España, se han dado pasos para desligar esta relación tan estrecha entre la carrera profesional de los jueces y la instancia jurisdiccional en que se desempeñan. Así, en ese país un “magistrado”, que es una categoría profesional más elevada que la de “juez”, puede indistintamente situarse en primera o en segunda instancia, de acuerdo a su particular vocación. Entonces, un magistrado de segunda instancia que revisa una decisión tomada en primera instancia no lo hace en calidad de superior de quien la dictó pues, como se ha dicho, bien puede haber sido adoptada por un magistrado en igual posición a la suya dentro de la carrera, sino simplemente en virtud de la conveniencia de que sean otros ojos los que vean otra vez el mismo asunto.

Estas ideas no están asentadas en nuestra región. En buena medida ello se debe a que la estructura judicial pasó de la monarquía colonial a la república sin mayores cambios. En la primera, el estamento judicial nació por una simple necesidad de especialización de funciones que no alteraba que el poder jurisdiccional último recayera en el rey. Allí se entendía que el poder de los jueces era simplemente delegado del soberano, quien lo podía retomar cuando lo estimare oportuno. El tema de la independencia judicial no era un valor relevante. Eso explica el llamado “efecto devolutivo” con que se conceden los recursos, fruto de lo cual se le reintegran sus facultades para resolver el asunto a quien originalmente pertenecían: el superior. Todo ello se mantuvo incólume en nuestros poderes judiciales, subsistiendo también instituciones como “la consulta”, que permite al superior revisar lo resuelto por el inferior aunque ninguna parte así lo solicite, o la posibilidad que

les asiste a las instancias más elevadas de dar instrucciones o avocarse a procedimientos que lleva un inferior.

El carácter vertical de la carrera judicial se acrecentó en el siglo pasado fruto del proceso de traspaso de competencias desde los órganos políticos a las instituciones del sector judicial. Con el fin de profesionalizar la función judicial y evitar interferencias político-partidistas en las designaciones, se estableció un sistema de autogeneración judicial incompleta, que aumentó naturalmente el

**E**l carácter vertical de la carrera judicial se acrecentó en el siglo pasado fruto del proceso de traspaso de competencias desde los órganos políticos a las instituciones del sector judicial.

poder de los superiores jerárquicos. Este sistema de cooptación se constituyó en una de las vías más poderosas de perpetuación de la cultura vigente en los tribunales.

De no modificarse radicalmente el sistema de carrera judicial vigente en nuestro país, haciéndola desaparecer, debemos hacernos cargo de la existencia de una institución judicial con la consiguiente necesidad de existencia de alguna estructura de Gobierno Judicial que administre dicha carrera, interviniendo en las designaciones, promociones y evaluaciones de los jueces.

Pero el carácter institucional y jerárquico de nuestros Poderes Judiciales no se manifiesta solo en la carrera judicial. Las jerarquías judiciales han ido concentrando en Latinoamérica una serie de otras potestades, fundamentalmente en el orden presupuestario y administrativo. A diferencia del caso anterior, esta situación no constituye un legado del sistema colonial, sino que es una transformación bastante reciente. En el modelo español —que es el que perdura en Europa continental hasta nuestros días— la administración de los medios materiales necesarios para la impartición de justicia no depende de los tribunales, sino que es una competencia del Poder Ejecutivo. Es el Ministerio de Justicia, a través de un departamento especializado, el encargado de todos los temas que podríamos denominar de “Gerencia Judicial”. Entre ellos se encuentra la elaboración del proyecto presupuestario del sector, la ejecución de las inversiones y adquisiciones, los desarrollos informáticos y su mantenimiento, la elaboración de las estadísticas judiciales y, la relación laboral con los empleados judiciales, por solo mencionar los más relevantes. Otro tanto sucede en Francia. En Inglaterra, estas funciones son ejercidas por el *Tribunals Service*, dependiente del *Department of Constitutional Affairs*, que es parte del Ejecutivo y constituye

lo que nosotros denominaríamos el Ministerio de Justicia. A diferencia del caso español, esta agencia no solo se preocupa de la gestión macro o gerencia judicial, sino también de la administración de cada uno de los despachos judiciales, labor que en el primer país realizan directamente los tribunales.

Este traspaso de competencias administrativas desde el Ejecutivo al Judicial en Latinoamérica, se ha debido a la desconfianza hacia la forma en que tradicionalmente han sido utilizadas por el poder político, pues más de una vez han servido como mecanismo de presión o de injerencia en las decisiones judiciales.<sup>(2)</sup> Pero esta no es la única razón. También se ha debido a reivindicaciones de la corporación judicial, tradicionalmente postergada en términos presupuestarios y de funcionamiento respecto al resto de la administración estatal, que intuía que teniendo estas atribuciones en sus manos le iba a ser más fácil mejorar las condiciones materiales para el desempeño de la justicia. Es así como se ha llegado a afirmar que el dominio judicial sobre estas decisiones es consustancial con la independencia judicial, incluido en ello la intangibilidad presupuestaria (a través de los mínimos constitucionalmente garantizados que se han extendido en la región).<sup>(3)</sup> En los hechos este proceso de traspaso ha coincidido en América Latina con aumentos sustanciales en los presupuestos judiciales en los últimos quince años y con una mejora sustantiva en la infraestructura, equipamiento tecnológico y condiciones generales de funcionamiento de los tribunales. En términos de remuneraciones, casi sin excepciones hoy en día los sueldos judiciales, particularmente para un abogado recién recibido, no tienen competencia en el mercado ni mucho menos en la administración pública.

Nos enfrentamos entonces a un segundo nivel que justifica la existencia de una institución y por ende de un gobierno judicial, pues ciertamente las decisiones

***Este traspaso de competencias administrativas desde el Ejecutivo al Judicial en Latinoamérica, se ha debido a la desconfianza con la forma en que tradicionalmente han sido utilizadas por el poder político.***

---

(2) El traspaso más importante de competencias administrativas del Ejecutivo al Judicial se realizó en Chile a través de la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial de Chile, cuya ley fue promulgada el 10 de marzo de 1990, es decir, un día antes de que asumiera el gobierno democrático que sustituyó al militar. Muchas de las funciones que antes recaían en el Ministerio de Justicia pasaron a esta Corporación e incluso su personal se formó inicialmente con ex funcionarios del Ejecutivo. Con ella se pretendía evitar un Consejo Nacional de la Justicia similar al creado en otros países de la región. Esa iniciativa estaba en el programa de gobierno de la Concertación y por más que la llevó posteriormente al Parlamento no obtuvo los votos necesarios para aprobarla.

(3) Hoy en día los tienen Argentina, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela.



de gerencia judicial no las podrían tomar cada uno de los jueces aisladamente, pues ello tendría elevados costos en términos de coordinación y eficiencia.

Pero tal como el uso de estas competencias por parte del Ejecutivo se había prestado anteriormente para lesiones a la independencia judicial externa, existe el riesgo cierto de que su concentración en la jerarquía judicial derive en afectaciones a la independencia judicial ahora en su vertiente interna.

Adicionalmente a la carrera y a la gerencia judicial, hay un tercer nivel que justifica la existencia de una institución y de un gobierno judicial. Se trata de un nivel más propiamente político que opera tanto hacia fuera como hacia adentro del Poder Judicial.

En lo externo, el gobierno judicial parece requerirse para una suerte de representación política de los jueces. Históricamente el poder relativo de los magistrados en Latinoamérica ha sido escaso si lo comparamos con los restantes poderes públicos. Para ello pueden darse muchas razones: su raigambre monárquica como poder delegado que ya mencionamos; su falta de legitimidad democrática; el peso de la concepción originaria del Poder Judicial como poder “nulo” —en palabras de Montesquieu—, en que los jueces solo deben aplicar mas no crear la ley; el que no se les otorgaran facultades de control constitucional sino hasta hace muy poco tiempo; las condiciones económicas de los tribunales y el nivel profesional de los jueces, y finalmente, quizás la más relevante de todas, nuestro sistema político desbalanceado que acumula el grueso del poder en la persona del Presidente. Difícilmente en esas condiciones un magistrado aislado podrá tener la fuerza suficiente como para ejercer su rol contramayoritario si con él afecta a los poderosos, particularmente cuando se trata de controlar las acciones de los restantes poderes públicos.

***El sostén institucional aparece como la única vía posible para “proteger” a los jueces de las injerencias externas y poder ejercer en todas sus dimensiones su ministerio.***

El sostén institucional aparece como la única vía posible para “proteger” a los jueces de las injerencias externas y poder ejercer en todas sus dimensiones su ministerio. Pareciera entonces que el

respaldo institucional sí es necesario, para que quienes traten de atacar la labor de un juez sepan que no solo deberán lidiar con él, sino también con el respaldo de sus pares y, más importante aún, con toda una institución.

Por otra parte, no debe olvidarse que el Poder Judicial integra un sistema judicial conformado por varias otras instituciones y agencias, todas las cuales

requieren de un funcionamiento mínimamente coordinado para el logro de sus respectivos objetivos. A los usuarios del sistema no les interesa saber que el Poder Judicial actuó bien en su caso, si en definitiva no reciben el servicio que necesitaban. Aunque los errores se hayan encontrado en otros de los eslabones de la cadena de producción de justicia, su evaluación global va a ser necesariamente mala y ello afectará la de los tribunales. Lo que interesa es que el producto final efectivamente se genere y con la adecuada calidad. Un ejemplo concreto permite ilustrar esta idea. Hoy en Santiago los tribunales penales funcionan casi todos en un Centro de Justicia donde confluyen todas las instituciones del sector, principalmente tribunales, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Gendarmería y Policía. Si no hubiese una coordinación adecuada entre ellas la situación podría ser caótica y el servicio muy deficiente.

Alguien entonces, debe intervenir en representación del Poder Judicial en las instancias de coordinación que existan. Llámese Comisión de Coordinación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal, Mesa Judicial o cualquier otra. Esa persona tiene que tener la capacidad de disciplinar a toda la institución tras los acuerdos que se logren.

Hoy también nos parece evidente que es necesario que el Poder Judicial tenga una vocería común, que articule un discurso único que lo represente como un todo en las discusiones que le atañen y ante la opinión pública en general.

En su vertiente interna, la función política de que venimos hablando apunta a lo que señalábamos en un comienzo: la institución necesita de algún grado de conducción y de liderazgo para moverse hacia los fines de servicio y de bien público que la sociedad le exige. Sin ellos no parece posible que, como antes anotábamos, ni las reformas ni las políticas públicas judiciales puedan ser exitosas. Sobre todo si se trata de una institución que maneja recursos —cuantiosos hoy en día como se ha dicho—, resulta esencial que haya quien tenga la obligación de planificar y rendir cuentas sobre su uso; alguien que sirva de vocero institucional y que intervenga en los mecanismos de coordinación interinstitucional indispensables para poder desarrollar adecuadamente sus labores.

El desafío es entonces lograr un gobierno judicial que sirva para conducir de modo correcto la carrera judicial, para gerenciar el sistema y para representar políticamente a la institución y conducir su desarrollo, todo en un contexto sui generis de una institución en que hay que asegurarles a sus integrantes principales, los jueces, la más amplia independencia interna.

La ausencia de gobierno judicial no solo significa descuidar el tratamiento de estos temas y mantener a los jueces en un situación de marginalidad sino, más peligroso aún, conlleva riesgos intensos para la independencia externa de los jueces, los mismos que han existido en el pasado en Chile y que aún permanecen en varios países de la región.

### **La solución tradicional: los Consejos de Justicia**

La respuesta ideada en América Latina para generar un gobierno judicial que evitara la afectación de la independencia externa de los jueces —que era lo que sucedía cuando estaba en manos del Poder Ejecutivo o del Legislativo— y que a su vez escapara de los riesgos para la independencia interna —que se presentaría de concentrarlo en la Corte Suprema—, fue la creación de los Consejos de la Justicia (o de la Judicatura o de la Magistratura). Se desarrollaron así organismos especializados para asumir este rol con una integración plural, tanto de los distintos poderes del Estado como también, en algunos casos, de la sociedad civil. El modelo no era original, pues se copiaba a los consejos creados en Francia, Italia y España luego de la Segunda Guerra Mundial, claro que con un cariz bastante distinto, pues estos últimos solo tienen por función intervenir en los temas vinculados a la carrera judicial, a diferencia de la mayoría de los países de nuestra región en donde se les dieron también competencias para la gerencia judicial.

El proceso fue intenso y en pocos años gran número de los países de la región ya contaban con consejos. Así, en 1991 se crea en Colombia; el año siguiente lo establecieron Ecuador, El Salvador y Paraguay; Perú en 1993, y Argentina y México en 1994. Bastante antes, en forma pionera, lo había instaurado Venezuela en 1961.

Sin embargo, este arreglo institucional en el que tanto confió en la región hoy es objeto de serios cuestionamientos. En una apretada y gruesa síntesis puede señalarse que los consejos no han dado los resultados esperados por las siguientes razones:

- A los consejos jamás se les ha entregado la totalidad de las funciones de gobierno judicial, pues aquella que hemos llamado de representación política, por historia y peso institucional ha sido conservada en las cortes supremas. Incluso en las restantes han quedado también zonas oscuras, de intersección de facultades. Todo ello ha redundado en una constante

y desgastante pugna de poderes entre las cortes supremas y los consejos, costándole muchísimos a estos encontrar su definitivo nicho.

- Por lo general los consejos han sido tan permeables a las influencias políticas en el manejo de las carreras judiciales como antes lo eran los otros poderes del Estado. Incluso, como lo comprueba la experiencia española, los cambios intentados en su composición no han sido eficaces para diluir los compromisos políticos de sus integrantes con el sector que los designa.
- Los consejos no han servido para profesionalizar y por ende hacer más eficiente la administración de los tribunales. En parte por su integración mayoritaria si no exclusiva, de abogados; en parte por tratarse de órganos colegiados no muy eficientes a la hora de tomar decisiones cotidianas de gestión; en parte porque ellos mismos han creado costosas estructuras burocráticas pero poco profesionales que se superponen y encarecen las que ya existían en los poderes judiciales.

Todos estos problemas han dado lugar a un fenómeno inverso, producto del cual se está revirtiendo el proceso que dio lugar a estas nuevas instituciones. Venezuela, que como decíamos fue el primer país que lo creó, se convirtió también el primero en disolverlo en 1999. En Colombia las críticas de que ha sido objeto han llevado a una iniciativa constitucional promovida por el gobierno para terminar con él. En Argentina fue objeto de importantes cambios —dentro de un contexto de fuertes críticas— durante 2006. En otros países si bien no se ha llegado a tal extremo, la tendencia ha sido a limitar su autonomía y colocarlos bajo la dependencia de las cortes supremas. Es el caso de México, que hizo cambios en tal sentido en 1999. Aparentemente esta es una solución que va ganando terreno en la región. Es lo que existe hoy en día en Costa Rica y a lo que apunta la declaración de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas, en donde se recomendó que la dirección de los consejos fuera entregada al Presidente de la respectiva Corte Suprema. En 2004 y como muestra del camino de convergencia, las cumbres iberoamericanas de cortes supremas y de consejos acordaron su fusión, aunque expresamente se reconoció en la declaración final que “en los sistemas judiciales existen funciones administrativas y jurisdiccionales que deben estar claramente diferenciadas, a fin de asegurar el más alto grado de eficiencia en el servicio de los justiciables y de los usuarios en general”.

## **Situación actual en Chile: del excesivo poder de la jerarquía a la crisis del gobierno judicial**

El Poder Judicial chileno proviene de una larga tradición caracterizada por un enorme peso de la jerarquía en la resolución de todas las cuestiones relevantes en su interior. Como sabemos, se trata de una historia de mucha estabilidad institucional en la que los tribunales lograron sortear períodos de grandes convulsiones políticas e institucionales sin sufrir mayores alteraciones.

En el sistema tradicional, los jueces desarrollaban una extensa carrera que solía abarcar toda su vida profesional, a lo largo de la cual iban ocupando cargos de creciente importancia y reconocimiento. Solo al final de esa carrera unos pocos de ellos alcanzaban la Corte Suprema, desde la cual ejercían funciones de control muy amplias sobre el conjunto del sistema y los magistrados. Tales mecanismos de control alcanzaban a todas las expresiones de la vida judicial incluidas las decisiones jurisdiccionales mismas, a la par de los temas de gestión, ascensos, manejo de personal administrativo, comportamiento profesional e incluso algunos aspectos de la vida personal de los jueces.

Los mecanismos de control eran muchos, a saber:

- Normalmente el reclutamiento se producía a través del acceso a un puesto de secretaría o a un cargo del escalafón primario en un lugar pequeño y alejado de las ciudades asiento de Corte de Apelaciones. Tanto este, como los ascensos posteriores, dependían de la inclusión en ternas elaboradas por los superiores.
- Los superiores calificaban anualmente a todos sus subordinados, siendo determinante de tal calificación la carrera de este e incluso su permanencia en el Poder Judicial.
- Los superiores también detentaban amplias facultades para imponer medidas disciplinarias, de oficio o a través de quejas de las partes.
- El manejo administrativo regular era ejercido de manera muy directa y centralizada por la Corte Suprema y, en menor medida, por las Cortes de Apelaciones. Esto tenía consecuencias en la persona de los magistrados (permisos, traslados, acceso a la capacitación, entre otros), como también en la dotación de infraestructura y recursos para el funcionamiento del tribunal.

- Existían sistemas de control administrativo, como las visitas ordinarias, que permitían a los superiores asumir en plenitud la competencia del inferior.
- Existía un amplio régimen de recursos jurisdiccionales, incluidos algunos automáticos (como la consulta) y, en general, otorgaban a los superiores una facultad amplia de revisión y reforma con muy poca carga de fundamentación (siendo paradigmática al respecto la queja).
- Estaba la posibilidad de excluir a un inferior de la competencia en los casos de mayor relevancia, por medio de la designación de un ministro en visita o cuando la ley lo establecía directamente.

Todos estos mecanismos de control estaban caracterizados por su amplitud y discrecionalidad; ejerciéndose además en el contexto de un Poder Judicial relativamente pequeño en el cual sus miembros solían conocerse en forma personal. Como consecuencia de lo anterior, era posible constatar que el medio judicial compartía un *ethos* muy específico en que la individualidad, la creatividad y la innovación no eran en especial incentivados —en algunos casos, derechamente castigados— y en el que la adhesión a la jerarquía solía ser beneficiada con la promoción a la misma. Además, se trataba de un Poder Judicial que había desarrollado poco sus capacidades argumentativas y que era más bien introvertido, pues no necesitaba justificar demasiado el ejercicio de sus facultades, ni hacia el interior, ni tampoco al conjunto de la ciudadanía, ya que se desenvolvía en un contexto de aislamiento institucional.

Esta tradición fue criticada desde diversas perspectivas; entre las principales cabe mencionar su contradicción con la idea de independencia interna de los jueces exigida por las concepciones modernas; su tendencia a reproducir prácticas obsoletas; su poca transparencia y exposición al escrutinio público y su incapacidad para adaptarse a las necesidades cambiantes; en definitiva, por considerársela poco apropiada para cumplir la función principal de resolver conflictos de creciente complejidad en un país en desarrollo progresivo. En parte por esta configuración institucional es que se le reprocha al Poder Judicial no haber jugado un papel relevante en muchos de los cambios y desafíos más importantes que tuvo el país durante el siglo XX.

Desde el punto de vista positivo, en cambio, habría que mencionar que esta cultura favoreció la estabilidad y la cohesión, además de permitir a la jerarquía negociar con los diversos poderes políticos garantizando siempre el comportamiento del conjunto del sistema.

En los últimos 20 años la tradición descrita se ha alterado en gran medida. Algunos de los factores que han influido son los siguientes:

- Los salarios de los jueces se han incrementado en forma sustancial, siendo actualmente una de las opciones profesionales mejor rentadas, sobre todo para quienes comienzan su carrera profesional.
- El sistema de reclutamiento en la base se ha cambiado por concursos de acceso y un curso de formación en la Academia Judicial, con procesos que ya no son discrecionales sino competitivos y más objetivos.
- El número de magistrados ha crecido enormemente, habiendo incluso problemas para llenar plazas vacantes, debiendo sucederse uno tras otros en forma constante los cursos de formación de la Academia Judicial.
- La pirámide que forma el Poder Judicial se ha aplanado enormemente. Si antes los jueces tenían razonables posibilidades de ascender en la jerarquía luego de períodos relativamente breves, hoy ello es mucho más incierto.

Todo lo anterior ha redundado en que los magistrados jóvenes han dejado de ser sometidos a un largo proceso de adaptación, por lo que hoy acceden con bastante rapidez a cargos relevantes. Su autoestima suele ser alta y también ha aumentado su capacidad argumentativa y sofisticación intelectual. Pero, además, los cambios procesales que han introducido la oralidad han, por una parte incrementado su protagonismo y, por otra, restringido sustancialmente la amplitud del sistema de recursos jurisdiccionales, haciéndolos, además, más exigentes en cuanto a su justificación. Los sistemas de gestión administrativa, por su parte, se han refinado, limitando el manejo discrecional de los superiores y situando ahora muchas de las

decisiones cotidianas de gestión al nivel de los tribunales de primera instancia.

*(...) si en 1997 había 2,7 jueces de primera instancia por cada Ministro de Corte de Apelaciones, hoy existen 8,3.*

En 1999 había en Chile 376 jueces de primera instancia, cantidad que en 2007 se ha elevado a 1.290. El número

de Ministros de Cortes de Apelaciones en ese período varió en una proporción mucho menor, de 140 a 155. Esto significa que si en 1997 había 2,7 jueces de primera instancia por cada Ministro de Corte de Apelaciones, hoy existen 8,3.

Las Cortes —en especial la Corte Suprema— todavía conservan facultades importantes de control como las calificaciones, el control de los ascensos y la

atribución de imponer medidas disciplinarias, pero el contexto democrático y los cambios en la cultura del mundo judicial han tendido a deslegitimar fuertemente su ejercicio, sobre todo en la medida en que este no se ha sofisticado en su capacidad de dar plenas garantías de transparencia y no arbitrariedad. En los hechos, hoy en día las calificaciones no sirven para distinguir entre los funcionarios buenos y malos, pues prácticamente todos terminan siendo muy bien evaluados, y la Corte se tiene que autolimitar y dejar de ejercer las fuertes facultades disciplinarias que detenta. La creación del Comité de Ética de la Corte Suprema fue en su momento una respuesta frente a algunos de estos problemas, pero hoy se muestra como insuficiente y, de hecho, ha sido modificada.

Por otra parte, esas mismas cortes también han crecido, transformándose a veces en grandes tribunales en los cuales es difícil generar liderazgos que permitan el ejercicio de sus atribuciones de gobierno, para generar políticas en estos ámbitos, mantenerlas en el tiempo y poder comunicarlas a la ciudadanía.

La paradoja reside en que es precisamente la amplitud de facultades con que cuentan las cortes, considerada excesiva por la opinión general, lo que ha terminado limitando y casi anulando su capacidad de evaluar y controlar a los funcionarios judiciales.

*La paradoja reside en que es precisamente la amplitud de facultades con que cuentan las cortes, considerada excesiva por la opinión general, lo que ha terminado limitando y casi anulando su capacidad de evaluar y controlar a los funcionarios judiciales.*

El escenario externo ha cambiado también en forma importante. Hoy existe una permanente atención por parte de la opinión pública sobre lo que hacen los tribunales. Esto ha generado una fuerte demanda de mayor transparencia hacia el Poder Judicial, para que genere más información y, en definitiva, ha dado lugar a un mayor nivel de control público de su actuar.

Cabe indicar que hay un movimiento de opinión entre los magistrados que plantea una concepción muy amplia de la independencia del juez, pretendiendo suprimir o reducir sustancialmente los controles existentes y que reivindica no solo la autonomía de los jueces de todas las jerarquías para aplicar la ley a los hechos del caso, sino la independencia para interpretar esta última sin sujeción a las decisiones de tribunales superiores e incluso la capacidad de apartarse de su tenor literal en invocación de otros valores del sistema legal, de acuerdo con su personal concepción de los mismos.



La evolución que hemos descrito se ha dado al margen o como una consecuencia indirecta de intervenciones deliberadas de la autoridad política y legislativa. Debe recordarse que parte central de la estrategia judicial del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia fue alterar el sistema tradicional de gobierno judicial, creando en Chile un Consejo Nacional de la Justicia, idea que recibió una fuerte oposición desde el interior del Poder Judicial y no obtuvo los votos necesarios en el parlamento para ser aprobada. Solo se logró —en ese entonces— la introducción de algunas modificaciones menores a la carrera judicial y la creación de la Academia Judicial. Posteriormente, los temas centrales del gobierno judicial quedaron relegados de la agenda de reformas a la justicia —enfocada ahora hacia los procedimientos— más allá de algunos cambios menores que emanaron de la mesa judicial y que aún no se han convertido en ley. Sobre ellos nos referiremos más adelante.

### **Bases para un nuevo modelo**

Lo expuesto anteriormente nos lleva a concluir que es necesario pensar arreglos institucionales para el gobierno judicial a partir de las estructuras internas del mismo. Esto nos lleva a plantear cambios en la organización y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de forma tal que pueda asumir adecuadamente tanto sus funciones jurisdiccionales como las de gobierno. Siguiendo la línea de lo acordado en la Cumbre Judicial, nos parece que es posible proponer un sistema que permita al interior de los poderes judiciales

*(...) es necesario pensar arreglos institucionales para el gobierno judicial a partir de las estructuras internas del mismo.*

asignar diferenciadamente funciones de gobierno judicial a entidades especializadas. Ello exige, a nuestro juicio, modernizar y tecnificar el trabajo de la Corte Suprema. Creemos que con las

propuestas que siguen será posible obtener un sistema eficiente de gobierno que a la par resguarde eficazmente la independencia de los magistrados, tanto en su vertiente externa como interna.

#### **1. Función jurisdiccional de la Corte Suprema**

Aun cuando no es el objetivo de este trabajo analizar la función jurisdiccional de la Corte Suprema, para entender la propuesta que formulamos es necesario adelantar que gira sobre el entendido de que ella debiera concentrarse

exclusivamente en su labor de tribunal de casación dedicado a la unificación del derecho. El ideal es que para ejercer tal función la Corte pudiera funcionar siempre en pleno y no en salas, reduciéndose así el riesgo de incoherencias, lo que a su vez requeriría limitar el número de sus integrantes. Para manejar de modo adecuado su carga de trabajo y concentrarse en los asuntos socialmente más relevantes debería contar con un sistema de *certiorari*, que le permita descartar asuntos de plano o derivarlos a tribunales inferiores.

## 2. Representación política del Poder Judicial y de los jueces

El rol que hemos denominado de Representación Política del Poder Judicial debiera ser una tarea que corresponda al Presidente de la Corte Suprema, figura que además se ve claramente fortalecida con las demás propuestas que siguen. Como ya se ha dicho, las entidades colegiadas —adecuadas para la toma de decisiones jurisdiccionales— son una alternativa muy poco eficaz a la hora de tener que adoptar decisiones de conducción y ejercer liderazgo. Con la propuesta se evita la situación actual en que, por lo general, los presidentes son tan solo un *primus inter pares* con escaso poder real, totalmente dependientes de la voluntad del pleno de ministros, lo que además le resta poder negociador al Poder Judicial, pues nunca se sabe quién lo representa si esa representación es realmente confiable y si lo acordado se va a mantener luego de ser revisado por el pleno. La existencia de un presidente con poder real dotaría a la Corte Suprema de una capacidad de liderazgo y conducción de la que hoy carece, salvo cuando por circunstancias personales determinados presidentes, en los hechos, han adquirido estas facultades que nosotros sugerimos institucionalizar.

Ello supone:

- a) Un sistema transparente y competitivo para la designación del Presidente de la Corte.
- b) Que la duración de su mandato se extienda a un período suficientemente largo como para generar los expertizajes y relaciones necesarias (4 años podría ser un período prudente).

## 3. Carrera judicial

Para asumir los temas de carrera judicial proponemos la creación de un cuerpo pequeño y especializado que sea el encargado de conducir y decidir los

concursos para las designaciones y promociones que correspondan al Poder Judicial, que se encargue de la dirección de la Academia Judicial; ligando en estrecho el trabajo de esta a la anterior función y que asuma, finalmente, el control disciplinario de los funcionarios judiciales. Este cuerpo estaría integrado por miembros del Poder Judicial (jueces de una cierta jerarquía) y personalidades destacadas de la comunidad legal, siendo encabezado por el Presidente de la Corte Suprema. La intención de esta propuesta es la de desvincular en absoluto las labores y decisiones jurisdiccionales, con las relativas a la carrera de los jueces, quedando ambas entregadas a cuerpos distintos.

Esta propuesta ha sido construida bajo las siguientes premisas:

- a) La Corte Suprema queda fuera de la carrera judicial.
- b) En el proceso de designación de los ministros de esa Corte se da amplio espacio para la participación y opinión de instituciones de la sociedad civil, existiendo comparecencias públicas de los participantes.
- c) La carrera judicial es abierta, es decir, se permite el acceso a personas que provengan de otras esferas del desempeño profesional.
- d) Se desvincula el grado que el magistrado tenga en la carrera judicial con la posición que ocupa en determinada instancia procesal, siendo entonces posible que hayan jueces de igual jerarquía funcionaria desempeñándose en primera o segunda instancia, indistintamente.
- e) Todas las designaciones y promociones se realizan bajo un sistema de concursos absolutamente transparentes y competitivos.

***La independencia judicial no puede ser sinónimo de irresponsabilidad de los jueces, ni un reducto para proteger a los malos funcionarios. Toda autoridad que ejerce poder, es decir, soberanía popular, debe dar cuenta de su uso.***

Además, a este cambio institucional, se requeriría modificar sustancialmente los mecanismos de supervisión y control que existen sobre los jueces, a la vez de dotar al sistema de herramientas para que cuente con grados mayores de previsibilidad en las materias más importantes. En definitiva,

se persigue consagrar un espacio adecuado para la independencia interna y la capacidad de innovación de los magistrados, sin que ello conduzca a que puedan

ejercer sus funciones sin controles y sin una visión sistémica. La independencia judicial no puede ser sinónimo de irresponsabilidad de los jueces, ni un reducto para proteger a los malos funcionarios. Toda autoridad que ejerce poder, es decir, soberanía popular, debe dar cuenta de su uso. Sabemos que los jueces no son electos popularmente y que ejercen su cargo en forma indefinida, hasta los 75 años, mientras dure su “buena conducta” como dice nuestra constitución. Dado que ese comportamiento no lo pueden evaluar los ciudadanos, hay que buscar otros mecanismos dotados de suficiente legitimidad para hacerla efectiva.

### *3.1. Sistema de calificaciones-metas de desempeño*

Todos los sistemas de calificaciones —no solo el Poder Judicial está en crisis— son en la actualidad muy cuestionados por sus limitaciones para diferenciar efectivamente entre buenos y malos trabajadores, entre quienes se esfuerzan y quienes no. Como las calificaciones dependen de criterios subjetivos, la presión del calificador es demasiado intensa para no comprarse problemas y generar situaciones conflictivas al interior de su institución, por lo que tiende, salvo muy raras excepciones, a calificar relativamente bien a todos sus funcionarios. Las calificaciones solo funcionan cuando existe una exigencia, como en el ejército, de no poder colocar en situación de privilegio sino a un grupo limitado de funcionarios y, a la inversa, de excluir necesariamente a otro tanto.

Siendo esa la situación y no pareciendo muy posible avanzar hacia un sistema como el de las fuerzas armadas, el sistema actual de calificaciones debe ser sustituido completamente por uno que establezca compromisos de desempeño basados en metas, colectivas e individuales, de las cuales dependan incentivos valiosos para los funcionarios, tales como: bonos de desempeño, posibilidad de optar a programas especiales de capacitación, preferencia a la hora de postular a ascensos, entre otros. Las metas deben estar asociadas a indicadores cuantitativos y cualitativos que no dependan del criterio o apreciación subjetivos del evaluador.

En la definición de los indicadores deberá considerarse:

- a) Un conjunto amplio de variables, de forma tal de poder amortiguar los efectos perversos que la consideración aislada de cada uno de ellos pueda tener.
- b) Estándares progresivos. La tendencia natural es colocar metas muy sencillas de cumplir, con lo cual todos los funcionarios generalmente quedan en los

niveles más altos. Las alternativas son elegir solo al grupo de superior cumplimiento o incrementar en forma periódica la complejidad de los estándares, de tal forma que realmente muestren al grupo más selecto dentro de la institución.

- c) Los indicadores deben incorporar también la visión y las necesidades de los usuarios. Es decir, lo que estos valoran del sistema. La tendencia natural es centrar los indicadores en procesos internos de carácter intermedio, cuyo cumplimiento no necesariamente mejora el servicio o la percepción del público.
- d) Es imprescindible combinar indicadores colectivos con individuales, evitando así el fenómeno del *free rider* o polizón, es decir, que un funcionario se aproveche de logros a los cuales no ha contribuido.
- e) En principio, los indicadores debieran ser fruto de una negociación con los involucrados.
- f) La percepción de grupos especialmente relevantes de usuarios debe incorporarse como un indicador (por ejemplo, los abogados).

Para que el sistema también opere como mecanismo para apartar del Poder Judicial a los funcionarios manifiestamente negligentes o ineficientes, debería contemplarse un piso mínimo de cumplimiento de los indicadores. El funcionario que no llegue a ese piso (por ejemplo, por 2 años consecutivos), debe retirarse de la institución.

Actualmente existe en discusión un proyecto que modifica el sistema de metas e incentivos del Poder Judicial. Pese a ser un avance, este no satisface nuestra propuesta por las siguientes razones:

- Deja subsistente el actual sistema de calificaciones.<sup>(4)</sup>
- No establece metas individuales, solo colectivas.<sup>(5)</sup>
- No incorpora como indicador posible alguna medición de satisfacción de los usuarios.

---

(4) En la actualidad se está discutiendo introducirle modificaciones al sistema de calificaciones, pero sin alterarlo estructuralmente. Sí constituye un avance el que se estructuren comisiones especiales para calificar.

(5) Las metas se dividen en institucionales, asociadas a toda la entidad a la que pertenecen (7% de las remuneraciones) y colectivas, asociadas al equipo de trabajo del que forman parte (6% de las remuneraciones).

- Sirve para incentivar a los más productivos, pero no para sancionar de alguna manera a los negligentes.<sup>(6)</sup>

Una contribución importante de este proyecto es el establecimiento de una entidad externa encargada de verificar el cumplimiento de las metas.

### 3.2. Sistema disciplinario

El sistema de control disciplinario debe ser reelaborado, ya sea por medio de una reforma normativa o de una autorregulación de las propias facultades que la constitución entrega a la Corte Suprema. El objetivo de los cambios debe ser el de generar un sistema claro, transparente, objetivo y que sea percibido como legítimo y necesario por los jueces, por la comunidad legal y la ciudadanía en general. Lo anterior supone:

- a) Una definición clara a través de un Código de Ética Judicial de las conductas sancionables. La especificación de dichos comportamientos debe ser objeto de un proceso participativo. Especial dedicación hay que tener para discutir la inclusión de algunos aspectos sensibles dentro de las conductas prohibidas: ¿Hasta qué punto es posible poner aquí temas vinculados con la mala gestión o eso debe quedar solo restringido a la evaluación de desempeño? ¿Hasta dónde pueden incluirse temas vinculados a la conducta privada del juez? ¿Hay algún espacio de la vida íntima que pueda ser controlado en virtud de algún interés público? ¿Es posible incluir aquí a los jueces que se apartan manifiesta e injustificadamente de la ley o de la jurisprudencia mayoritaria?
- b) Establecimiento de un procedimiento que garantice la imparcialidad del juzgador y el derecho a defensa. Ello implica:
  - i) Creación de una entidad independiente al juzgador encargada de tramitar e investigar las quejas contra los funcionarios y de deducir las acusaciones que dieren lugar. Esta función debiera asumirla una Fiscalía Judicial con una integración apropiada de funcionarios motivados. Esta fiscalía debiera estar autorizada a actuar también de oficio y a realizar periódicamente inspecciones, sustituyendo las que hoy realizan ministros de Corte.

---

(6) Lo único que hace al respecto, es excluir del beneficio a quienes hayan sido calificados en lista condicional o deficiente.

- ii) Todos los funcionarios acusados tendrían derecho a conocer las imputaciones precisas que se les formulan con suficiente anterioridad y a presentar sus defensas, asistidos por abogados si así lo desean.
- iii) Establecimiento de una entidad independiente encargada de juzgar a los funcionarios. Una posibilidad es que esta función la asuman las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, en función del tipo de funcionario acusado o de la sanción solicitada. Otra opción sería avanzar más allá y que esta competencia sea parte de la misma organización que antes sugerimos se haga cargo de administrar la carrera judicial.

Cabe destacar que el Mensaje N° 277-352 en actual discusión en el Congreso Nacional introduce diversas, pero insuficientes modificaciones al sistema disciplinario. Este proyecto no hace suyos los estándares ya fijados con la reforma procesal penal vigente en todo el país. Algunas de sus limitaciones son las siguientes:

- La definición de faltas éticas que dan lugar a sanciones disciplinarias es en extremo general, por lo que no constituyen propiamente un Código de Ética Judicial. En cualquier caso, se incluyen allí conductas relacionadas con la negligencia en el cumplimiento de los deberes del funcionario y con aspectos relativos a la moralidad de su vida privada.
- En el procedimiento disciplinario se intenta separar las funciones de investigación y juzgamiento —asignándole las primeras al Ministerio Público Judicial que crea— pero establece excepciones que no se justifican, volviendo a atribuirle en ciertos casos a un ministro de Corte o el secretario del tribunal tal tarea.
- Mantiene, innecesariamente, la figura del Ministro de Fe que debe autorizar toda actuación del investigador.
- La tramitación es escrita, sin audiencias.
- El fallo se elabora a partir del informe y los antecedentes acompañados por el investigador. No existe propiamente un juicio disciplinario ante el órgano sancionador, con derecho a defensa y actividad probatoria.
- Establece una suerte de consulta obligatoria ante la Corte Suprema.

- No queda clara la idoneidad de la composición del órgano investigador —el Ministerio Público Judicial— para abordar la tarea que se le encomienda.

### 3.3. *Jurisprudencia con mayor fuerza vinculante*

Un sistema de calificaciones unido a metas de desempeño que funcione adecuadamente, asegura incentivar la buena gestión y desincentivar conductas negligentes en lo laboral. Por su parte, un sistema disciplinario adecuado es el mecanismo correcto para reaccionar frente a las infracciones éticas. Sin embargo, ambos no cubren el otro problema reseñado en un comienzo, la existencia de jueces que quieren imponer sus propios puntos de vista, desafiando el marco normativo y la interpretación de este fijada por las cortes. Para hacer frente a esta situación, se hace imprescindible establecer un sistema jurisprudencial que asegure cierto grado de fuerza obligatoria a un espectro de las resoluciones adoptadas por las salas especializadas de la Corte Suprema y, eventualmente, de las corte de apelaciones en su ámbito de jurisdicción.<sup>(7)</sup>

Para lograr este propósito es necesario desarrollar en paralelo diversas iniciativas de cambio destinadas a lograr un sistema de acumulación de precedentes que funcione apropiadamente. Es probable que pueda ser una buena idea hacerlo parcializadamente, abordando, por ejemplo, el cambio en la materia penal —donde está más avanzada la regulación procesal— para continuar después por los otros sistemas.

Lo primero es diseñar una fórmula legal que reúna un nivel de consenso importante que delimite con claridad el alcance obligatorio de los fallos de los tribunales superiores. Sería una buena idea limitar el alcance de la jurisprudencia obligatoria a algunos ámbitos. Por ejemplo, podría ser interesante profundizar una norma que ya existe, en el sentido de dotar de fuerza claramente obligatoria las sentencias que dicte la sala penal de la Corte Suprema cuando ha conocido de un recurso en atención a existir distintas interpretaciones sostenidas en diversos fallos (art. 376 inc. 3° CPP). A partir de una primera experiencia esto se podría ir ampliando a otros aspectos temáticos y también a otras cortes. El solo hecho de

---

(7) Otra vía que se ha sugerido para lograr este mismo efecto es incluir un índice de revocación de fallos por parte de los tribunales superiores como un criterio para la calificación de los jueces inferiores. Nos parece que una medida de esta naturaleza puede tener consecuencias nocivas para la independencia interna de los magistrados, pues pueden haber fallos revocados por criterios distintos en temas perfectamente opinables y no centrales como aquellos en que proponemos la existencia de una jurisprudencia con fuerza obligatoria, o bien, la revocación puede provenir del cambio del criterio del superior sobre el asunto en cuestión, lo que para nada puede ser causa de reproche hacia el inferior.



legislar en tal sentido enviaría una fuerte señal en cuanto al valor que se le asigna a la predictibilidad de los fallos.

Para la implementación de una norma de este tipo se requeriría reforzar fuertemente la función argumentativa de las cortes para lo cual sería necesario diseñar una estrategia específica. Algunos de los componentes de esa estrategia podrían ser: especializar salas en las cortes de apelaciones; tener en consideración durante los concursos para los cargos de ministros, las capacidades argumentativas (dictar buenos fallos); diseñar programas de capacitación específicos; crear un sistema de apoyo, contratando juristas jóvenes para ayudar a los ministros en las tareas de investigación y redacción. En general, nos parece que estas tareas son indispensables para que la jurisprudencia no solo sea obligatoria sino además prestigiosa, esto, con el fin de que sea aceptada por los jueces y la comunidad legal.

Además, se requeriría diseñar un sistema de información que estandarice la producción de las decisiones y luego su recopilación, búsqueda e invocación por medio de un mecanismo de citas también estandarizado. Sobre esto existe mucha experiencia disponible y podría hacerse por la vía de licitación o colaboración con el sector privado.

#### **4. Gerencia judicial**

En cuanto a la gerencia judicial proponemos que se distinga entre decisiones generales de planificación y política, y decisiones y labores cotidianas de ejecución y administración. Las primeras deben quedar entregadas a un Consejo de Administración Judicial integrado por un conjunto acotado de funcionarios judiciales de diversas jerarquías, a los que se sumen profesionales externos con conocimiento y experiencias de gestión. A este Consejo —que será dirigido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia— le corresponderá pronunciarse sobre la planificación judicial (incluida la fijación de metas de gestión), sobre la propuesta de presupuesto del sector y las políticas generales en materias como adquisiciones, inversiones, desarrollo tecnológico, entre otros. El Consejo no debiera reunirse más que unas tres o cuatro veces al año, pues no tendrá ninguna injerencia en la gestión cotidiana de los recursos del Poder Judicial, labor que correspondería a un cuerpo de administradores profesionales a cuya cabeza se encontrará un Director Administrativo o Gerente del Poder Judicial, quien reportaría directamente al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. A este

cuerpo administrativo le correspondería la ejecución de los planes y políticas fijados por el Consejo de Administración, asumiendo, por ejemplo, la realización y el control de las inversiones judiciales. Además, tendría la responsabilidad de llevar los sistemas de información judicial y generar las propuestas sobre las cuales deberá pronunciarse en su oportunidad el Consejo.

Algunas de las premisas en las que se basa esta propuesta son las siguientes:

- a) La gerencia judicial no asume la gestión de los despachos judiciales individualmente considerados, labor que le corresponde a cada uno de estos, siguiendo para ello las políticas generales que el Consejo determine.
- b) Los funcionarios judiciales en el Consejo debieran tener algún grado de representatividad de sus pares.
- c) La Dirección Administrativa debiera contar con profesionales o técnicos en su respectiva área de experticia y solo excepcionalmente abogados en el caso de que deban preocuparse por los temas que en cualquier organización asumen los letrados.
- d) Los funcionarios de ese cuerpo deberán estar estructurados bajo una carrera que asegure su independencia técnica.

## **5. Información, transparencia y control**

La propuesta que esquemáticamente hemos presentado depende, para el cumplimiento de los fines con que fue pensada, de la existencia de un sistema abierto que genere, procese y difunda información suficiente, para construir diagnósticos ciertos sobre los cuales tomar decisiones y para poder evaluar, tanto interna como externamente, su cumplimiento.

El proceso de ampliar las competencias y facultades de una institución, que no es otra cosa que el proceso de ampliar el poder de la misma, debe llevar como contrapartida grados más intensos de control externo a su acción. Esto es particularmente importante, como hemos venido señalando, en una institución cuyos responsables no se exponen de manera periódica al veredicto popular. Es también muy relevante en una institución en la que se adoptan decisiones de alta trascendencia pública y que hoy en día administra cuantiosos recursos.

## Autor

---



### Juan Enrique Vargas

Abogado, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

© 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](http://www.expansiva.cl)

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