

INFORME SOBRE INDEPENDENCIA JUDICIAL EN CHILE (Informe Solicitado por Due Process Foundation año 2001)

Juan Enrique Vargas Viancos^{*}
Mauricio Duce Julio^{}**

I. LOS OBSTÁCULOS PRINCIPALES A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

1. Caracterización de los problemas de independencia judicial en Chile

En Chile se presentan limitaciones a la independencia judicial tanto en lo que se refiere a la independencia externa como interna, aun cuando estos últimos presentan mayores complejidades y, probablemente, su solución sea más dificultosa.

Para apreciar el grado de independencia del Poder Judicial chileno y, especialmente, los problemas de independencia interna que lo aquejan, se hace necesario revisar, aunque someramente, las características y evolución histórica de este sector del Estado. El Poder Judicial chileno goza de un estatuto constitucional y legal que, al menos formalmente, le confiere dosis altas de independencia frente a los restantes poderes del Estado.¹ A dicho contexto legal debe unírsele que, en general, se trata de un país con instituciones sólidas, estable políticamente desde que recuperara la democracia, es decir, ajeno a grandes y traumáticas contingencias. Los niveles de corrupción, sin perjuicio de haber aumentado significativamente en los últimos tiempos, no llegan tampoco a comprometer las bases de tal institucionalidad.

En el período previo al golpe militar de 1973, el país contaba con un Poder Judicial plenamente consolidado, incluso con marcados signos de corporativismo en su interior. Tal corporativismo es posible explicarlo, por una parte, por las características propias de la carrera judicial y, por la otra, por las particularidades de las relaciones entre el Poder Judicial y la clase política.

Respecto a la carrera, sin perjuicio de ahondar más adelante en el tema, lo relevante es el rol que el Poder Judicial ha tenido como alternativa profesional y de promoción social, en donde muchos abogados han podido encontrar una alternativa laboral mejor que la del

* Abogado y Magister en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Profesor y Director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

** Abogado de la Universidad Diego Portales y Magister en Derecho por la Universidad de Stanford. Profesor e Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

¹ El artículo 73 de la actual Constitución del año 1980, dispone en lo pertinente: “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos”.

mercado. Sin embargo, para recorrer tal carrera resulta determinante la intervención de los superiores –en las calificaciones y promociones- lo que les otorga a éstos un espacio de amplia influencia para moldear las conductas de sus subordinados.

En lo que respecta a la relación con la clase política, debe tenerse presente que el período transcurrido entre la promulgación de la Constitución de 1925 y el ya aludido golpe militar -en lo que se ha dado en llamar el “Estado de Compromiso”- la actividad política nacional estuvo marcada por un delicado equilibrio entre las diversas fuerzas políticas, lo que las impelía a negociar constantemente para poder gobernar. Un acuerdo tácito de ese período fue excluir de tales negociaciones al propio Poder Judicial, lo que se tradujo en escasa intromisión directa en su actuar, lo que en vez de ser algo positivo llevó a un notorio abandono y pérdida de importancia del mismo. La manifestación más notoria del abandono vivido por el Poder Judicial en sus años fue el deterioro presupuestario del sector, todo ello en el contexto de un Estado que crecía significativamente. Tal situación fue negativamente percibida y reprochada por los jueces, entre quienes germinaron todo tipo de desconfianzas y recelos frente a los políticos.

La polarización que vivió el país en los primeros años de la década de los 70 también alcanzó al Poder Judicial. Se levantaron por primera vez voces críticas a su desempeño, cuestionándosele su carácter “burgués”. Tales críticas fueron más allá del plano académico y de los medios de comunicación social, pues también fueron sustentadas desde el gobierno, llegando incluso ciertos funcionarios a no acatar determinadas resoluciones judiciales.

En tal situación sobrevino el golpe militar de 1973, siendo el Poder Judicial el único de los poderes del Estado que continuó en funcionamiento. La Corte Suprema avaló explícitamente el pronunciamiento militar. Surge desde ese momento una estrecha ligazón entre el Poder Judicial y el gobierno militar la que se tradujo, en un primer momento, en purgas de jueces con preferencias afines al anterior gobierno (aproximadamente un 10% de los jueces fueron despedidos) y luego en un rechazo pertinaz por parte de los tribunales, fundamentalmente la Corte Suprema, a ejercer sus prerrogativas para poner atajo a las violaciones a los derechos humanos habidas en el período. Durante esos años fueron múltiples las acciones del gobierno que significaron limitaciones a la independencia de los tribunales, las que no contaron con mayor oposición por parte de sus integrantes, salvo honrosas pero escasas excepciones.

El advenimiento de la democracia encuentra un Poder Judicial sólidamente, como hemos dicho, construido, pero con déficits importantes de legitimidad social exacerbados por los reproches que se le formulan por tema de derechos humanos. Signo patente de este juicio crítico son las iniciativas gubernamentales tendiente a cambiar el sistema de gobierno del Poder Judicial (básicamente limitar el excesivo poder de la Corte Suprema y su carácter en extremo cerrado) y las críticas públicas a su actuación que enfrentaron al Poder Judicial más de una vez con el gobierno y con la Comisión encomendada de investigar las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno militar (Comisión de Verdad y Reconciliación).

Adicionalmente surgió una demanda que se ha mantenido en el tiempo, con variables resultados, para que el Poder Judicial sancione a los culpables de las violaciones a los derechos humanos, superando las limitaciones que importa la ley de amnistía vigente. Como se verá, en estos años en que la transición a un sistema democrático ha tenido una lenta evolución, las políticas judiciales y el rol en general del Poder Judicial ha quedado entrampado por estos temas cuya solución aun no concluye.

Pero más allá de ello y en forma paralela, ha ido surgiendo un consenso político y social en el país en el sentido que el Poder Judicial tal cual como ha sido construido y como funciona presenta una serie de disfunciones que, en cualquier contexto, son indispensables de superar para lograr el desarrollo democrático y económico en el país. Fruto de estos consensos se logra la reforma procesal penal en marcha actualmente (a fines de este año 2.000 comienza su implementación luego de una larga tramitación parlamentaria), la que implica cambios sustantivos a la forma cómo se concibe la función judicial.

En lo que específicamente dice relación con la independencia judicial, se ha generado un amplio consenso respecto a que el excesivo corporativismo interno (unido a la poca transparencia y la falta de control) constituyen la principal falencia del sistema judicial. Se critica especialmente la existencia de una sistema jerárquico exacerbado que le da a los superiores, especialmente a los integrantes de la Corte Suprema, demasiadas atribuciones respecto a sus subordinados no importando que ellos también tengan la calidad de jueces. Tales atribuciones se extienden a las designaciones y promociones, a las calificaciones, al control disciplinario, a las que se deben sumar también las que provienen de un sistema procesal que abusa de la utilización de los recursos, por lo que toda o casi toda resolución debe ser revisada y, eventualmente, enmendada, por el superior. Este cúmulo de facultades se traduce en una capacidad casi incontrarrestable de los superiores para moldear la conducta de sus subalternos, con el riesgo, muchas veces real, de ser mal utilizadas.

Ello ha motivado la realización de reformas constitucionales que, con dudoso resultado, han buscado cambiar la composición de la Corte Suprema y la forma de su designación. igualmente han alentado una serie de acusaciones constitucionales (una de las cuales llevó por primera vez a la destitución de un influyente ministro de la Corte Suprema), así como intervenciones directas de la anterior ministra de justicia en demanda de mayor transparencia al interior de los tribunales. Los propios ministros de la Corte Suprema han adoptado sanciones administrativas y echo declaraciones públicas con el fin de poner coto al tráfico de influencias al interior de los tribunales, el cual generalmente adopta la modalidad de superiores haciendo peticiones o dando derechamente órdenes a inferiores respecto a cómo deben resolver determinado asunto, aprovechándose de las atribuciones que tienen sobre sus carreras.

Muchas de estas mismas acciones tendientes a resguardar la independencia interna se han traducido en lesiones a la independencia externa del sistema judicial, bajo modalidades diferentes a las que estabamos acostumbrados. Si bien la interferencia política en la designación de jueces ha sido constante en el país, los últimos cambios en el mecanismo nominación de los ministros de la Corte Suprema, que incluyen la incorporación del Senado en el proceso, la han hecho mucho más explícita y notoria. Las

acusaciones constitucionales se han convertido en un arma de presión constante en los casos más bullados sobre los magistrados de los altos tribunales.

Por otra parte, también han aparecido nuevos fenómenos –generalmente asociados a la corrupción o al tráfico de influencia- que ponen en peligro la independencia de los jueces. Hoy es común, por ejemplo, que grandes estudios de abogados intervengan en la designación de jueces y que se generen relaciones de bastante cercanía y poca transparencia entre jueces o grupos de jueces y abogados. Alienta este tipo de relaciones las características del sistema procesal aún vigente (escrito y poco transparente), el nivel de congestión existente y, quizás en forma aún más importante, que en la cultura prevalente no se consideren como inadecuadas conductas que objetivamente lesionan la independencia (un ejemplo de ellas es el “alegato de pasillo”, en que una parte se entrevista con el juez que debe resolver su asunto para exponer sus argumentos sin la presencia de la contraria).

2. Oponentes a fortalecer la independencia judicial

El discurso mejor estructurado que se opone al fortalecimiento de la independencia externa del Poder Judicial proviene de la clase política -no toda, ciertamente- y se fundamenta en las imperfecciones de nuestro sistema político. Dada que nuestra institucionalidad tiene defectos y que está en un proceso de reacomodo, según estos sectores, dar excesiva independencia a los jueces podría tener efectos indeseados ya que importaría excluir en decisiones claves consideraciones de tipo político (o de realidad), que en el actual contexto son indispensables. Se teme que ello pueda llevar a situaciones de quiebre institucional por una excesiva rigidez en la aplicación de la ley. Tras este discurso se encuentran quienes auténticamente creen que en este período debe imperar, en ciertas situaciones la “razón de estado”, frente a una aplicación estricta de la ley y quienes creen que el sistema judicial actual carece de la debida legitimidad democrática como para moverse con absoluta autonomía. Característica del período han sido presiones importantes sobre los tribunales ejercidas desde uno y otro lado de la clase política cuando se han ventilado en ellos casos paradigmáticos de contenido político, como lo fue el caso Letelier o lo es el de Pinochet.

Pero tras las concepciones anteriores no hay puras razones de supuesta conveniencia general, hay quienes adhieren a esta tesis por razones de directa conveniencia personal dadas las ventajas que les provee un sistema judicial con algún grado de subordinación (por ejemplo, dadas las falencias del sistema de financiamiento de las campañas políticas, hay quienes dicen que dejar actuar sin límite de los tribunales en esta materia podría llevar a la cárcel a todos los parlamentarios).

Una variante de este mismo tipo de predicamentos proviene ya no del mundo político, sino del tecnocrático, básicamente de quienes manejan la economía en el país y las reformas liberalizadoras que en esta materia se han hecho o se están adelantando. Para ellos los tribunales actuales son lentos y sus jueces ignorantes en materias económicas, por ello, dejarles entregadas decisiones cruciales en políticas públicas significaría las más de las veces decisiones resultados ineficientes que impedirían la concreción de los cambios que se

propugnan, considerados por ellos como socialmente adecuados. Es por ello que en muchas de estas reformas se ha intentado -aunque no siempre conseguido- obviar la participación del Poder Judicial en la resolución de los conflictos que su aplicación genere, muchas veces a través del expediente de la creación de instancias judiciales o cuasijudiciales autónomas del Poder Judicial y más cercanas al Ejecutivo. Ejemplo de ellas son las superintendencias en materias previsionales, de salud, de bancos o mercados accionarios.

Frente a este tipo de opiniones sólo queda avanzar en los cambios institucionales que viene experimentando el país y, específicamente, los del propio Poder Judicial. Corregidos los principales defectos de la institucionalidad jurídica y concluido el período de transición política que vive el país -lo que, aparentemente, está pronto a producirse-, resulta mucho más factible avanzar en cambios que favorezcan la plena independencia judicial. De hecho, ya hay ciertas señales en ese sentido, todas de la mano de la ya mencionada reforma procesal penal.

Por otra parte, la renovación de los procedimientos judiciales, los nuevos sistemas de designación de jueces y la labor de la Academia Judicial, también debieran traducirse en un Poder Judicial con mayor capacidad técnica para afrontar problemas complejos para los que hoy carece de destrezas técnicas como para poder manejarlos. Sin embargo, resulta efectivo que la visión tradicional del Poder Judicial (con jueces con escaso grado de especialidad) seguirá resultando inadecuada para la resolución de determinados tipos de litigios para los que deberán buscarse arreglos institucionales diversos, al menos en sus instancias iniciales.

En todo caso, tampoco ha alentado a dar nuevos y más sustantivos pasos en orden a la independencia externa de los tribunales la asociación que se ha hecho de ella con la autonomía económica. Reducir una a la otra desalienta cambios pues pasa a verse en ellos serios riesgos de pérdida de transparencia y control en la función judicial.

Un grupo totalmente distinto de críticos a la independencia judicial, ahora en su vertiente interna, proviene del propio interior del Poder Judicial y está constituido por algunos integrantes de su cúpula quienes sólo ven una pérdida de poder en reformas que consagren una concepción más horizontal de la función judicial. Por otra parte, la misma reforma procesal penal que, al quitarle a los jueces sus facultades investigativas y concentrarlos en su pura labor de juzgadores, viene a reforzar su imparcialidad, es vista por un número importante de ellos como un cercenamiento de sus facultades.

La mejor estrategia para aplacar este tipo de temores es un trabajo conjunto con los jueces, que no vean a las propias reformas como iniciativas externas que en sí constituyen una muestra de desconfianza hacia ellos. Sumándolos, al menos a los más abiertos y proclives a los cambios, y demostrándoles constantemente las ganancias que con ellos obtendrán, será posible ir disminuyendo sus aprehensiones, aunque ciertamente no se puede pretender que desaparezcan.

II. CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y CARRERA JUDICIAL

En Chile no existe Consejo de la Judicatura pese a que, como se verá, ha habido intentos en los últimos años por introducirlo. El sistema de designación y promoción de jueces es por cooptación en el cual interviene el propio Poder Judicial, mediante la elaboración por parte del superior jerárquico del cargo que debe ser proveído de una lista con tres personas (cinco para los integrantes de la Corte Suprema) y la posterior selección de uno de ellos por parte del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia. Excepcionalmente y fruto de una reciente reforma, el candidato seleccionado por el Presidente para llenar una plaza en la Corte Suprema debe ser ratificado por las dos terceras partes del Senado.

Todos los jueces son inamovibles, producto de lo cual se mantienen en sus cargos mientras dura su buen comportamiento. En todo caso, a la edad de 75 años deben necesariamente acogerse a retiro.

Los jueces pueden ser destituidos por tres vías distintas:

- Los miembros de los tribunales superiores de justicia (ministros de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema), pueden ser objeto de juicio político por notable abandono de sus deberes. En este juicio actúa como acusador la Cámara de Diputados y resuelve el Senado, actuando como jurado.²
- Por responsabilidad disciplinaria. El mal comportamiento es juzgado y declarado por la Corte de Apelaciones respectiva en primera instancia y la Corte Suprema en segunda, en el llamado juicio de amovilidad. Este juicio procede por la comisión de faltas disciplinarias que están expresamente establecidas en el Código Orgánico de Tribunales.
- Por deficiente evaluación, en el caso de ser calificados un año en lista cuatro o dos años consecutivos en lista tres. Como se verá más adelante anualmente todos los funcionarios judiciales son calificados por su superior jerárquico. Esta evaluación de desempeño, en los casos de ser negativa tal como se ha indicado, puede llevar a la destitución del funcionario.

Los dos últimos mecanismos no le son aplicables a los ministros de la Corte Suprema.

Adicionalmente, la Constitución señala que le corresponderá al Presidente de la República “velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial”. El Presidente debe ejercitar tal función a través de la formulación de los requerimientos correspondientes ante las autoridades pertinentes.³ Se trata esta de una facultad raramente utilizada por el Presidente, quien excudándose en ella sólo ha llegado a poner en conocimiento de la Corte Suprema de ciertas situaciones que considera irregular. El uso tan comedido de esta facultad da cuenta de lo poco legitimadas que están las intervenciones directas de otra autoridad en su funcionamiento.

² Artículos 48 N°2 y 49 N°1 de la Constitución.

³ Artículo 32 N°15 de la Constitución.

Resulta interesante reseñar algunas importantes reformas que sobre estas materias se han intentado y algunas concretado en los últimos años en el país. La primera de ellas se produce inmediatamente después de recobrada la democracia en el país en el año 1990. Las políticas que en ese entonces se intentaron estuvieron signadas por las especiales características y objetivos del proceso de transición chileno a que antes hemos aludido, por lo que más que apuntar a los problemas endémicos del sistema, se dirigieron a tratar de introducir cambios en la forma de ejercicio y distribución del “poder” dentro del Poder Judicial, lo que se encontraba fuertemente asociado a una crítica que focalizaba en la Corte Suprema las responsabilidades por lo sucedido en materia de derechos humanos durante el gobierno militar.

Las ideas que en ese entonces se propusieron giraron en torno a la creación de un Consejo Nacional de la Justicia y la introducción de una serie de cambios en la composición y funcionamiento de la Corte Suprema.

Estas propuestas generaron una fuerte reacción corporativa contraria en el Poder Judicial –que las estimaba lesivas a su independencia- y un alineamiento de las posiciones políticas frente a la reforma, conforme al cual sólo los parlamentarios gobiernistas la apoyaron, siendo duramente criticada por los opositores, lo que en definitiva significó el fracaso de la iniciativa por no reunir los altos quórums exigidos.

En el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, la estrategia de reformas al Poder Judicial varió significativamente. Por una parte, se decidió privilegiar reformas sustantivas al funcionamiento del sistema, escogiéndose por su singular importancia centrar los esfuerzos en el área penal. Por la otra, se buscó que la reforma estuviera revestida de altos grados de consenso, tanto al interior del mundo jurídico, como en el político. Ello inmediatamente significó un cambio notable en cuanto a la envergadura y posibilidades de éxito de las reformas susceptibles de afrontar. Dotó también de un nuevo sentido a las que subsistieron del primer período, pudiendo ser reorientadas en función de estos nuevos objetivos de política, tal como se verá a continuación:

1. Selección.

Se sofisticó y tecnificó el sistema de selección de a Jueces, a través de un proceso complejo que queda bajo la tuición de la Academia Judicial, institución que se creó en este mismo período⁴. El sistema consta de cuatro fases:

- La primera es de reclutamiento y consiste en una campaña promocional que se realiza antes de cada llamado, tendiente a motivar la presentación de postulaciones.
- La segunda consiste propiamente en el concurso al que se someten los aspirantes. En él van siendo descartados en forma sucesiva hasta llegar a una cifra predeterminada. El primer paso se centra en el examen de los antecedentes de cada uno. Luego son

⁴ Ley N° 19.346 de 1994.

sometidos a diversos exámenes de conocimientos, habilidades y psicológicos. Finalmente, son sometidos a una entrevista personal.

- Quienes concluyen satisfactoriamente la fase anterior ingresan a un curso llamado de formación, con una duración de seis meses y bajo un programa que integra en partes iguales seminarios y pasantías en tribunales. Los alumnos son becados durante la duración de este programa.
- La etapa final es la selección propiamente de los nuevos jueces. En esta fase los egresados de la Academia prefieren a los competidores externos. No es obligatorio para los egresados postular a cargos judiciales, pero el no hacerlo los obliga a devolver el importe de la beca.⁵

Por otra parte, una reforma especial, que significó cambios en la Constitución, se introdujo al sistema de designación de los ministros de la Corte Suprema y a la composición de éstos. Respecto a la primero, se hizo intervenir al Senado, quien con un quórum muy alto (2/3 de sus miembros) debe ratificar la designación hecha por el Presidente, el que debe seguir sujetándose a una quina elaborada por la propia Corte Suprema. En cuanto a la integración, los cambios significaron el aumento de los miembros de la Corte (de 17 a 21) y el establecimiento que de éstos 5 necesariamente deben provenir de fuera de la carrera judicial.

Los resultados del sistema de selección de los jueces de carrera a través de la Academia Judicial se muestran, en principio, como muy positivos. Decimos en principio ya que no ha habido hasta la fecha una evaluación sistemática de la iniciativa. Sin embargo, de la información que hemos recibido sobre los resultados del sistema podemos afirmar que ha funcionado con grados de transparencia desconocidos anteriormente: ha habido un gran interés por participar en los procesos de selección y se ha escogido a los que objetivamente se presentaban como los más idóneos. La formación que se les ha dado ha sido eminentemente práctica, en los tribunales, pero con un espacio suficiente para la reflexión. Han actuado como jueces tutores magistrados de prestigio, a cuyo trabajo se ha sumado el de destacados académicos. La gran mayoría de los egresados de la Academia ha ingresado a la carrera judicial.⁶ Lo más importante, es que ellos mismos señalan sentirse más independientes, puesto que entienden que su nominación se ha debido a méritos propios, dentro de un proceso competitivo, y no a amistades o padrinzgos.

Menos tiempo aún ha pasado para evaluar los cambios en la Corte Suprema, sin embargo, y a diferencia de la anterior, las impresiones hasta la fecha no son positivas. Se trata ésta de una de aquellas modificaciones que transmiten la falsa idea de que los problemas del Poder Judicial son de personas y que cambiando a algunas de ellas el sistema, por ese sólo mérito, puede mejorar, olvidando los defectos institucionales que padece el sistema que llevan a cualquiera a comportarse, tarde o temprano, de forma más o menos similar.

⁵ Para garantizar el pago de la misma se les obliga al inicio del curso a rendir fianza suficiente.

⁶ Datos de fines del año 1997 indicaban que de los 39 egresados del Primer y Segundo Programa de formación -2º semestre de 1996 y 1º semestre de 1997, respectivamente - 23 forman parte ya del escalafón primario del Poder Judicial.

El sistema escogido lleva por lo demás a imposibilitar que los jueces más originales o díscolos con el poder lleguen a la Corte Suprema, pues con el amplio poder de veto que se ha consagrado -por los altos quórums exigidos- es posible que cualquier grupo político, aunque minoritario, que se sienta afectado por la conducta del juez, pueda objetar su ascenso. Antes de la reforma sólo tenía ese poder el gobierno de turno, ahora lo tiene el gobierno y la oposición al unísono, lo que lleva a soluciones transaccionales no siempre adecuadas. Ya existen dos precedentes en que candidatos quedaron fuera de competencia, no por sus antecedentes, sino por vetos recíprocos.

Por otra parte, la nominación por la misma Corte de los abogados extraños a la carrera que forzosamente tienen que ingresar a ella, deslavó completamente el sentido de la reforma, que era el de “airear” a la Corte con nuevas percepciones y opiniones. La Corte, como era de suponer, sólo ha elaborado listas integradas con abogados de perfiles similares sino idénticos a los de sus actuales integrantes y, en general, con antecedentes de haber trabajado en estrecho contacto con éstos.

2. Capacitación.

Adicionalmente a lo señalado respecto a la formación de nuevos jueces, la Academia Judicial asumió la tarea de ofrecer actividades de educación continua a todos los integrantes del Poder Judicial. Para ello, la Academia administra un fondo de perfeccionamiento, determina los objetivos académicos de los talleres que deben impartirse y selecciona a quienes postulan a ellos. Los talleres propiamente tales son licitados, adjudicándose los a la entidad que los desarrolle de mejor manera, tanto en cuanto a contenidos, metodologías, materiales y nivel académico de los docentes. La metodología, en todo caso, debe ser siempre activa, no aceptándose clases expositivas.

El incentivo para que los funcionarios se inscriban a los talleres que ofrece la Academia no radica solamente en el autoconvencimiento sobre la utilidad de los mismos -y las actividades sociales que los rodean- pues existe, además, un fuerte incentivo legal. Quien desee ser calificado anualmente en lista de méritos debe al menos haber postulado a uno de estos talleres. Tal norma es aplicable tanto a los jueces como a los empleados. La calificación en lista de méritos es un factor muy importante para efecto de las promociones.

Una reciente evaluación del programa de perfeccionamiento de la Academia da cuenta de una percepción en general positiva frente a él, pero denota que existe una desvinculación importante entre las actividades de capacitación y las políticas judiciales lo que, obviamente, les resta impacto. Su contribución específica al fortalecimiento de la independencia judicial es menos clara. Tienen una vinculación más directa al tema las actividades en torno a la ética judicial, las que, sin embargo, están dentro de las evaluadas en forma más deficitaria.

3. Calificaciones.

Se estableció un nuevo sistema de calificaciones más transparente y objetivo. El sistema vigente hasta ese entonces era sumamente deficitario y se encontraba uniformemente cuestionado. A continuación se reseñan los principales problemas que presentaba y la forma como fue asumida su solución:

- La Corte Suprema se reservaba en el antiguo sistema para sí la facultad de calificar en última instancia a todos los funcionarios judiciales, lo que potenciaba fuertemente su poder dentro del sistema. La reforma estableció como principio que la calificación debía hacerse por el superior jerárquico directo, al ser el único que tiene un conocimiento cabal sobre el actuar del funcionario.
- Los criterios de calificación eran vagos y generales, lo que motivó a tratar de precisarlos y objetivizarlos. Relevante fue en tal sentido la consagración de una hoja de vida para cada funcionario en la cual debe dejarse permanente constancia de los antecedentes que posteriormente deberán ser considerados para la calificación anual.
- Para integrar las apreciaciones de los usuarios, que antes no se consideraban, se permitió que éstos las hicieran llegar oportunamente al órgano calificador.
- Uno de los principales problemas del sistema anterior era que no servía para su fin natural: discriminar entre los diversos funcionarios, desde el momento en que más del 95% de ellos permanentemente era calificado en el tope de la escala. Realmente el sistema, en los hechos, no funcionaba para premiar a los mejores, sino para castigar a algunas personas por una vía más expedita - y con menores garantías - que la disciplinaria. Las medidas que se adoptaron para solucionar este problema fueron aumentar las listas calificadorias de 4 a 6, para permitir mayor discriminación y consagrar la lista máxima como absolutamente excepcional. Con la misma finalidad, se subdividieron los rubros a calificar, en cada uno de los cuales el calificado debe recibir una nota. Su calificación final pasa a ser un promedio de las recibidas por cada uno de los calificadores - cuando ésta la haga un órgano colegiado -, en cada uno de los rubros.
- Antes de la reforma el calificado sólo era informado de la lista en la cual había sido incluido. Para dotar de publicidad todo el procedimiento y que el calificado supiera qué estaba haciendo bien y qué debía corregir, se dispuso que debía ser informado de los diversos puntajes que le fueron asignados en cada rubro, de los fundamentos de los mismos y la constancia de los aspectos que, a juicio de sus calificadores, debe corregir o aquellos en que debe persistir. Finalmente, tratándose de órganos colegiados, debe ser informado de la forma como votó cada uno de sus calificadores.
- Se estableció un derecho genérico a apelar de las calificaciones que antes no existía.
- Con el fin de dotar de una importancia mayor a las calificaciones, se estableció su vinculación directa con las promociones. De tal modo, la postulación de un funcionario mejor calificado prefiere a la de uno peor. A esta reforma se agregó lo dispuesto en la ley que creó la Academia Judicial, en donde se dispone que para recibir la mejor

calificación debe el funcionario haber asistido por lo menos a una actividad de capacitación en el año.

Pese a las buenas intenciones de la reforma, el sistema de calificaciones sigue funcionando mal, lo que es especialmente notorio tratándose de las de los jueces. Se ha ganado poco en materia de transparencia, ya que la hoja de vida no se ha convertido en un instrumento disciplinador de los evaluadores, quienes por lo demás siguen sin fundar sus calificaciones más allá de frases genéricas carentes de todo contenido indicativo para los funcionarios. Incluso se sostiene que el sistema actual es más arbitrario que el anterior, ya que los promedios con que se construye la calificación final hacen que un integrante aislado de un órgano calificador colegiado puede incidir determinadamente en la evaluación de un funcionario, lo que no sucedía anteriormente.⁷

Poco se ha ganado, en fin, en estandarizar criterios y convertir a la calificación en un instrumento útil de gestión, más que en un vehículo indirecto y muy efectivo de sanción.

Con todo, los problemas han alentado con fuerza un movimiento, que ya se había manifestado anteriormente, que postula la supresión de toda calificación a los jueces. Los argumentos para ello son de dos ordenes diversos: uno de principios y otro operativo.

El operativo pone énfasis en todas las dificultades anteriormente apuntadas y en las características intrínsecas de la función judicial, de ribetes imprecisos en cuanto al producto que entrega, lo que la hace muy difícil de medir. Cualquier intento por objetivizar las calificaciones, para los detractores, lleva a un reduccionismo de la función judicial incapaz de reflejarla en toda su complejidad.

Una crítica más de fondo apunta al carácter de poder independiente del Estado que invisten cada uno de los jueces, lo que impediría que fueran calificados sin que por ello no se viera lesionada su independencia. Se dice que las calificaciones no tienen otro fin que alinear a los funcionarios dentro de la cultura de una organización: premiar a quienes se identifican con ella y reconducir a quienes se apartan de la misma. Las calificaciones son señales que se le emiten al funcionario respecto de lo que se espera de él, por lo que quien califica queda entonces en posición de definir - en este caso - lo que el Poder Judicial es y debiera ser. Ello se opondría al grado de libertad con que debe gozar cada magistrado en su accionar y con la estructura no piramidal de la organización judicial que ello demanda.

4. Remuneraciones e incentivos económicos.

La demanda por alzas salariales por parte de los miembros del Poder Judicial ha sido una constante en los últimos años, que incluso ha desembocado en la realización de huelgas y otras medidas de protesta. La reacción de los dos últimos gobiernos ha sido la de introducir mejoras sustantivas en esta materia. Así es como el gobierno del Presidente

⁷ Paradigmática resultó la mala calificación de ministros de una sala de la Corte de Apelaciones de Santiago que intervinieron en un fallo que afectaba personalmente a un ministro de la Corte Suprema, fruto de la votación hecha por ese propio ministro, que se apartaba significativamente de la de sus pares.

Aylwin implementó el llamado “plan quinquenal” que pretendió duplicar el presupuesto del Poder Judicial en un lapso de cinco años. Del aumento, un 40% se destinó a mejoras en las remuneraciones. Posteriormente, durante el gobierno del Presidente Frei se han implementado otras alzas y, recientemente, un nuevo plan para el período comprendido entre los años 1997 a 2000.

Estas medidas han significado un alza del presupuesto judicial desde U\$ 45 millones en 1990, a U\$ 75 millones en 1997 (en dólares del año 1997). En términos de la participación del Poder Judicial en el presupuesto nacional, esta aumentó desde el 0,59% en 1990 al 0,83% en 1997. En términos de PIB, aumentó desde un 0,11% a un 0,17%.

Los cambios en términos de productividad en el mismo período parecen ser no muy significativos. Un estudio indica que entre los años 1991 y 1994 el índice de gestión⁸ en los juzgados civiles de primera instancia aumentó de un 1,16 a un 1,52. En materia criminal se redujo de un 1,10 a un 1,07.

Las remuneraciones de los jueces, como ocurre por lo general en la administración pública en el país, son competitivas con las de mercado tratándose de los grados más bajos, que comúnmente son ocupados por jóvenes recién recibidos, situación que se va revirtiendo en los grados más altos, cuando los profesionales aumentan su experiencia y con ello su costo de oportunidad en términos de mercado. En lo que dice relación a los empleados judiciales, su situación salarial, en la generalidad de los casos, es superior a la que les ofrecería el mercado. Una consultoría sobre el tema de recursos humanos contratada por el Ministerio de Justicia a la Universidad de Chile en el año 1996 llegó a estas conclusiones, en circunstancias que éste fue realizado en forma previa a las importantes alzas que experimentaron las remuneraciones judiciales, tal como consta del siguiente cuadro, en donde se indican los montos que éstas actualmente representan, comparándolas con las del año 1996 (en moneda de igual valor adquisitivo).⁹

CARGO	REMUNERACIONES ¹⁰ 1996		REMUNERACIONES 2000		% AUMENTO
	\$	US	\$	US	
Ministro Corte Suprema	2.001.392	3.963	3.204.669	6.346	60
Ministro Apelaciones	1.853.736	3.671	2.426.621	4.805	31
Juez ¹¹	1.512.789	2.996	2.146.724	4.251	42
Secretario	1.295.031	2.564	1.638.326	3.244	27
Oficial 1°	418.674	829	465.080	921	16
Oficial 2°	381.713	756	442.257	876	16

⁸ Este índice corresponde a la razón entre causas ingresadas y terminadas en un año. Si es mayor que 1 implica que el sistema se encuentra excedido en sus posibilidades. Si es menor, que el sistema puede resolver más de lo que le está ingresando.

⁹ Los fiscales del Ministerio Público, de reciente creación en el país, se homologan en sus remuneraciones a los jueces. La situación definitiva de los defensores públicos está siendo actualmente discutida en el Parlamento. En este momento, quienes efectúan estas labores deben hacerlo pro bono a bajo una remuneración mínima.

¹⁰ Se trata de remuneraciones brutas. Debe tenerse presente que los funcionarios judiciales no poseen ningún sistema previsional distinto al común de los empleados públicos y privados chilenos.

Oficial 3°	362.395	718	412.875	818	16
Oficial 4°	337.062	667	390.524	773	16
Oficial de sala	272.571	540	315.806	625	16

Del cuadro anterior se constata un alza significativa en las remuneraciones, con especial énfasis en los grados más altos de la carrera, que eran los que antes decíamos se veían, en términos de mercado, más perjudicados. Adicionalmente, llama la atención lo extraordinariamente plana que es la escala de remuneraciones, existiendo variaciones muy mínimas entre uno y otro grado, lo que disminuye el efecto incentivador que, al menos en lo económico, debieran tener las promociones.

Pero, adicionalmente a estas alzas se ha establecido, en forma inédita en el país, un sistema de incentivos económicos, consistente en el pago de un bono anual, que se ha pagado ya por dos veces. A este bono tienen derecho los jueces de primera instancia y los empleados del Poder Judicial, siempre que reúnan las siguientes circunstancias:

- los tribunales a los que pertenezcan deben haber cumplido las metas de gestión anual fijadas por la Corte Suprema. La ley pone el acento en que deberá medirse oportunidad y eficiencia en el desempeño jurisdiccional en forma objetiva.
- encontrarse entre el 75% del personal mejor calificado de su respectivo escalafón.

El esquema así diseñado persigue combinar un incentivo colectivo que refleje adecuadamente el trabajo grupal que se produce en una unidad jurisdiccional, con factores personales que eviten la conducta oportunista de funcionarios que se aprovechen del buen trabajo de otros.

III. CONTROL DEL PRESUPUESTO JUDICIAL

El presupuesto del Poder Judicial es fijado anualmente por el Parlamento, como un ítem más de la Ley de Presupuestos. La propuesta de ésta es elaborada por el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, ante quien debe hacer sus peticiones el Poder Judicial.

En los últimos años han habidos intentos por garantizar constitucionalmente una asignación presupuestaria fija al Poder Judicial, lo que en definitiva no ha prosperado. A nuestro juicio, alternativas como éstas, que se justifican apelando a la independencia judicial y la separación de poderes no hacen sino desconocer que el correcto alcance de éstas es el establecimiento de un adecuado sistema de pesos y contrapesos y no la autonomía absoluta de las diversas funciones públicas. La independencia económica es un serio obstáculo a la transparencia de la función judicial pues ésta, como cualquier otra, debe justificar públicamente qué hace y en qué invierte sus fondos, los cuales debe obtener precisamente en función de la conveniencia y utilidad de sus programas y no por una mera disposición legal que oculta el costo de oportunidad que supone la asignación de esos recursos.

¹¹ Se ha tomado sólo una categoría de Juez, la de aquellos ubicados en ciudad asiento de Corte de Apelaciones. Lo mismo se ha hecho para los restantes funcionarios.

Cosa distinta es la ejecución presupuestaria donde, al menos en teoría, el Poder Judicial podría gozar de espacios más amplios de libertad. Hoy en día ello no es así desde el momento en que sus recursos le son entregados parceladamente por Hacienda y muchos de proyectos –los de inversión- requieren de trámites y autorizaciones especiales de parte del Ejecutivo. Adicionalmente, el Poder Judicial está sujeto al control de la legalidad del gasto que efectúa la Contraloría General de la República institución que, sin embargo, se limite a registrar las transacciones judiciales más que a controlarlas realmente.

Internamente, dentro del Poder Judicial, la ejecución del gasto corresponde a la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), la cual está establecida como soporte técnico administrativo de la Corte Suprema para todas esas materias y funciona bajo un Consejo Directivo integrado por 5 de los 21 ministros de ese tribunal. Los tribunales sólo cuentan con partidas pequeñas –casi insignificantes- para hacer ciertos gastos menores. A la misma CAPJ le corresponde la contratación del personal de apoyo, cuya gestión es de responsabilidad, eso sí, de cada tribunal. Reformas relativamente recientes eliminaron la intervención del Ejecutivo en las designaciones y promociones de los empleados judiciales.

Tal como se decía anteriormente, el gasto judicial ha aumentado en forma importante en los últimos años, pese a lo cual aún se notan falencias importantes, sobretodo en inversión en infraestructura y equipamiento.

En el período que corre entre los años 1977 y 1997, los recursos ejecutados por el Poder Judicial, expresados en moneda de igual valor adquisitivo,¹² han experimentado un extraordinario crecimiento. Tomando el año 1977 como base 100, el Gasto Judicial Ejecutado (en adelante: GJE) en el año 1997 asciende a 465. En el cuadro siguiente se contiene un desglose del mismo.

Cuadro N° 1
Gasto Judicial Ejecutado (GJE)
(Miles de \$ de 1997)

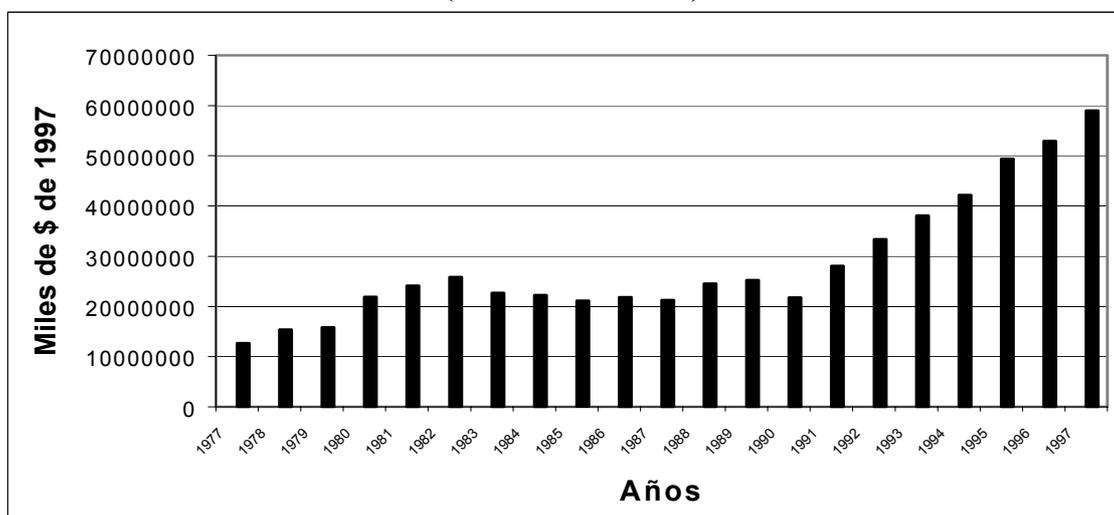
Año	Gasto Judicial Ejecutado	Base 100 1977
1977	12.691.753	100
1978	15.404.035	121
1979	15.824.577	125
1980	21.866.189	172
1981	24.097.555	190
1982	25.875.846	204
1983	22.677.654	179
1984	22.237.072	175
1985	21.155.981	167
1986	21.826.545	172
1987	21.296.018	168
1988	24.556.982	193
1989	25.260.274	199

¹² Todas las cifras que se entregan en el presente trabajo han sido llevadas a pesos del año 1997.

1990	21.769.894	172
1991	28.056.131	221
1992	33.390.869	263
1993	38.118.731	300
1994	42.179.105	332
1995	49.408.900	389
1996	52.955.200	417
1997	59.003.100	465

Las fuertes oscilaciones habidas en el período se observan de mejor manera en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1
Gasto Judicial Ejecutado (GJE)
(Miles de \$ de 1997)



Como puede apreciarse, el GJE sube sostenidamente hasta el año 1982 donde, a consecuencia de la crisis económica que experimenta el país, comienza a sufrir disminuciones, que sólo logran revertirse en forma constante a partir del año 1991 cuando el Poder Judicial inicia un período de intenso crecimiento que hasta la fecha no ha concluido. De hecho, sólo entre los años 1990 y 1997 el GJE sube un 171%.

A continuación analizaremos el comportamiento del GJE en relación con el PIB, cuyas cifras se leen en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2
Relación entre el GJE y el Producto Interno Bruto (PIB)
(Miles de \$ de 1997)

Año	PIB	GJE	Porcentaje
1977	11.226.049.808	12.691.753	0,113%
1978	12.163.199.305	15.404.035	0,127%
1979	14.443.648.418	15.824.577	0,110%
1980	14.882.888.277	21.866.189	0,147%

1981	14.722.694.659	24.097.555	0,164%
1982	13.034.245.801	25.875.846	0,199%
1983	12.877.625.777	22.677.654	0,176%
1984	13.058.902.982	22.237.072	0,170%
1985	13.596.307.751	21.155.981	0,156%
1986	14.336.968.167	21.826.545	0,152%
1987	15.323.903.248	21.296.018	0,139%
1988	19.010.001.659	24.556.982	0,129%
1989	20.667.397.294	25.260.274	0,122%
1990	20.187.746.754	21.769.894	0,108%
1991	21.490.475.766	28.056.131	0,131%
1992	24.013.774.975	33.390.869	0,139%
1993	25.361.880.731	38.118.731	0,150%
1994	27.030.050.733	42.179.105	0,156%
1995	30.425.647.278	49.408.900	0,162%
1996	31.462.475.753	52.955.200	0,168%
1997 ¹³	34.528.024.833	59.003.100	0,171%

Con relación al presupuesto público neto (PPN), se denota un alza relativa en el período aún más significativa del gasto en justicia, pasando éste a ocupar un porcentaje 2,3 veces mayor al final del período del que tenía en el comienzo. Es decir, de los recursos que el Estado destina a su funcionamiento, el Poder Judicial obtiene un parte cada vez mayor. Ello, eso sí, en un contexto en que el Estado participa en una proporción cada vez menor en el mayor crecimiento que experimenta el PIB, tal como se ve en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3
Relación entre el GJE y el Presupuesto Público Neto (PNN)
(Miles de \$ de 1997)

Año	PPN	GJE	Porcentaje
1977	3.578.667.760	12.691.753	0,36%
1978	4.428.181.685	15.404.035	0,35%
1979	4.713.429.587	15.824.577	0,34%
1980	5.504.028.157	21.866.189	0,40%
1981	6.167.110.519	24.097.555	0,39%
1982	6.656.004.410	25.875.846	0,39%
1983	5.651.148.245	22.677.654	0,40%
1984	4.170.002.999	22.237.072	0,53%
1985	4.541.294.144	21.155.981	0,47%
1986	4.346.753.589	21.826.545	0,50%
1987	4.026.098.028	21.296.018	0,53%
1988	4.283.754.436	24.556.982	0,57%
1989	3.780.987.651	25.260.274	0,67%
1990	3.721.547.255	21.769.894	0,59%
1991	4.496.397.236	28.056.131	0,62%
1992	4.919.774.986	33.390.869	0,68%
1993	5.333.736.579	38.118.731	0,72%

¹³ Provisional al momento de hacer este estudio.

1994	5.686.436.059	42.179.105	0,74%
1995	6.238.297.545	49.408.900	0,79%
1996	6.649.574.882	52.955.200	0,80%
1997	7.135.565.050	59.003.100	0,83%

Considerando al año 1977 como índice 100, podemos observar las variaciones que ha tenido el GJE frente al PPN y al PIB en el período. Mientras el primero alcanza en 1997 un índice 465, el segundo de 199 y el tercero de 308. Es decir, se trata de un período en que mientras el PIB se triplicaba, el presupuesto nacional participaba en una proporción bastante menor en ese crecimiento, pues sólo se doblaba. Pero de ese crecimiento menor que experimenta el PPN se lleva una proporción significativa el Poder Judicial, el que casi cuadruplica su presupuesto.

Cuadro N° 4
Crecimiento GJE, PPN y PIB. Base 100 1977

Año	GJE	PPN	PIB
1977	100	100	100
1978	121	124	108
1979	125	132	129
1980	172	154	133
1981	190	172	131
1982	204	186	116
1983	179	158	115
1984	175	117	116
1985	167	127	121
1986	172	121	128
1987	168	113	137
1988	193	120	169
1989	199	106	184
1990	172	104	180
1991	221	126	191
1992	263	137	214
1993	300	149	226
1994	332	159	241
1995	389	174	271
1996	417	186	280
1997	465	199	308

IV. ADMINISTRACIÓN DE TRIBUNALES Y MANEJO DE CASOS

1. La gestión de los despachos judiciales

La administración global del Poder Judicial, como ya se ha dicho, le corresponde a la CAPJ. Por su parte, la gestión individual de los despachos judiciales es tarea de los

jueces que los encabezan y, en una proporción menor, de los secretarios que laboran en ellos. Debe tenerse presente que la justicia de primera instancia es unipersonal y la de segunda, colegiada. Esta estructura, como se sabe, presenta graves disfuncionalidades. Resumidamente se mencionan a continuación las más importantes:

- La organización judicial es extremadamente rígida, lo que dificulta los procesos de ajuste a los cambios que va sufriendo la demanda por servicios judiciales, lo que ha derivado en una enorme heterogeneidad en la carga de trabajo que debe asumir los diversos tribunales.

Las rigideces provienen de que cualquier ajuste o pasa por la creación de nuevos tribunales, lo que implica desde la construcción o habilitación de un local, hasta de dotarlos de todo el cuerpo de personal y de recursos físicos que requieren, o bien alterar todo el mapa judicial, siendo ambas medidas sumamente costosas.

- Repetir en cada tribunal todas las funciones significa no aprovechar las economías a escala que se generan con su otorgamiento. Así tribunales que hoy comparten un mismo espacio físico (están en un mismo edificio) tienen cada uno una oficina de partes, su propio sistema de mensajería, custodia de documentos y especies, etc.
- El aislamiento con que operan cada uno de estos juzgados dificulta el establecimiento de estándares comunes de organización que permitan aprovechar compartidamente las experiencias más exitosas. Esta circunstancia permite explicar, al menos en parte, las extremas desigualdades en productividad que hoy en día exhiben los tribunales.
- El establecimiento desperdigado de unidades pequeñas hace antieconómico introducirle determinadas innovaciones de gestión, tales como aquéllas referidas a los sistemas de información y a la profesionalización de la administración.
- Se produce una dispersión física de los distintos servicios relacionados con la producción de justicia que perjudica al usuario.
- En definitiva, esta organización cuasi feudal del Poder Judicial es funcional al sistema en extremo jerarquizado que hoy en día presenta. Ciertamente, la existencia de juzgados atomizados impide que pueda delegarse en ellos muchas de las decisiones generales sobre gestión y administración de recursos del sistema, ya que en tal caso cada uno velaría por sus propios intereses sin poseer una visión de conjunto sobre lo que le interesa al sistema en su globalidad. Es por ello que se le atribuye a las instancias superiores la tuición no sólo en lo jurisdiccional, sino también en lo administrativo, de las inferiores. Sucede así que la organización jerárquica que se construye a partir de esta necesidad de gestión, unida a la forma como se ha concebido la carrera judicial al interior de este Poder, genera incentivos contradictorios con la independencia interna que debe caracterizar la función judicial.

Es éste un elemento determinante para sugerir que las políticas públicas en el sector judicial se encaminen a establecer una organización administrativa más horizontal del

Poder Judicial, funcional con la independencia interna, que evite la construcción de una estructura absolutamente piramidal en su interior.

En lo que dice relación a las estadísticas ellas presentan innumerables deficiencias: son poco oportunas, incompletas y, mechas veces, poco fiables.

2. Otros aspectos (preguntas adicionales del cuestionario).

Es exigencia en Chile que las decisiones judiciales deben explicitar sus fundamentos, aunque bien es cierto que generalmente se entiende a ésta como una obligación meramente formal que se satisfecería con meras citas a piezas del expediente o normas legales sin explicar la forma en que realmente se ha producido el razonamiento judicial que permite arribar a la conclusión de la sentencia.

Las sentencias judiciales son públicas y existen revistas especializadas –aunque de escasa cobertura- que difunden las más relevantes. En ellas aparecen los nombres de los jueces con el contenido de sus votos.

El desempeño de los jueces es medido a través del sistema de calificaciones cuyas características y defectos ya fueron reseñados en el apartado número II.

V. EFECTO DE DECISIONES INTERNACIONALES O FALLOS JUDICIALES ESPECIFICOS.

Para los efectos de esta pregunta nos referiremos brevemente a dos aspectos: (a) la relación entre decisiones adoptadas por organismos internacionales y la independencia judicial en Chile y (b) el rol y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno.

a) Decisiones de Organismos Internacionales e Independencia Judicial

En los últimos años la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) ha dictado varias recomendaciones en las cuales se ha constatado la infracción por parte del Estado de Chile de un conjunto de obligaciones internacionales contenidas en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana), especialmente casos vinculados a la aplicación del Decreto Ley de Amnistía N° 2.191 de 1978¹⁴ por parte de los tribunales de justicia y casos vinculados al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y la limitación judicial del mismo.

En una buena parte de estos casos las exigencias emanadas de las recomendaciones de la Comisión para que el Estado chileno pudiera dar un cumplimiento cabal de la

¹⁴ Por ejemplo véase los casos N° 10.843, 11.228, 11.229, 11.231 y 11.982 cuyas recomendaciones aparecen publicadas en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1996.

obligación internacional asumida al ratificar la Convención Americana y así superar la situación de violación de los derechos humanos ha pasado, al menos en parte, por la exigencia al sistema judicial de un conjunto de actuaciones orientadas a poner fin a las situaciones consideradas conflictivas a nivel internacional. Es así como en los casos en los que se aplicó la amnistía, la necesidad de seguir adelante con las investigaciones judiciales para esclarecer los delitos cometidos y sancionar a los responsables de los mismos ha sido una consecuencia de las recomendaciones de la Comisión. Lo mismo que en el caso de la libertad de expresión en donde en un caso se ha recomendado levantar la prohibición judicial de circulación y venta de un libro (Impunidad Diplomática del periodista Francisco Martorell) y la censura judicial a la exhibición de una película (La Última Tentación de Cristo del director Norteamericano Martín Scorsese).

Tanto a nivel de la argumentación presentada por el gobierno chileno en la tramitación de estos casos ante la Comisión, como luego su comportamiento después de dictadas las recomendaciones de la misma, la independencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo ha sido esgrimida como una razón que justifica no realizar actuaciones más concretas del gobierno para exigir del Poder Judicial un comportamiento más acorde con las resoluciones internacionales. En la práctica, el ejecutivo sólo se ha limitado a enviar en cada caso a la Corte Suprema un oficio dando cuenta de las recomendaciones de la Comisión e instando a la adopción de las medidas pertinentes para el acatamiento de las decisiones internacionales. Por su parte, el Poder Judicial no ha adoptado medidas concretas para subsanar las violaciones detectadas a nivel internacional esgrimiendo argumentos como su independencia, la no obligatoriedad de dichas decisiones internacionales y la cosa juzgada en los casos respectivos.

Hasta el momento no han existido decisiones en contra del Estado chileno por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que no se ha presentado el problema del cumplimiento a nivel interno de sus decisiones que sí son vinculantes de acuerdo a las normas de la propia Convención Americana suscrita e incorporada a la legislación interna por parte de Chile.

b) Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a Nivel Interno

Los tribunales de justicia han sido tradicionalmente reacios en Chile a aplicar en forma directa las normas internacionales ratificadas por Chile sobre materias de derechos humanos. Chile ratificó e incorporó a su legislación interna el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (en adelante el Pacto) mediante su publicación en el Diario Oficial el 29 de abril del año 1989 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 5 de enero del año 1991, sin que hasta el momento dichos tratados hayan tenido una aplicación extensiva por parte de los tribunales.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible notar una tendencia creciente a la aplicación de algunas normas y estándares específicos de dichos pactos en materias como la prisión preventiva, la libertad bajo fianza y la prohibición de prisión por deudas. Así, se ha consolidado en los últimos años una jurisprudencia que, recurriendo a las normas y estándares internacionales sobre estos temas, ha dejado sin efecto la exigencia de cauciones

económicas especiales en materia de ley de cheques y en ciertas infracciones de carácter tributario para la obtención de la libertad en el curso del proceso, como también una modificación en la aplicación tradicional de las normas de la extradición pasiva que también contenían restricciones adicionales para la obtención de la libertad en el curso del proceso de extradición.

Hace algunos años la Corte de Apelaciones d Santiago dictó un fallo muy trascendente en materia del Decreto Ley de Amnistía de 1978, declarando que no era posible aplicarlo a un caso de desaparición forzada de personas en atención a que las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario le entregaban facultades a los tribunales para decretar su improcedencia. Se citaban en dicho fallo normas de la Convención Americana, del Pacto y los Convenios de Ginebra. Con todo, dicho fallo fue revocado por la Corte Suprema y no ha servido de base para fallos posteriores en la materia.

De otra parte, también es posible apreciar un creciente fenómeno de invocación de las normas internacionales ante los tribunales por parte de los abogados litigantes, lo cual probablemente genere al corto plazo un aumento de la jurisprudencia que utiliza dichas normas a nivel interno.

VI. CAPACITACIÓN.

Lo relevante respecto a este punto ya se encuentra explicado en el apartado II.

VII. JUSTICIA PENAL

Al igual que la mayoría de los países de la región, Chile ha iniciado un proceso profundo de transformación de su sistema de justicia criminal. Esta transformación significa el cambio de un modelo procesal penal de un corte inquisitivo muy ortodoxo y su reemplazo por un modelo de carácter acusatorio. En nuestra opinión esta reforma será capaz de mejorar la independencia de los jueces del área penal en varios aspectos deficitarios que presenta el actual sistema. Antes de analizar estas potencialidades veremos brevemente algunas de las características centrales del sistema actual y del sistema que se propone en la reforma.

El sistema inquisitivo vigente se caracteriza por un conjunto de elementos, algunos de los cuales tienen un impacto relevante en la independencia judicial. Estas características son: (1) la concentración de funciones en la persona del juez del crimen, quien cumple para un mismo caso los roles de investigador, órgano acusador y tribunal del fallo; (2) inexistencia de un órgano especializado de acusación (Ministerio Público o fiscalía); (3) el carácter compulsivo de la persecución penal (principio de legalidad procesal); (4) el carácter secreto en buena parte del desarrollo del proceso, tanto para terceros ajenos al procedimiento como para el propio imputado y su defensa; (5), el hecho de ser escrito y no

contemplar en ninguna de sus etapas la realización de un juicio oral, y; (6) la amplia posibilidad de los tribunales superiores de revisar las decisiones de los tribunales inferiores, aún cuando no exista una parte perjudicada que lo solicite.

El modelo de reforma, en cambio, se caracteriza por los siguientes elementos: (1) separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales y de acusación, además de realizarse una separación entre jueces que intervienen controlando el cumplimiento de las garantías individuales en la etapa de investigación y jueces que forman parte del tribunal del juicio oral; (2) creación del Ministerio Público, órgano encargado de dirigir las investigaciones criminales y representar a la sociedad en los juicios orales; (3) concesión de facultades discrecionales limitadas al Ministerio Público para poner término o cesar la persecución penal (principio de oportunidad reglada); (4) oralidad y publicidad de las actuaciones más relevantes del procedimiento; (5) establecimiento de un juicio oral, público y contradictorio como etapa central del nuevo sistema, y; (6) limitación a las posibilidades de revisión de los tribunales superiores a las decisiones de los tribunales inferiores.

La magnitud de estos cambios ha hecho que se haya optado en Chile por un sistema de implementación gradual de la reforma, el que se iniciará con el funcionamiento del nuevo sistema de justicia criminal en dos regiones del país el día 16 de diciembre del año 2.000, para finalizar con su funcionamiento en todo el país el 16 de octubre del año 2.003. Por lo mismo, todavía no resulta posible describir la influencia concreta que estos cambios tendrán en la materia en estudio, aún cuando se espera que ellos tengan un impacto claro en el fortalecimiento de la independencia de los jueces penales en tres áreas que describiremos a continuación:

a) Control Jerárquico de los Tribunales Superiores por Vía de los Recursos:

A nivel de independencia interna, es decir, el grado de independencia con que cuentan los jueces penales dentro del propio sistema judicial en Chile, la principal deficiencia en el actual sistema procesal penal está constituida por la amplia posibilidad que tienen los jueces de los tribunales superiores (fundamentalmente las Cortes de Apelaciones) de revisar lo obrado por los tribunales inferiores de justicia. Esto se realiza por la existencia de un recurso de apelación amplio que permite a las Cortes de Apelaciones revisar tanto la aplicación del derecho como la evaluación de los hechos del mismo. Se suma a lo anterior el mecanismo denominado “consulta”, el que da facultad a las Cortes de Apelaciones para revisar en forma automática, sin apelación alguna, los fallos de los tribunales de primera instancia en la mayoría de los casos, tanto en el derecho como en los hechos. Detrás de este sistema amplio de revisión se encuentra fuertemente arraigada en la cultura del sistema inquisitivo vigente la idea que los recursos judiciales son más bien mecanismos que permiten realizar un control jerárquico de la actuación de los tribunales inferiores por sobre constituir mecanismos de garantías para las partes. En la práctica, esta situación se traduce en que las decisiones adoptadas por los tribunales de primera instancia siempre tienen el carácter de provisionales ya que son las Cortes de Apelaciones las que deciden definitivamente el caso. Esto lleva a que los jueces de instancia tiendan a seguir el criterio que ellos esperan la Corte utilizará, independientemente que ello no sea considerado como la situación legal más adecuada para esos hechos específicos, afectándose así severamente la independencia interna de los jueces penales de primera instancia.

En la materia, el modelo contenido en el proyecto de reforma introduce un cambio fundamental ya que los recursos ante tribunales superiores se restringen básicamente a la revisión de la aplicación del derecho, reservándose la apreciación de los hechos en forma exclusiva al tribunal que conoció del juicio oral, y, además, se eliminan las formas de revisión automática de los fallos. Detrás de este nuevo esquema se encuentra la idea que los recursos judiciales constituyen mecanismos de garantía para las partes y no sistemas de control jerárquico. Los controles en el nuevo sistema se producen más bien a nivel horizontal y no vertical, es decir, permitiendo la intervención y control mutuo de los distintos actores del sistema en sus distintas etapas. Por otra parte, este sistema es una consecuencia básica del establecimiento de un juicio oral, público y contradictorio como etapa central de decisión de casos en el nuevo modelo procesal.

Con estos cambios se pretende que los jueces que ejercen jurisdicción en primera instancia gocen de mayor independencia (interna) para decidir los casos que conocen.

b) Liberación de la Responsabilidad Política de la Persecución Penal

Una segunda área en la que resulta posible esperar mejoras respecto de la independencia de los jueces penales tienen que ver con la liberación que tendrán éstos de la responsabilidad de persecución penal. Según se ha mencionado, en el actual modelo inquisitivo los jueces del crimen no sólo concentran las funciones jurisdiccionales en su persona (control de legalidad de la investigación y facultad de fallar los casos), sino que también asumen las funciones de persecución penal (dirigir la investigación y formular acusación en contra de quienes consideren responsables).

Como resultado de lo anterior los jueces reciben enormes presiones de la opinión pública y de la clase política en general exigiendo resultados en materia de seguridad ciudadana y control de la criminalidad. Al no existir un órgano especial encargado de elaborar y ejecutar una política de persecución en materia criminal en Chile, los jueces asumen en sus hombros, desde el punto de vista de la opinión pública, tal responsabilidad política. Esto se traduce en la práctica del sistema a una serie de presiones que deben enfrentar los jueces del crimen para decidir las situaciones más sensibles desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, tales como la prisión preventiva y libertad provisional de los procesados, minándose así su independencia para tomar decisiones en dichas materias.

El nuevo sistema representa una oportunidad de superar este problema por medio de la creación de un organismo especializado que asumirá como función principal llevar adelante la persecución penal pública, el Ministerio Público, liberándose de esta forma al sistema judicial de tan pesada carga. Se espera que el Ministerio Público asumirá la responsabilidad de persecución penal de casos, dejando a los jueces en una posición más independiente y cómoda para resolver los casos sin que tener que asumir ellos en la práctica las responsabilidades derivadas de una persecución penal defectuosa o ineficiente.

c) Independencia Administrativa o Burocrática

Una tercera área problemática en relación a la independencia judicial en materia penal tiene que ver con una deficitaria organización administrativa de los tribunales del crimen y de los aparatos administrativos de soporte del juez penal, problema que en general se extiende a todo tipo de tribunales en Chile. En primer lugar, es el juez quien soporta sobre sus hombros buena parte del trabajo administrativo que generan los tribunales. Cada juez es el “jefe” de una oficina (tribunal) que cuenta con un número de entre 10 y 15 funcionarios que debe administrar. Esto le resta posibilidades de invertir más tiempo en la adopción de las decisiones judiciales, produciéndose -en la práctica- una suerte de dependencia de la burocracia del tribunal para poder funcionar adecuadamente en sus funciones jurisdiccionales. La paradoja es que la administración queda en buena parte en el órgano jurisdiccional y lo jurisdiccional es ejercido en buena medida por los administrativos. Un segundo problema tiene que ver con la relación entre el desempeño de las funciones administrativas en cada tribunal con un órgano centralizado de apoyo administrativo, la Corporación Administrativa del Poder Judicial, a la cual hay que solicitar la solución de todos los problemas administrativos o de infraestructura que puedan presentarse en un tribunal y que van desde la necesidad de obtener su autorización para la compra de bienes necesarios para el funcionamiento del tribunal hasta la inversión de fondos para la reparación del mismo. Ambas situaciones generan una suerte de dependencia burocrática de los jueces a su aparato administrativo y al aparato de apoyo administrativo central, entrando en cierto roce con la independencia requerida por cada juez para resolver sus asuntos.

Para dar solución a estos problemas en la reforma procesal penal impulsada en el país consagra juzgados corporativos especializados en lo penal, en los cuales se agrupa a un conjunto de jueces, cuyo número depende de las características regionales, en un sólo espacio físico. En este esquema ya no es cada juez quien cuenta con personal bajo su directa responsabilidad, salvo la existencia de un equipo mínimo, pues se conforma un equipo común de empleados que los sirven, centralizándose así las funciones más repetitivas de la organización.

Indudablemente, el establecimiento de estos tribunales no puede entrar en pugna con criterios de accesibilidad a la justicia, razón por la cual los juzgados de garantías (los que supervisan la labor de los fiscales durante la investigación) mantienen mayor dispersión geográfica y, en varios casos, por razones de racionalización del gasto, se los conserva como juzgados de competencia común.

Tal organización judicial permite que muchas de las decisiones más relevantes de gestión, incluso presupuestarias, puedan ser descentralizadas en cada una de estas nuevas unidades, ya que por su tamaño y forma de gestión facilitan una asignación racional de los recursos. Igualmente, permite ajustar la oferta a la demanda con mayor facilidad, pues para ello se requiere el nombramiento de jueces adicionales, sin que ello necesariamente signifique alterar en demasía el aparataje burocrático que los apoya.

Otro cambio de suma relevancia al interior de los tribunales es la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, con la consiguiente profesionalización de las primeras. Como se señalaba, hoy en día son el juez, y en menor medida el secretario del

tribunal, los responsables por la gestión del despacho judicial, viéndose estos abrumados por tareas administrativas para las cuales carecen de habilidades, lo que resta su tiempo disponible para dedicarse a lo que es su función principal: la de conducir los juicios y fallarlos.

Debe considerarse que es muy difícil en el actual esquema procesal discernir con claridad lo que es administrativo de lo que es jurisdiccional, fruto de la extendida delegación de funciones que ocurre al interior de los tribunales, producto de la cual los empleados de secretaría ejercen buena parte de las funciones puramente jurisdiccionales, quedándole al juez como función exclusiva, e incluso aquí hay excepciones, sólo la de dictar las sentencias en las causas.

Tal situación deberá experimentar un cambio radical con el nuevo proceso, en el cual las funciones jurisdiccionales sólo pueden ser ejercidas por el juez. Todo el restante apoyo administrativo puede entonces pasar a ser dirigido directamente por un profesional de la administración, el que deberá velar porque este recurso también sea asignado racionalmente conforme la carga de trabajo y las necesidades de los distintos jueces.

VIII. EFECTO DE LA REFORMA LEGISLATIVA

Ya hemos avanzado en el capítulo II la enunciación de las principales reformas legislativas que han tendido a fortalecer la independencia de los jueces, fundamentalmente aquellas vinculadas a la selección, capacitación, calificación y remuneración de jueces. Otras reformas legislativas han tenido un impacto marginal o menor en el tema de independencia judicial o derechamente sus objetivos no han sido los de alterar el estatus actual de la independencia de los jueces. La excepción más relevante está constituida por una propuesta de reforma legislativa que intenta alterar la integración de la Corte Suprema en el conocimiento de los delitos que quedan bajo la jurisdicción del sistema de justicia militar chileno.

Este tema es bastante relevante ya que los tribunales militares chilenos en tiempos de paz, a pesar de varias reformas en los últimos años, aún mantienen una competencia extendida, herencia del régimen militar anterior, de acuerdo a la cual no sólo son competentes para conocer delitos propiamente militares, sino que también algunos delitos comunes cometidos por civiles. La justicia militar chilena conoce de casos que debieran corresponder al conocimiento de tribunales comunes y en ese sentido su independencia o falta de independencia es un aspecto relevante en el conjunto del sistema.

De acuerdo a la legislación existente que se pretende reformar, cuando un caso de la justicia militar chilena llega a ser objeto de revisión por parte de la Corte Suprema (órgano que no obstante no pertenecer a la jerarquía de los tribunales militares, por tener el carácter de tribunal supremo del país, ejerce superintendencia sobre los tribunales militares) la integración normal de las salas de la Corte (cinco de sus miembros) es alterada ya que se incorpora al conocimiento y fallo del caso el Auditor General del Ejército (pasando así a

ser un tribunal de seis miembros, los cinco integrantes regulares más el sexto miembro del mundo militar).¹⁵

Esta situación es doblemente problemática en relación a la independencia judicial. En primer lugar, significa incorporar al conocimiento del caso a un miembro en servicio activo del estamento militar, sometido por tanto a la jerarquía de su institución, con poder de representar los intereses corporativos de la respectiva institución militar en el fallo de las causas en la que los militares tengan algún tipo de interés. En segundo lugar, establece una suerte de tutela de los militares a las decisiones de los tribunales civiles.

El proyecto de reforma pretende suprimir esta integración especial de la Corte Suprema para el conocimiento de las causas provenientes de la jurisdicción militar, con lo que se estima aumentará la independencia de la misma para decidir ese tipo de casos. Con todo, la última información que disponemos es que el proyecto de reforma se encuentra estancado en su trámite legislativo. De otra parte, otros problemas vinculados a la organización de la justicia militar tanto en primera como en segunda instancia subsisten y probablemente no serán objeto de reformas substantivas en el corto plazo.

IX. ÉTICA Y CORRUPCIÓN

Los problemas de corrupción en el Poder Judicial han experimentado un importante aumento en los últimos años, aunque probablemente sin llegar a tener la magnitud que han alcanzado en otros países del continente. Ha llamado la atención, eso sí, que los casos de corrupción que antes se pensaba comprometían sólo a los empleados judiciales, sobretodo del orden penal, también hoy involucran a jueces, incluso a ministros de la Corte Suprema.

En los últimos años un ministro de la Corte Suprema fue cesado en su cargo por acusaciones de corrupción –aunque formalmente se señalara otra causal para ello-, se han presentado otras acusaciones contra integrantes de ese mismo tribunal por actuaciones indebidas, ha habido gestiones directas del Ejecutivo solicitándole a la Corte poner atajo al fenómeno de la corrupción y se han editado publicaciones periódicas que ahondan específicamente sobre el tema.

Fruto de toda esta situación, la propia Corte Suprema ha decidido adoptar una política activa y más enérgica en la materia, para lo cual formó una Comisión de Ética del Poder Judicial, integrada por cinco de sus miembros, y ha adoptado sanciones ejemplarizadoras respecto a jueces envueltos en casos de corrupción. La más significativa es la reciente suspensión y apertura de un proceso de remoción contra una destacada ministra de la Corte de Santiago. Este caso ha resultado paradigmático pues ha puesto en evidencia lo extendido que es el tráfico de influencias dentro del Poder Judicial y la forma como lesiona ello la independencia judicial interna cuando son superiores jerárquicos quienes están comprometidos. El Presidente de la Corte Suprema, a partir de este caso, ha

¹⁵ El artículo 70 A del Código de Justicia Militar es el que regula esta materia y corresponde a una norma especial agregada a dicho código por el Decreto Ley N° 1.769 del 30 de abril de 1977, es decir, en pleno gobierno militar.

hecho declaraciones expresas en el sentido de que no va a permitir en lo sucesivo tales tipos de conductas.

Aun cuando es todavía muy temprano para tener una idea definitiva al respecto, es posible prever que esta nueva estrategia, basada en la decisión públicamente explicitada de ser inflexibles, unida a su aplicación en un caso que afecta a una alta magistrada, debiera tener efectos importantes para poner coto a la extensión del fenómeno de la corrupción.

Igualmente, la Comisión de Ética se encuentra estudiando la dictación de un Código de Ética Judicial que especifique y complemente las normas generales que al respecto existen en el Código Orgánico de Tribunales. La dictación de este Código efectivamente puede constituir una herramienta importante para atacar la corrupción desde el momento en que muchas conductas que externamente son vistas como inadecuadas, poco transparentes o derechamente como corruptas, al interior de la corporación judicial no sólo son aceptadas, sino incluso no se las estima como disvaliosas.

Nuestra única aprensión a las medidas antes anotadas es que ellas sean guiadas y ejercidas exclusivamente desde la Corte Suprema, sin mayor participación de los jueces de otros niveles. Aun reconociendo que es imposible pretender prescindir en estos temas del carácter extremadamente verticalizado de nuestro Poder Judicial, debiera intentarse generar algunas instancias de participación que permitan involucrar a todo el Poder Judicial, en sus distintos niveles, en la lucha contra la corrupción y que no hagan aparecer ésta como una instancia más de sujeción de los inferiores a los superiores, sobretodo cuando éstos últimos no están libres del fenómeno.

X. ASOCIACION DE JUECES

En Chile existe una asociación de jueces de carácter nacional creada a fines de la década de los 60, denominada Asociación Nacional de Magistrados (en lo sucesivo la Asociación). A ella pueden pertenecer todos los jueces de primera y segunda instancia, así como los secretarios de los mismos y los relatores de las cortes de apelaciones y suprema. En la actualidad forman parte de la asociación cerca del 80% del universo total de magistrados que podrían pertenecer a ellas. Se trata de una Asociación de carácter fundamentalmente gremial y no político, a diferencia de lo que ocurre con algunas asociaciones en países como España o Italia.

En lo que respecta a su estructura, la Asociación cuenta con una directiva de carácter nacional y con otras directivas de carácter regional.

La Asociación cumple un conjunto de funciones de acuerdo a sus estatutos. Dentro de ellas, el estatuto menciona que una misión de la Asociación es velar por el fortalecimiento de la independencia de los jueces. Con todo, en la práctica las principales actuaciones de carácter público de la Asociación se han referido a la defensa de ciertos intereses de carácter corporativo de los jueces, como por ejemplo remuneraciones, calificaciones, ascensos y otras relacionadas con la carrera judicial en general. De otra parte, la Asociación ha realizado trabajo en materia de capacitación judicial por medio del

Instituto de Estudios Judiciales de su dependencia. Dicho trabajo fue particularmente intenso hasta antes de la creación de la Academia Judicial el año 1996 y ahora ha disminuido por el rol oficial asumido por esta última en la formación y perfeccionamiento de los jueces.

En su función de velar por la independencia judicial es posible constatar que públicamente ello no ha pasado de manifestarse en algunas declaraciones públicas aisladas y entrevistas de sus integrantes a los medios de comunicación en los que se ha puesto el tema sobre el tapete de la discusión en momentos en los que se ha cuestionado la independencia judicial en Chile. Desconocemos el que la Asociación haya elaborado un programa de trabajo específico sobre la materia.

Creemos que la Asociación podría asumir un rol más intenso en la promoción y defensa de la independencia judicial, particularmente en la medida que efectivamente este tema pase a constituir parte central de su agenda de trabajo. Un área en la que la contribución de la Asociación podría ser particularmente provechosa es en el fortalecimiento de la independencia interna de los jueces, es decir, al interior del propio Poder Judicial. Un problema para el desarrollo de una política más fuerte por parte de la Asociación en la materia, que ya hemos mencionado en capítulos anteriores, tienen que ver con el carácter altamente jerarquizado de la corporación judicial en Chile, lo que constituye un desincentivo para los jueces inferiores de tener una participación pública muy activa en defensa de su propia independencia en frente, por ejemplo, de la Corte Suprema.

XI. ACATAMIENTO DE LAS DECISIONES

Es posible afirmar que no existen problemas relevantes con el cumplimiento de las resoluciones judiciales que no sean los propios derivados del funcionamiento burocratizado de las instituciones públicas chilenas.

En general existe respeto y acatamiento de las decisiones jurisdiccionales, aún en los casos más polémicos que son los que han resuelto algunos problemas más sensibles en el proceso de transición democrática, como por ejemplo el reciente desafuero de Pinochet en la Corte de Apelaciones de Santiago.

XII. ACTIVIDADES FUERA DEL SECTOR DE LA JUSTICIA

Creemos que medidas como las sugeridas en el cuestionario podrían constituir formas útiles de fortalecer la independencia judicial en nuestro país. Con todo, existen ciertas deficiencias de carácter estructural en Chile que debieran ser removidas con el objetivo de realizar avances substantivos en el área.

Uno de los principales problemas que enfrenta la transición chilena a la democracia se vincula a la inexistencia de una sociedad civil fuerte y organizada que pueda jugar un rol relevante en la vigilancia, control y fiscalización de los órganos públicos. Este problema de carácter general también tiene un impacto relevante en materia de independencia judicial.

En Chile no existen organizaciones no gubernamentales (ONGs) cuya principal área de trabajo sea el sistema judicial y que cumplan un rol relevante en su control y en el fortalecimiento de la independencia del mismo. Tampoco existe una tradición y una práctica fuerte de ejercicio de periodismo investigativo en el área judicial. En este último caso una de las razones que explican lo anterior es la existencia de legislación que entrega una protección especial a los miembros de los tribunales superiores de justicia en caso de sentirse afectados por una publicación. Esta protección especial se canaliza en la existencia de una figura penal que sanciona más drásticamente la difamación realizada a ciertas autoridades públicas que la que es posible encontrar en los delitos de injurias y calumnias que cometen particulares en contra de particulares. Esta legislación especial ha sido utilizada en varias oportunidades por ministros de la Corte Suprema frente a alusiones periodísticas referentes a su actuación judicial o a sus personas. De hecho, un reciente libro de periodismo investigativo, llamado El Libro Negro de la Justicia, en el que se contenía un análisis y crítica de la Corte Suprema y de alguno de sus miembros, generó de parte de un Ministro aludido en el texto la presentación de una acción judicial que logró la incautación de los ejemplares del libro y una prohibición de su circulación y venta. Además de lo anterior, se obtuvo el procesamiento de su autora por el delito de difamación regulado en el artículo 6 letra b) de la Ley de Seguridad del Estado N° 12.927¹⁶, debiendo ésta abandonar el país y requerir asilo político en los Estados Unidos.

A pesar de estas restricciones, en el último tiempo se ha visto un vuelco significativo en el comportamiento de un sector de la prensa escrita respecto al control del sistema judicial. Esta situación ha sido especialmente intensa tratándose del diario de mayor circulación nacional y el segundo en importancia en términos de generación de opinión pública, La Tercera. En el último semestre la línea editorial de dicha publicación ha puesto como una de sus prioridades centrales el control de la actuación de algunos miembros de los tribunales superiores de justicia respecto de los cuales existían algunos antecedentes de corrupción. Dicha línea editorial logró que el tema haya estado ocupando por varios meses la primera plana del diario y haya sido una de las razones fundamentales por las cuales el Poder Judicial chileno por primera vez en su historia expulsa a un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago por acusaciones de irregularidades y corrupción.

Esta situación ha demostrado la relevancia que pueden tener los distintos medios de opinión pública en el control del sistema judicial y en su fortalecimiento. Con todo, también pareciera que sin que se produzcan algunos cambios de carácter estructural o sin que se den ciertas condiciones de carácter general para el fortalecimiento de la sociedad civil, como asimismo que incentiven el control de las autoridades por parte de la prensa, como por ejemplo la derogación de leyes especiales como la de seguridad del estado, es difícil pensar que organismos no gubernamentales, la prensa y el ejercicio de formas de periodismo

¹⁶ El artículo 6 señala: Cometan delitos en contra del orden público:

b) Los que ultrajaren públicamente la bandera, el escudo o el nombre de la patria, himno nacional y los que difamen, injurien o calumnien al Presidente de la República, Ministros de Estado, Senadores o Diputados, miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, o el General director de Carabineros, sea que la difamación, la injuria o la calumnia se cometa con motivo o no del ejercicio de las funciones del ofendido. (los subrayados son nuestros).

investigativo cumplan un rol permanente y significativo en el control de la actuación de los órganos judiciales y, a la vez, permitan el fortalecimiento de la independencia del mismo.

En lo que respecta al involucramiento y participación de otros actores en los procesos de reforma judicial, cabe destacar que el éxito que ha tenido la formulación de la reforma procesal penal en Chile se debe, precisamente, al hecho que esta reforma ha significado la participación de sectores que tradicionalmente no habían intervenido en reformas judiciales en Chile, como algunas instituciones de la sociedad civil (de distintas orientaciones políticas y distinto tipo, como ONGs y universidades), sectores vinculados al mundo empresarial e incluso actores y órganos públicos ligados a la conducción de la economía del país. La alianza estratégica entre estos distintos actores ha constituido una de las fortalezas de la reforma procesal y un modelo de formulación de políticas públicas en el área de las reformas judiciales a seguir. Gracias a esta alianza se ha logrado mantener la voluntad política para la realización de la reforma más allá de las coyunturas más complicadas que ha enfrentado la reforma en los varios años que ha tomado su preparación técnica, discusión legislativa e implementación concreta.

Esta confluencia de actores e instituciones no es algo que se haya dado casualmente, sino que formó parte de una compleja estrategia orientada a demostrar a estos distintos sectores la importancia de la reforma procesal penal en sus respectivas áreas. Creemos que un trabajo de naturaleza similar debe ser emprendido en reformas orientadas a fortalecer la independencia del sistema judicial en su conjunto y no sólo a la justicia criminal. Para ello resulta indispensable un compromiso político de las autoridades y la existencia de un grupo dispuesto a liderar el trabajo de “venta” de la necesidad de contar con mayores niveles de independencia judicial. Un problema para esto es que un proyecto orientado a fortalecer la independencia judicial probablemente sea mucho más difícil de consensuar entre los distintos actores por presentarse, al menos a primera vista, con una connotación más política que técnica como lo demuestran intentos realizados en los últimos años en esa dirección y que fracasaron por no contar con los consensos más básicos en los distintos sectores políticos.

Tratándose de los controles políticos a la actividad del sistema judicial, ésta ha sido fundamentalmente ejercido por el Poder Legislativo por medio del mecanismo de las “Acusaciones Constitucionales” que tiene por objeto hacer presente la responsabilidad de los miembros de los tribunales superiores de justicia por incumplimiento grave de sus deberes (notable abandono de funciones).¹⁷ Desde el retorno a la democracia se ha intentado alrededor de cinco veces acusar constitucionalmente a ministros de la Corte Suprema de justicia y sólo en uno de ellas dicha acusación prosperó. En el resto de los casos no obstante no haber concluido con la remoción de los ministros involucrados se ha generado un interesante debate acerca del funcionamiento del sistema judicial y la

¹⁷ La acusación constitucional fundamentada en notable abandono de deberes debe ser presentada por no menos de diez ni más de veinte diputados ante la Cámara de Diputados integrada por 120 miembros. Si la Cámara aprueba la acusación por mayoría simple de los Diputados presentes en la sesión respectiva, los antecedentes deben ser puestos a disposición del Senado que resolverá en definitiva la acusación considerándose para tales efectos como un jurado. El Senado, para aprobar la acusación, requiere el quórum de la mayoría de los senadores en ejercicio de sus funciones. Véase artículos 48 y 49 de la Constitución chilena.

necesidad de su efectiva independencia. Sin perjuicio de estos y otros efectos positivos de estos casos, se ha producido una cierta “banalización” en su utilización o en la amenaza de su utilización por parte de los distintos sectores políticos frente a la contingencia de fallos desfavorables a sus intereses que demuestran que los legisladores no siempre utilizan el mecanismo como una forma de fortalecer la independencia judicial, sino que en algunos casos incluso como una forma de limitarla.

XIII. OTROS MÉTODOS

Reiterando lo ya señalado anteriormente, nos parece que una política consistente para fortalecer la transparencia y capacidad de control de la función judicial no debe utilizar como único instrumento la concentración de facultades disciplinarias y administrativas en la cúpula del Poder Judicial. Si bien no es posible desconocer la organización piramidal que tienen los Poderes Judiciales de América Latina, no nos parece acertado que las reformas que se intenten en su interior más que diluir ese poder hagan precisamente lo contrario, concentrarlo. Ello sucede si las facultades administrativas le son sacadas a los jueces para pasara a ser ejercidas por entidades técnicas que quedan bajo la dependencia de los superiores de esos jueces y no de ellos mismos. Otro tanto ocurre si para frenar el fenómeno de la corrupción se les dan nuevas facultades a los superiores sobre los inferiores acrecentando el poder de aquéllos sobre éstos. Otro tanto puede decirse respecto de la evaluación de desempeño.

Por el contrario, una alternativa distinta debiera apuntar a conferirle el poder judicial directamente a los jueces, individualmente considerados y no a una institución. En correcta teoría constitucional cada uno de ellos encarna al Poder Judicial, lo que justifica los mecanismos sofisticados que se han ideado para su nombramiento y control. En tal esquema, el poder de los jueces no es un poder delegado desde sus superiores. La lógica aquí es diametralmente opuesta a la existente en una empresa u otra repartición pública, donde el jefe o el gerente posee el poder, de forma que así como lo delega lo puede retomar. Sin embargo, insistimos, ello se ha trastocado en nuestros sistemas judiciales, los cuales se los considera como una institución, dentro de la cual se hace carrera, en cuya cúspide está la Corte Suprema, la que ejerce superintendencia sobre los restantes tribunales. Así vemos comúnmente a las Cortes Supremas interviniendo directamente en causas que se encuentran a nivel de primera instancia y a jueces de diversos niveles influyendo, por vías formales u oficiosas, en lo que debe resolver un inferior. El riesgo de lesión a la independencia interna en este esquema es mayor debido a que son los tribunales superiores, por la naturaleza más política de sus funciones –control constitucional en muchos casos o fijar la jurisprudencia en otros- los que son políticamente más permeables a las influencias externas (generalmente las modalidades de designación de sus integrantes ya denota tal situación).

Sólo una concepción atomizada del Poder Judicial puede garantizar adecuadamente la independencia judicial y configurar, a la par, una barrera sólida contra los riesgos de corrupción que asolan al sistema. Si el poder se vuelve a radicar en los jueces se podrá lograr de mejor manera introducir mecanismos de control público sobre su accionar, impidiéndose que se escuden detrás de la institución judicial para no tener que justificar ni

sus fallos ni sus actos. Podremos tener jueces que actúen mirando más a los ciudadanos que a sus superiores. Obviamente, esta alternativa no implica terminar con los problemas de corrupción pero al menos permite circunscribirlos y facilitar su descubrimiento y sanción.

XIV. DONANTES EXTERNOS

Agencias de cooperación externas han intervenido en algunas de las reformas judiciales impulsadas en el país. Específicamente USAID tuvo participación importante en aspectos vinculados a la capacitación judicial (y por ende en la creación de la Academia Judicial, al desarrollo de estudios y propuestas en materia de administración de tribunales y acceso a la justicia y en el desarrollo inicial de la reforma procesal penal). A esa última reforma también han contribuido la Fundación Konrad Adenauer, la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional. No se espera en Chile que, al menos en el corto plazo, emprendan programas en el área los bancos multilaterales de crédito. El esfuerzo financiero tremendamente importante que importa la implementación de la reforma procesal penal será asumido íntegramente con cargo a recursos fiscales propios.

Los proyectos anteriores, sobretudo la reforma procesal penal desde el momento en que horizontalizan la organización judicial se espera que tengan un efecto importante en la independencia judicial aunque, claro está, no es ese su objetivo o motivación primordial.