

Independencia de los jueces  
y estructura judicial

María Inés Horvitz



## Introducción

El propósito de este trabajo es efectuar una breve síntesis sobre las características de la organización judicial chilena y verificar si ella asegura o *está en condiciones* de asegurar estructuralmente la independencia judicial. Nos preocupa, en particular, la denominada independencia interna o personal de los jueces, pues ella puede verse especialmente afectada por la forma que adopta una determinada organización judicial, sin perjuicio de referirnos también a la mayor vulnerabilidad que su particular configuración pueda conllevar para la independencia externa, esto es, para la ausencia de interferencias por parte de los poderes públicos en el desarrollo de la función jurisdiccional.

Por consiguiente, nos referiremos (I) a la estructura judicial chilena y su funcionalidad o disfuncionalidad para asegurar la independencia de los jueces, tanto en su vertiente interna como externa; (II) se avanzará en una propuesta de reforma judicial que se oriente a garantizar la independencia judicial; luego, (III) se examinarán las atribuciones que el nuevo órgano de gobierno judicial debiera poseer para cumplir la finalidad anterior y, por último, (IV) se efectuará una recapitulación de propuestas y conclusiones.

## La estructura de la organización judicial chilena y su disfuncionalidad para garantizar la independencia de los jueces

La estructura judicial chilena —como en el resto de Latinoamérica— está marcada a fuego por la forma y el carácter del ejercicio de la jurisdicción propia del Estado Absoluto, los que fueron traspasados sin modificaciones a las colonias españolas. Como el rey no podía ejercer la jurisdicción directamente en todos los casos era necesario crear una estructura subordinada jerárquicamente y obediente, que expresara la concentración de la jurisdicción en aquel, especialmente de cara a los antiguos señores feudales, acostumbrados a usar y abusar de las facultades jurisdiccionales. En tal contexto histórico se hizo necesaria una burocracia judicial organizada piramidalmente, en cuyo vértice estaba el rey y, hacia abajo, sucesivos escalones de funcionarios que recibían el poder de jurisdicción por delegación del monarca y lo ejercían en su nombre. En este esquema cada

***La estructura judicial chilena —como en el resto de Latinoamérica— está marcada a fuego por la forma y el carácter del ejercicio de la jurisdicción propia del Estado Absoluto.***

escalón superior ejerce control sobre el inferior, mediante el mecanismo de la apelación “con efecto devolutivo”, esto es, entregando el poder jurisdiccional hacia el superior o mediante la consulta obligatoria del fallo en el mismo sentido. Uno y otro mecanismo provocaban que, en realidad, todas las decisiones inferiores fueran provisionales; se trataba más bien de una propuesta al superior que de un verdadero fallo judicial. Con ello, se aseguraba la absoluta dependencia de los jueces al monarca y el control estricto sobre sus resoluciones, las que siempre podían ser rectificadas.<sup>(1)</sup>

El traspaso y utilización de este esquema en los imperios coloniales amplió la pirámide judicial, aunque la distancia y las dificultades de comunicación la tornaron más ineficiente y permitieron el aumento de poder de los funcionarios intermedios. Esta situación derivó en la burocratización, rigidez, verticalidad y militarización de la organización judicial, características que se conservan todavía en la gran mayoría de los países de la región. Ello significa que no solo se encuentran casi intactas las formas coloniales de la judicatura, sino que ellas suelen ser aceptadas como si fueran el único modo de organización posible de la misma. Sin embargo, y como parece evidente, las características de tal organización judicial solo pueden ser funcionales a los fines del Estado Absoluto, pero son totalmente incompatibles con las exigencias de la jurisdicción en un Estado Democrático de Derecho, pues privan estructuralmente del aseguramiento de la independencia de los jueces en el ejercicio de la jurisdicción (independencia interna) y hacen muy vulnerable al Poder Judicial a las presiones externas de los poderes políticos (independencia externa).

En razón de la pervivencia de este modelo, toda la discusión sobre aquello que se ha denominado gobierno judicial<sup>(2)</sup> forma una unidad inescindible con la referida a la estructura y organización del Poder Judicial, pues ellas son las que determinan la funcionalidad del modo de gobierno existente o del perseguido. En Latinoamérica, dicho gobierno —que comprende, además, múltiples funciones de carácter estrictamente administrativo o relativo a la gestión de los tribunales— es ejercido, en la mayoría de los casos, en el contexto de una

---

(1) Cfr. Simon, Dieter: *La independencia del juez*, Ariel, Barcelona, 1985, pp. 3 y ss.; Binder/Obando: *Las repúblicas aéreas*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004, pp. 207 y ss.

(2) Que algunos, como Pizzorusso, preferirían denominarla “administración de la jurisdicción” (cfr. *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Milano, 1982, p. 1982), aunque ella puede inducir a confundir esta cuestión con el gerenciamiento del Poder Judicial.

estructura vertical y jerarquizada, y a la vez sumisa y débil; por un poder muy fuerte concentrado en el vértice. En este esquema es imposible pensar en una organización judicial que asegure genuinamente la independencia personal de los jueces, por las razones que serán expuestas en detalle más adelante. Por otra parte, cualquier alteración o modificación de esta estructura organizacional atentaría contra los intereses corporativos del vértice. Como acertadamente señala Luis Paulino Mora, ex magistrado del Tribunal Supremo de Costa Rica, “el sistema está construido para que un grupo pequeño de personas pueda imponer sus criterios sobre las diferentes cuestiones que se abordan al interior del Poder Judicial (es revelador en tal sentido los términos “Supremo”, “Suprema” o “Superior”, pues con ello se quiere significar de modo indudable quién manda y quién debe obedecer). Esta estructura resulta ser completamente vertical y no admite dobleces, de modo que cualquier tentativa para democratizar la toma de decisiones e independizar la función de los jueces es vista directamente como una amenaza al *status quo*”.<sup>(3)</sup>

Este enorme poder de los tribunales supremos es preservado a través de diversos mecanismos institucionales que determinan la sumisión de los jueces “inferiores” a los “superiores”: el régimen de nombramientos, la carrera judicial (ascensos y calificaciones), los traslados, el régimen disciplinario, las instrucciones a través de “autos acordados” o de las resoluciones de los superiores, entre otros. Solo respetando fielmente la voluntad de los superiores jerárquicos (incluso la presunta), el inferior puede aspirar a una carrera judicial ascendente que lo lleve, eventualmente, a su cúspide, planteada como la coronación exitosa de la carrera profesional de todo juez. Como señala Andrés Ibáñez: “en esto consiste la astucia del modelo. O sea, en inducir en los jueces una falsa conciencia de su modo de inserción, como independiente, en el aparato estatal, mientras se les controla —administrativamente— de forma capilar en el desempeño de su actividad jurisdiccional y en sus expectativas profesionales. La satisfacción de estas exige ascender en el *cursus honorum* y para ello es preciso adecuarse a las persuasivas exigencias de conducta profesional y extraprofesional que se difunden desde el vértice”.<sup>(4)</sup>

(3) “La reorganización del Poder Judicial en Costa Rica”, en *Justicia y sociedad. Hacia un mejor servicio público de justicia*, publicación del PNUD N° 3, 1999, p. 42.

(4) **Perfecto Andrés Ibáñez**: “Derecho y justicia en el siglo XXI”, ponencia para el Coloquio Internacional *Derecho y Justicia*, realizado en Coimbra, entre el 29 y el 31 de mayo de 2003, nota 10.

Como se aprecia, el modelo descrito produce diversas consecuencias nefastas en el objetivo de consolidar la figura del juez ideal en un Estado de Derecho. En vez de ello se obtiene un juez dócil, poco creativo, atento a las “señales” de los “superiores”, burócrata, más preocupado de tener poder administrativo que jurisdiccional. Sin embargo, lo más grave: la propia estructura

*(...) la principal manera de evaluar las bondades de una organización judicial consiste en medir sus efectos sobre la función concreta de cada uno de los jueces.*

judicial le impide ser independiente funcionalmente, pues cualquier apartamiento de las reglas, rutinas, formas o instrucciones planteadas por los “superiores” puede ser vista como un acto de insubordinación, un gesto de soberbia

o de rebeldía. Este juez no puede ocuparse exclusivamente de resolver el caso con todas sus particularidades conforme a las prescripciones de la ley, pues está preocupado de su carrera funcionaria. Por consiguiente, la principal manera de evaluar las bondades de una organización judicial consiste en medir sus efectos sobre la función concreta de cada uno de los jueces: observar si ella es un elemento de fortaleza para ese funcionario o, al contrario, un mecanismo de control que lo somete a nuevas formas de dependencia o potencia, las que provienen del exterior.

Es necesario, pues, destacar el concepto clásico de independencia judicial que solo hace referencia al conjunto de mecanismos que aseguran la autonomía funcional del juez concreto, de carne y hueso. Por eso nos parece especialmente relevante la denominada “independencia judicial interna”, esto es, aquella que indica que los jueces no pueden recibir indicaciones, instrucciones o presiones de otros jueces de su propia organización, salvo cuando se trate de cuestiones que se ventilan a través de los recursos jurisdiccionales o de normas prácticas vinculadas a la administración de los recursos (por ejemplo, horarios de los empleados). De este modo, el concepto de independencia judicial hace referencia a todos aquellos resguardos institucionales que protegen al juez concreto, no para darle una situación de privilegio, sino para asegurar su imparcialidad en la resolución jurisdiccional de los asuntos que se ponen en su conocimiento.

De allí que la estructura u organización judicial debe estar configurada de tal forma que garantice, objetivamente, la independencia e imparcialidad de los magistrados. Por tanto, es preciso examinar el sistema de su nombramiento o designación, la duración de su función, las condiciones que rigen sus ascensos,

traslados y la cesación de sus funciones, entre otros, para verificar el grado de aseguramiento de las garantías individualizadas.<sup>(5)</sup> Aunque no exista un único modelo que satisfaga esta pretensión, es claro que algunos no son aptos o funcionales a este objetivo, como es el caso —creemos— del sistema judicial chileno actualmente vigente.

En efecto, nuestro país se mantiene, hasta el momento, ajeno a estas reflexiones: la concentración siempre creciente del poder de la Corte Suprema así lo demuestra, ya sea a través del fortalecimiento de sus atribuciones disciplinarias y administrativas (creación de la comisión de ética;<sup>(6)</sup> potestad exclusiva en el traslado de los jueces),<sup>(7)</sup> en su intervención decisiva en el nombramiento de funcionarios de instituciones ajenas al Poder Judicial (como, por ejemplo, en la designación del Fiscal Nacional), y a través de dominar todas las instancias de discusión interinstitucionales sobre posibles reformas a la estructura judicial (debe ser, por ley, oída en todas las iniciativas legales que se refieran al tema judicial). En tiempo reciente sostuvo —esgrimiendo como argumento la independencia judicial— la necesidad de la autonomía financiera del Poder Judicial, iniciativa que de ser acogida acrecentaría aún más el poder corporativo de la Corte Suprema.

En general, se observa que las propuestas de reforma judicial se orientan a fortalecer —en nombre de la independencia de la organización— los poderes de los tribunales supremos para que estos luego ejerzan hacia el interior una política de control que determina presiones sobre los jueces particulares. En nombre de la “autonomía” del Poder Judicial se afecta la independencia de

*En nombre de la “autonomía” del Poder Judicial se afecta la independencia de los jueces, lo que resulta notablemente sorprendente, pues ambos conceptos suelen ser tratados como sinónimos o equivalentes.*

(5) Así lo ha establecido la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos; al respecto, vid. **Luis P. Mora**: “La independencia del juez como derecho humano”, en *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, vol. I, 1998, San José de Costa Rica, pp. 1079-1096; sobre la independencia del tribunal en el sistema europeo, vid. P. Van Dijk/ G. Van Hoof: *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 3ª ed., Kluwer Law International, 1998, pp. 451-452; en el sistema del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vid. **Joseph/Schulz/Castan**: *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Great Britain, 2000, pp. 287-288.

(6) Mediante dicha comisión se arrogó el poder de velar por la conducta ministerial de jueces que la Constitución confiere principalmente al Presidente de la República (art. 32 N° 15 y art. 77 inc. 3°) y al Congreso Nacional cuando se trata de ministros de los tribunales superiores de justicia (art. 48 N° 2.a y art. 49 N° 1).

(7) Esta potestad la compartía, hasta 1997, con el Presidente de la República (art. 77 inc. 4°).

los jueces, lo que resulta notablemente sorprendente, pues ambos conceptos suelen ser tratados como sinónimos o equivalentes.<sup>(8)</sup> De allí la necesidad de distinguir en forma clara entre jurisdicción y otras funciones (administrativas, en sentido lato) que el ordenamiento jurídico confía a algunos magistrados, pues estas últimas tienden a menoscabar la primera y, cuando se concentran en el vértice de la estructura judicial, aumentan el corporativismo (la autopercepción de agencia colectiva) y menoscaban la independencia jurisdiccional de los jueces ubicados en eslabones inferiores de la misma.

### Propuestas para una reforma judicial que asegure la independencia de los jueces

La reforma organizacional de la justicia suele enfrentar dos graves problemas: la defensa a ultranza de fuertes intereses corporativos, que pueden llevar al rechazo del proceso de cambio por aquellos actores del sistema judicial que se perciban más fuertemente afectados en tales intereses; y segundo, las enormes dificultades espe-

**Un tema prioritario de la reforma judicial constituye, como lo hemos adelantado, la clara separación de las funciones jurisdiccionales de aquellas que podrían denominarse de gobierno y administrativas o de gerenciamiento.**

cíficas y los altos costos que ella conlleva, porque el impacto de un cambio en la organización judicial obliga a procesos de implementación mucho más difíciles y costosos que los que se podrían definir como meramente “cosméticos”.

Un tema prioritario de la reforma judicial constituye, como lo hemos adelantado, la clara separación

de las funciones jurisdiccionales de aquellas que podrían denominarse de gobierno y administrativas o de gerenciamiento. Las funciones de gobierno judicial dicen relación, en general, con la selección y designación de los jueces, las condiciones de cesación de sus funciones, de los ascensos y traslados, las calificaciones y la aplicación de las medidas disciplinarias y, a diferencia de las funciones meramente administrativas,<sup>(9)</sup> no cabe duda que

(8) En el mismo sentido, y denunciando la incorrección de esta confusión, **R. Correa**: “El gobierno judicial ante la Constitución”, en *Revista de Estudios de la Justicia* N° 6, 2005, pp. 123 y ss. Este autor intenta encontrar las razones de esta confusión en la gran cantidad de atribuciones entregada a la Corte Suprema por la Constitución de 1980.

(9) Binder destaca, a nuestro juicio acertadamente, que “cualquier otra razón, tales como la necesidad de administrar eficientemente los recursos, dar cuenta a la sociedad, asignar partidas, planificar, etc., no nos llevan directo a la idea o a la necesidad de un gobierno judicial” (cfr. “Gobierno judicial y democratización de la justicia”, en *Sistemas Judiciales* N° 10, CEJA, Santiago, 2006, pp. 11 y ss.; p. 12).

ellas se orientan o deben orientarse al aseguramiento de la independencia de los jueces.<sup>(10)</sup> Así ha sido, al menos, en el origen de órganos como el Consejo de la Magistratura italiano o el Consejo General del Poder Judicial español.<sup>(11)</sup> En efecto, con ellos se trató, primero, de eliminar la concentración de funciones jurisdiccionales y de control jerárquico en manos del vértice judicial (Cortes o Tribunales Supremos) y, segundo, sustraer el gobierno de los jueces del ámbito del Poder Ejecutivo, buscándose garantizar institucionalmente la independencia externa de los magistrados. Entre los aspectos positivos de la reforma judicial producidas en este sentido<sup>(12)</sup> se destacan el desarrollo del pluralismo dentro de la estructura judicial y su apertura a la sociedad, desmontando las viejas dinámicas corporativas que habían hecho de la magistratura un cuerpo tan separado de la ciudadanía como abierto a la influencia directa del poder gobernante.<sup>(13)</sup>

Hay algunos autores que proponen un papel más propiamente político del Poder Judicial, en especial en sus relaciones con los otros poderes e instituciones públicas. Así, por ejemplo, J. E. Vargas señala que “en lo externo, el gobierno judicial parece requerirse para una suerte de **representación política** de los jueces”, fundando tal necesidad en el poder relativamente debilitado de los magistrados en Latinoamérica comparado con los restantes poderes públicos. Atribuye tal situación al carácter histórico de poder delegado de la judicatura en su concepción monárquica; su falta de legitimidad democrática; el peso de su concepción originaria como “poder nulo”, esto es, que solo aplica la ley; las bajas condiciones económicas y el deficiente nivel profesional de los jueces y el fuerte presidencialismo de los sistemas políticos latinoamericanos en detrimento de los demás poderes del Estado, entre otros factores.<sup>(14)</sup> Propone que el liderazgo institucional en esta

(10) En el mismo sentido, Binder, cit., p. 12.

(11) Aunque éste tiene atribuciones que sin duda van más allá de lo que hemos definido como de gobierno judicial.

(12) Entre los negativos, en el caso español, se señala que en la Constitución española de 1978, siguiendo el modelo italiano, estaba previsto que la elección del componente judicial del Consejo de la Justicia (12 de 20) tendría lugar “entre” los jueces; sin embargo, con la consigna de un reforzamiento de la legitimación democrática de la jurisdicción, el PSOE introdujo una modificación consistente en trasladar al parlamento la designación, también, de los integrantes del sector judicial. Desde entonces, el resultado ha sido la “drástica politización partidista de la institución” (Perfecto Andrés Ibáñez: “Derecho y justicia en el siglo XXI”, ponencia para el Coloquio Internacional *Derecho y Justicia*, realizado en Coimbra, entre el 29 y el 31 de mayo de 2003).

(13) P. Andrés Ibáñez: “Derecho y justicia en el siglo XXI”, ponencia presentada en el Coloquio Internacional Derecho y Justicia, realizado en Coimbra entre el 29 y el 31 de mayo de 2003.

(14) “La organización y el rol de las Cortes Supremas”, en *Sistemas Judiciales* N° 10, cit., p.7 (el destacado es nuestro).

función la ejerza el Presidente de la Corte Suprema, con poder “real” para negociar con los demás poderes públicos.<sup>(15)</sup>

Sin embargo, este planteamiento no se hace cargo de una cuestión previa y elemental: ¿por qué el denominado “poder” judicial debiera tener poder político? En efecto, el denominado “poder judicial” no es un “auténtico poder del Estado”, no representa a nadie, no adopta decisiones políticas ni necesita, por consiguiente, ser “contrapesado”.<sup>(16)</sup> La única fuente de legitimación democrática de cada juez es la vinculación de su actividad jurisdiccional a la ley y su aplicación a casos particulares.<sup>(17)</sup> Por ello, la principal propiedad de la organización judicial debiera ser su funcionalidad para maximizar la capacidad del juez de

**La única fuente de legitimación democrática de cada juez es la vinculación de su actividad jurisdiccional a la ley y su aplicación a casos particulares.**

atender los casos singulares sometidos a su conocimiento.<sup>(18)</sup> Esto no quiere decir que, en su función de interpretación del derecho, el juez no pueda asumir —estemos de acuerdo o no— un papel político (en sentido lato), pero ello dice

relación más bien con la amplitud del ámbito de discrecionalidad que se quiera conceder al juez a la hora de aplicar la ley.<sup>(19)</sup>

La autocomprensión de cada juez como perteneciente a un cuerpo colectivo que posee intereses y demandas propias, en que la coronación de su carrera es llegar a la cúspide de ese cuerpo, afecta objetivamente su independencia interna, pues habrá una serie de factores externos al caso que podrán incidir en

(15) *Ibid.*, p. 9.

(16) Esta concepción —de la judicatura en su conjunto como poder del Estado— provendría de una errada interpretación de la doctrina de Montesquieu acerca de la separación de los poderes del Estado (cfr. Fernando Atria: “Jurisdicción e independencia judicial: el poder Judicial como poder nulo”, en *Revista de Estudios de la Justicia* N° 5, 2004, pp. 119 y ss.; Correa, cit., pp. 117 y ss.).

(17) Correa, cit., pp. 121 y ss.

(18) En este sentido Atria, cit., p. 135.

(19) Una posición extrema es la de Michele Taruffo, muy condicionada por la experiencia italiana. Este autor critica el papel pasivo y sustancialmente subordinado del juez, que se limita a ser ejecutor fiel de la voluntad del poder político a través de la aplicación de las leyes producidas por éste. Plantea que “el juez que realiza correctamente su función (...) tiende a orientar su actividad considerando los principios fundamentales que están expresados en las cartas constitucionales o, como sea, aquellos principios que son comúnmente aceptados en la cultura y la conciencia social”. Añade que, “al realizar esta función (de interpretación) el juez ejerce un papel fundamentalmente político: lleva a cabo elecciones que con frecuencia tienen una importancia política relevante, determina arreglos económicos, establece la distribución de la riqueza, garantiza los derechos fundamentales, condiciona el desarrollo de relaciones políticas, individuales y colectivas” (cfr. “Jueces y política: de la subordinación a la dialéctica”, ponencia presentada en el XIV Seminario Eduardo García Maynez, sobre teoría y filosofía del derecho, Ciudad de México, 2004).

la forma que lo resuelva, como satisfacer las expectativas del superior jerárquico del cual depende su promoción en la estructura jerárquica o las aspiraciones corporativas del propio “poder judicial” frente a los demás poderes públicos. Ello evidentemente interfiere en la capacidad del juez de atender el caso en sus propios términos.<sup>(20)</sup> Por ello, se propone la abolición de la carrera judicial, concebida como una forma de promoción dentro de una estructura jerarquizada a la que se asciende por antigüedad y buenas calificaciones. En efecto, a nuestro juicio, parece indispensable desvincular la función jurisdiccional a la posición del juez dentro del sistema, pudiendo existir magistrados desempeñándose en primera o segunda instancia con igual posición jerárquica (horizontalidad estamental y diferenciación exclusivamente funcional).<sup>(21)</sup> Un tratamiento diferenciado, en razón de su alta y especializada función jurisdiccional, pudiera dispensarse a los jueces de la Corte de Casación (o de Nulidad).

*(...) se propone la abolición de la carrera judicial, concebida como una forma de promoción dentro de una estructura jerarquizada a la que se asciende por antigüedad y buenas calificaciones.*

Por otro lado, también se afecta la independencia de cada juez a través del sistema de calificaciones o evaluación anual de desempeño, hoy íntimamente relacionado a las posibilidades de promoción en la carrera judicial. La evaluación la hace el superior jerárquico sobre la base de un sistema de notas (1 a 7) en 8 categorías,<sup>(22)</sup> sujeta a la pura subjetividad del evaluador, pues no existen parámetros objetivos de control de desempeño que permitan al evaluado verificar los criterios utilizados. No cabe duda que este sistema de evaluación contribuye a la formación de jueces funcionarios sumisos, obedientes o condescendientes ante la jerarquía, situación que se ve agravada por la potestad disciplinaria, crecientemente intensa, de la Corte Suprema. En efecto, la creación de instituciones como la Comisión de Ética, establecida para investigar las denuncias por infracciones a un Código de Ética elaborado por la propia Corte Suprema, constituye no solo una importante manifestación del

(20) En el sentido relevado por Atria, cit., pp. 135 y ss.

(21) En un planteamiento similar, Vargas, quien sin embargo, mantiene la carrera funcionaria (cit., p. 10). Este es, por lo demás, el sistema de organización judicial existente en el ámbito anglosajón.

(22) Conocimiento, responsabilidad, capacidad, iniciativa, eficiencia, afán de superación, relaciones humanas y atención al público.

gran poder adquirido por dicho tribunal en el último tiempo, arrogándose una atribución que compete exclusivamente al Presidente de la República,<sup>(23)</sup> sino que es, además, un “persuasivo” medio de control de los inferiores que pueden

**E**l modo de verificar el desempeño profesional de los magistrados es a través de calificaciones —las que debieran ser públicas.

verse expuestos, incluso, a su remoción a través de un procedimiento que no respeta garantías básicas del debido proceso.<sup>(24)</sup> La potestad disciplinaria de la Corte Suprema pone en peligro una garantía fundamental de los ma-

gistrados: su inamovilidad. Por ello, se propone la acusación constitucional por notable abandono de deberes como único mecanismo de remoción de los jueces, incluso los de primera instancia, contemplándose un antejuicio de admisibilidad como control negativo ante denuncias infundadas o insuficientes. El modo de verificar el desempeño profesional de los magistrados es a través de calificaciones —las que debieran ser públicas—, eliminándose toda otra forma de control disciplinario. Tales calificaciones deben asentarse en criterios objetivos, que permitan al calificado conocer y revisar sus fundamentos.

### **Atribuciones del órgano de gobierno judicial**

Como una forma de superar las objeciones estructurales que la organización judicial plantea en el aseguramiento de la independencia de los jueces, pareciera oportuno la creación de un órgano o mecanismo institucional que tuviera a su cargo aquellas funciones que hoy detenta, en su gran mayoría, la Corte Suprema y, en menor proporción, el Poder Ejecutivo y el Legislativo y que afectan dicha independencia. Un modelo razonablemente idóneo en tal sentido es el italiano, cuyo Consejo de la Magistratura está compuesto por miembros de pleno derecho (entre ellos, el Presidente de la República), miembros electos togados (2/3 elegidos de entre todos los magistrados ordinarios) y miembros electos “laicos” (profesores ordinarios universitarios en materias jurídicas y abogados con más de 15 años de ejercicio profesional elegidos

---

(23) Vid. art. 32 N° 15 y art. 77 inciso 3° CPR.

(24) A nuestro juicio, esta objeción apenas se supera con la reciente regulación — en un reglamento aprobado por el Pleno de la Corte Suprema— de dicho procedimiento, pues si bien “se dispone que la investigación se iniciará formalmente por resolución fundada del investigador; ella se dará a conocer al afectado cuando aquél lo considere conveniente y durará un máximo de 60 días”, contemplándose “una etapa reservada para el denunciado, que se podrá extender hasta por 30 días desde comunicada la apertura” (extraído del diario El Mercurio del 13 de agosto de 2007).

por el Parlamento).<sup>(25)</sup> El modelo español genera duros cuestionamientos por su creciente politización, pues habiendo sido concebido al modo del italiano se confirió con posterioridad al Parlamento la elección de la totalidad del componente judicial del Consejo. El resultado ha sido, en palabras de Andrés Ibáñez, “la drástica politización partidista de la institución, desde entonces —más de 20 años— simple escenario de la confrontación política general, francamente inadecuado para la elaboración de una política de la justicia funcional a los valores constitucionales en la materia”.<sup>(26)</sup>

El número de miembros de dicho órgano o comisión pudiera ser más reducido que el del italiano, para evitar su burocratización. Pareciera, sin embargo, conveniente abrir su integración a otras profesiones, pues el componente técnico administrativo y gerencial adquiere relevancia en las funciones que él debiera ejecutar. Sus atribuciones serían fundamentalmente la selección y designación de todos los jueces de la organización judicial, sobre la base de un sistema de concursos públicos, transparentes y competitivos y en que los requisitos para acceder a las distintas funciones se hallen establecidos en la ley. Asimismo, tendría a su cargo las calificaciones o evaluación de desempeño de los jueces, las que debieran estar vinculadas al otorgamiento de incentivos económicos o a posibilidades de capacitación subvencionada por el Estado, fuera de los cursos que regularmente ofrece la Academia Judicial.

También se propone que dicho órgano tenga a su cargo un procedimiento previo para verificar la seriedad y fundamento de las acusaciones por graves faltas disciplinarias de los jueces, las que deberían encontrarse descritas y sancionadas previamente por la ley (principio de legalidad en el ámbito de la potestad disciplinaria). Esta especie de antejuicio disciplinario debiera establecer la admisibilidad de una acusación constitucional en contra del juez por notable abandono de deberes o graves faltas en el ejercicio de la función. En otras palabras, el órgano cuyo establecimiento se propone tendría una función de control negativo de las denuncias o acusaciones formuladas en contra de los jueces, para excluir aquellas que carecen de toda seriedad o fundamento.

(25) Es la ley ordinaria la que determina el número de miembros que han de elegirse, según sean togados o laicos; actualmente, la Ley 44/2002 fija en 24 el número de miembros electos: 16 togados y 8 laicos. Duran 4 años en sus cargos y no pueden ser inmediatamente reelectos.

(26) Perfecto Andrés Ibáñez, cit., nota 22.

En el ámbito de las funciones más propiamente gerenciales o administrativas, el órgano de gobierno judicial debiera concentrar aquellas de carácter general que conciernen a los jueces en su conjunto (como las de gestión y gasto presupuestario)

**En el ámbito de las funciones más propiamente gerenciales o administrativas, el órgano de gobierno judicial debiera concentrar aquellas de carácter general que conciernen a los jueces en su conjunto.**

pero, en caso alguno, las decisiones cotidianas de ejecución y administración en cada tribunal. A lo más, podría plantearse que los Administradores de Tribunal rindieran cuenta de su gestión al mismo y fueran evaluados por este.<sup>(27)</sup>

Por consiguiente, el objetivo de que la magistratura se “gobierne a sí misma” y consiga mantenerse incólume ante presiones externas e internas implicaría los siguientes presupuestos:

- a) La atribución al vértice únicamente de facultades de carácter jurisdiccional y, en caso alguno, gubernativas y políticas, lo que significa, entre otras cuestiones, eliminar de la Constitución todas aquellas atribuciones de la Corte Suprema que dicen relación con aquellas (art. 79, que le atribuye la “superintendencia directiva, correccional y económica” sobre todos los tribunales del país, art. 74 incisos 2º y ss.).
- b) La atribución a organismos políticamente neutrales del control sobre la selección y designación de los jueces, la carrera judicial (si se mantiene), los traslados, las calificaciones y el antejuicio para la acusación constitucional de los jueces.
- c) La separación radical entre lo judicial y lo administrativo, de manera que los jueces se vean inhibidos de ejercer “poder administrativo”.

### **Proposiciones concretas y advertencias**

Sobre la base de los razonamientos esbozados, las siguientes serían las proposiciones concretas de reforma judicial en Chile:

1. La función o el conjunto de atribuciones que suele conocerse como de “gobierno judicial” debiera estar completamente desvinculado de la Corte Suprema.

---

(27) Vargas propone que las primeras se confieran a un “Consejo de Administración Judicial integrado por un conjunto acotado de funcionarios judiciales de diversas jerarquías y profesionales externos con conocimiento y experiencias de gestión” y que “será dirigido por el Presidente de la Corte Suprema” (cit., p. 10, la cursiva en el original).

2. Se propone la creación de un órgano reducido de miembros, encargado de resolver los concursos para la selección y designación de todos los jueces de la organización judicial, pudiendo accederse directamente a las diferentes instancias de la misma, sin necesidad de cumplir con requisitos de antigüedad en la institución.
3. Como consecuencia de lo anterior, la posición del juez en la organización estaría determinada por la función y no por la posición jerárquica que ocupe en la organización judicial.
4. Se propone eliminar la carrera judicial concebida como un sistema de promoción de los jueces en una estructura vertical, basada en la antigüedad y buena conducta. Por consiguiente, un juez podría desempeñar siempre la misma función (v. gr. órgano jurisdiccional de primera instancia en causas civiles), sin perjuicio de poder cambiarla por otra si cumple con los requisitos establecidos por la ley para tal efecto. Solo cabría, a nuestro juicio, plantear el mejoramiento de las remuneraciones conforme a un sistema de incentivos por desempeño y logro de metas.
5. El órgano de gobierno judicial tendría atribuciones para la evaluación del desempeño de los jueces, la que debería estar fundada en factores exclusivamente objetivos y cuantificables; por consiguiente, controlables por el calificado.
6. Se propone la ampliación de la acusación constitucional a todos los jueces de la organización judicial, que abarque supuestos de graves faltas disciplinarias tipificadas en la ley, y en que el órgano de gobierno judicial tuviera atribuciones para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de la acusación, eliminándose cualquier otra potestad disciplinaria sobre los mismos.
7. El órgano de gobierno judicial debiera tener atribuciones en la designación de los miembros del Consejo de la Academia Judicial y en la confección de los programas de capacitación judicial, evitándose de este modo cierta tendencia endogámica en el control de estas instancias. La Academia Judicial constituye un pilar fundamental en la profesionalización de los jueces, cuya permanente capacitación técnica es un presupuesto indispensable para su independencia.

8. El órgano de gobierno judicial debiera tener potestad exclusiva para decidir los traslados de los jueces.
9. El órgano de gobierno judicial debiera tener a su cargo la gestión e inversión de los recursos presupuestarios de la judicatura; la determinación de metas de gestión relevantes para las calificaciones; el desarrollo tecnológico y los sistemas de información judicial, entre otras. Ello excluye la gestión de los despachos judiciales, labor que corresponde a cada tribunal en particular, sin perjuicio que los administradores de los mismos deban rendir cuenta de su desempeño a dicho órgano y ser evaluados por este.

Es preciso, no obstante, advertir sobre la experiencia no siempre satisfactoria del ejercicio de tales órganos de gobierno judicial, especialmente en Latinoamérica. En efecto, en su origen, la fuente de legitimación de los consejos de la magistratura radicó en su composición mixta, en que participaban representantes de distintos sectores, incluso externos a la organización judicial (parlamentarios, académicos, entre otros), y en que esa misma composición aseguraría una gestión de gobierno más pluralista y democrática.<sup>(28)</sup> Sin embargo, la introducción de este modelo se hace habitualmente preservando la estructura judicial verticalizada y la concentración de las funciones de disciplina y control del trabajo de los tribunales. De este modo no solo se conserva el viejo modelo de administración de justicia sino que se lo repotencia y, como además los tribunales superiores resisten generalmente este nuevo polo de poder, suelen producirse estructuras paralelas en que se originan disputas por el liderazgo en el gobierno.<sup>(29)</sup>

Otro factor relevante en esta tendencia es la alta concentración de funciones atribuidas al nuevo órgano de gobierno, pervirtiéndose una de las finalidades principales en su establecimiento, esto es, asegurar la transparencia y excelencia en el nombramiento de los jueces. Por ello, nuestra propuesta enfatiza la necesidad de abolir la carrera judicial y reducir y distribuir el

---

(28) Cfr. E. Zaffaroni: *Estructuras judiciales*, Ediar, Buenos Aires, 1994, p. 162; también, Fix-Zamudio, H.: “Órganos de dirección y administración del Poder Judicial”, en aa.vv.: *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C., 1993, p. 63.

(29) Binder, refiriéndose a la experiencia latinoamericana, advierte: “Lo que debe quedar claro es que la modificación de las reglas del gobierno judicial no puede ser identificado de un modo automático con la existencia de ningún órgano o institución en particular. Se trata del cambio de las reglas del juego y de las relaciones de poder y participación. Los nuevos consejos de la magistratura pueden ser, también, la nueva forma de reaparición de políticas monárquicas dentro del sistema judicial” (*De las “repúblicas aéreas” al Estado de Derecho*, cit., pp. 221-222).

ejercicio de la potestad disciplinaria, origen del gran poder administrativo de quien detenta el gobierno judicial sobre los jueces, afectando dramáticamente la independencia personal de estos. La reforma judicial chilena debe tener en consideración estas advertencias.

## Autora

---



### María Inés Horvitz

Abogada. Directora del Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho Universidad de Chile.

© 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.