

## **LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL EN CHILE:**

### **LA DESIGNACION DE MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL Y LAS ATRIBUCIONES O FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA**

**Thomas John Connelly**

#### **I. Introducción**

Dada la amplitud de la consulta y la complejidad de las temáticas involucradas en ella, especialmente a la luz de la evolución legislativa en los países europeos de tradición de derecho positivo en los últimos 20 años y la diversidad y extensión de las propuestas nacionales, el presente Informe parte con una reseña de los puntos relevantes de los Mensajes Presidenciales: "Proyecto de Reforma Constitucional Sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo (Boletín N°332-07)" y "Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Administración de Justicia (Boletín N°331-07)". A modo de comentario, se señalan los puntos de vista de: Humberto Nogueira, "El Poder Judicial Chileno: Su Crisis Actual y Vías Alternativas de Solución" (Nogueira); de la Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno, organizada por Centro de Estudios Públicos (CEP); y del estudio en derecho comparado realizado por Pablo Ruiz-Tagle (Ruiz-Tagle), a modo de ofrecer elementos de comparación con la propuesta del Ejecutivo. Se agrega referencia a elementos específicos de la legislación comparada relevante.

La consulta atendida por el presente Informe aborda diversas temáticas. La designación de Magistrados incide en la mayor o menor separación entre los Poderes del Estado o a su mayor o menor "independencia", tanto en cuanto al ejercicio mismo de la jurisdicción (p. ej. la responsabilidad penal en que puedan incurrir los jueces al dictar sus fallos), como en cuanto a la organización administrativa del Poder Judicial (p. ej. el sistema de calificación de jueces que pudiera afectar la imparcialidad del sentenciado, que debe ajustar sus fallos a la opinión predominante en la instancia calificadora). Se refiere además, a todo lo relacionado con la promoción y "calificación" de los funcionarios, duración de sus cargos, incompatibilidades, requisitos y limitaciones que están necesariamente vinculados a la "designación" de los Magistrados.

Las atribuciones o facultades de la Corte Suprema de Justicia debe entenderse como una referencia a lo establecido en la Constitución Política y el Código Orgánico de Tribunales. Al considerar su modificación, especialmente frente a la creación de un Consejo Nacional de la Justicia, es necesario distinguir entre atribuciones administrativas (p. ej. el manejo presupuestario del Poder Judicial), las claramente jurisdiccionales (p. ej. resolver las cuestiones de competencia), las materias de naturaleza procesal, las estructurales, etc., analizando con cuidado los cambios propuestos en la relación entre el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

En cuanto al análisis de la legislación comparada, a la luz de su notable evolución en los últimos decenios, cabe destacar aquí la nota encontrada en el "Informe Sobre Reformas al Sistema Judicial Chileno":

*"Estas y otras experiencias (las de España e Italia) deben ser estudiadas con prudencia y cautela, para implantarlas en nuestro ordenamiento jurídico. Nuestra perspectiva, la del legislador y la del constituyente -pues no cabe duda que este es un tema que para introducirlo debe ser por vía de la reforma constitucional- debe ser siempre amplia, abrirse a la historia jurídica de nuestras instituciones, a nuestro contexto constitucional y a nuestra idiosincrasia". (CEP, p. 259).*

En todo caso, las materias que constituyen el tema del presente Informe son complejas, encerrando cuestiones filosóficas o de enfoque global, y remiten a una literatura extensa, como se puede apreciar en la bibliografía escogida anexa a este Informe.

#### **II. Análisis de los Mensajes Presidenciales**

## **A. Objetivos de la Reforma Propuesta**

En el Proyecto de Reforma Constitucional Sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo (Boletín N° 332-07), el Presidente de la República anuncia su propósito:

*"La reforma a la Constitución política del Estado que iniciamos mediante este mensaje tiene por objeto:*

*I. Crear un Capítulo VI bis que instituya el Consejo Nacional de la Justicia. Este órgano autónomo formulará la política judicial, participará en la designación de los Ministros de la Corte Suprema, velará por la independencia y buen funcionamiento del Poder Judicial, ejercerá la tuición y dirección superior de los organismos auxiliares del mismo, y tendrá las demás funciones que le encomiendan las leyes.*

*La integración que se propone para el Consejo Nacional de la Justicia, con mayoría de miembros provenientes del propio Poder Judicial, tiene por finalidad garantizar el que éste funcione con plena independencia y autonomía de los demás poderes de Estado y, a la vez sea ampliamente representativa de los distintos estamentos del mismo y de los demás entes vinculados a su acción.*

*Se contempla modificar el artículo 32, N° 14 de la Constitución en cuanto a que el Presidente de la República nombrará a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia a proposición del Consejo Nacional de la Justicia y no la Corte Suprema como hasta ahora.*

*Se modifica el N° 3 del artículo 49, estableciendo que es atribución exclusiva del Senado conocer los conflictos de jurisdicción en reemplazo de los de competencia, que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los Tribunales Superiores de Justicia, reservándose los conflictos de competencia a la Corte Suprema.*

*Se establece en el artículo 73 que los jueces son imparciales en el ejercicio de sus funciones y resolverán las causas de que conocen sólo con sujeción a los hechos y al derecho y sin influencias, presiones ni intromisiones.*

*Se dispone mediante una enmienda al artículo 74 que para modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre organizaciones y atribuciones de los Tribunales, se requerirá oír previamente al Consejo Nacional de la Justicia, en reemplazo de la Corte Suprema, como ocurre hoy en día.*

*El artículo 75 que regula el nombramiento de los Jueces es modificado como consecuencia de la creación del Consejo Nacional de la Justicia, que propone una quina al Presidente de la República para designar a los Ministros y al Fiscal de la Corte Suprema.*

*Se dispone, también, que un tercio de los miembros de la Corte Suprema se integrará con abogados ajenos al Poder Judicial.*

*Se agrega un inciso a este artículo que establece que para el ingreso al escalafón primario del Poder Judicial se considerarán las exigencias de cursos regulares y de perfeccionamiento en la Escuela Judicial que se propone crear mediante uno de los proyectos que conforman la reforma que iniciamos.*

*Se hace extensiva a todos los jueces la responsabilidad que el artículo 76 establece por los delitos de cohecho, falta de observancia de las leyes procesales, denegación y torcida administración de Justicia y en general de toda prevaricación en que incurran en el ejercicio de sus funciones.*

*Se modifica el artículo 77, rebajando la edad de cese de funciones de los jueces de 75 a 70 años, la que se hace, además, extensiva a los fiscales También se extiende a éstos la causal de cesación de los jueces por estar más de 10 años en calidad de propietarios en una misma categoría.*

*Se propone anteponer un inciso primero al artículo 79, para establecer que compete a la Corte Suprema hacer efectiva la vigencia de la Constitución en materias de que conozca, proveer a la eficaz unificación jurisprudencial de las leyes y, en especial, mediante el celoso ejercicio de sus atribuciones, lograr el respeto cabal de los derechos humanos.*

*Mediante una enmienda al inciso primero del artículo 79, que pasa a ser segundo, se supedita a los tribunales militares en tiempo de guerra a la superintendencia directiva correccional y económica que la Corte Suprema tiene sobre todos los tribunales de la República, a excepción de los que expresamente señala.*

*Finalmente, se precisa que el recurso de inaplicabilidad del artículo 80, puede fundarse en la infracción de disposiciones constitucionales de cualquier orden, incluso relativas a la formación de la ley.*

*II. Este proyecto de reforma constitucional propone, además, agregar un capítulo VII bis para crear como organismo autónomo e independiente de toda otra autoridad al Defensor del Pueblo...". (Boletín N° 332-07, p. 5171s.) Y, en el Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Administración de Justicia (Boletín N°331-07), el Presidente de la República hace referencia a una crisis en el Poder Judicial:*

*"Como ya he indicado en diversas oportunidades, nadie puede objetivamente negar que la administración de justicia experimenta una grave crisis. Encuestas de opinión pública y estudios científicos, así como la opinión corriente del ciudadano común, coinciden en señalar las graves deficiencias que aquejan a nuestro sistema judicial: faltan tribunales, éstos carecen de medios adecuados; los juicios demoran demasiado y, en el ámbito penal, muchas veces son inútiles; mucha gente no tiene posibilidad de acceder a la justicia y muchos juzgan ocioso recurrir a ella; y por sobre todo, la ciudadanía opina que la judicatura no actúa como un Poder del Estado realmente independiente. Se la ve más bien como un mero servicio público que 'administra justicia', en forma más o menos rutinaria, demasiado apegada a la letra de la ley y a menudo dócil a las influencias del poder..." (p. 5125).*

*Y "... he considerado necesario, para superar la actual crisis del Poder Judicial, crear una institución destinada a fijar la política judicial que comprenderá el estudio de las necesidades legales y judiciales del país, la planificación y organización de la judicatura, su funcionamiento y expansión y el perfeccionamiento de los procedimientos judiciales. Este organismo se denominará Consejo Nacional de Justicia..." (p.5124)*

## **B. La designación de los Magistrados; su formación y calificación, duración e incompatibilidades del cargo**

El Proyecto de Reforma Constitucional Sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo (Boletín N°332-07), propone que permanezca como atribución especial del Presidente de la República el nombrar a los Magistrados de la Corte Suprema, pero ahora a proposición del Consejo Nacional de la Justicia; a los Ministros y Fiscales de las Cortes de Apelaciones, a proposición de la Corte Suprema; y a los jueces letrados, a proposición de la Corte de Apelaciones. (p. 5174)

En el Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Administración de Justicia (Boletín N° 331-07), el Presidente de la República propone aumentar "a 21 el número de Ministros que componen la Corte, aumentándose también el período de ejercicio del Presidente de la misma, a cinco años". (p. 5126). Además propone que un tercio de sus miembros sean abogados ajenos al Poder Judicial.

El mismo Proyecto, en su Título III, propone el reemplazo de los órganos calificadoros, creándose Comisiones Especiales, cuyos integrantes serían designados por sorteo, tanto en las Cortes de Apelaciones como en la Corte Suprema.

En cuanto a la formación de los funcionarios del Poder Judicial, los Mensajes Presidenciales proponen la creación de una Escuela Judicial, la que sería parecida a la de España, al menos con respecto a sus objetivos, si no en su estructura administrativa. (España, L.O. 1/1980,

Artículo 2, inciso 8).

En cuanto a plazos y duración de funcionarios en sus cargos, el Mensaje Presidencial propone un tope de edad de 70 años para jueces y fiscales, como también sería causal de cesación, el estar más de 10 años en calidad de propietario de una misma categoría.

Entre otras disposiciones, el Título III tiene por objetivo incorporar al texto del Código Orgánico de Tribunales, las inhabilidades e incompatibilidades que son propias de los funcionarios de toda institución del Estado, según se dispone el Párrafo 6º de la Ley 18.834 que aprobó el actual Estatuto Administrativo, atendiendo a la conveniencia de armonizar esta materia en un mismo sistema.

### **C. Atribuciones y facultades de la Corte Suprema de Justicia**

Al abordar la cuestión de la posible modificación de las atribuciones y facultades de la Corte Suprema, cabe señalar el juicio de la Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno: "*..No hay en el mundo una Constitución política con tan poca jurisprudencia como en Chile*". (CEP, p. 191).

Los Mensajes Presidenciales inciden en atribuciones administrativas-institucionales y jurisdiccionales, como también en aspectos procesales y estructurales del Poder Judicial. Cabe señalar que la reforma es una sola y que las diversas modificaciones propuestas afectarán al Poder Judicial en el conjunto de sus funciones.

La creación del Consejo Nacional de la Justicia introduce modificaciones importantes en las atribuciones de la Corte Suprema: le asigna la tarea de participar en el mismo Consejo; modifica los mecanismos para la designación de los jueces en el sentido que ya no sería la Corte Suprema quien elabore las ternas; como también se le quitaría la facultad de calificar a los magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial.

En cuanto a atribuciones jurisdiccionales, la reforma propone crear o precisar una nueva atribución de la Corte Suprema con un nuevo inciso en el Artículo 79 de la Constitución política: "Compete a la Corte Suprema hacer efectiva la vigencia de la Constitución en los casos y forma previstos en el artículo 80 de esta Carta, proveer a la eficaz unificación jurisprudencial de las leyes y, en especial mediante el celoso ejercicio de sus atribuciones, lograr el respeto cabal de los derechos humanos".; y establecería la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema sobre los tribunales militares en tiempo de guerra. Además reservaría los conflictos de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, al establecer que es atribución exclusiva del Senado conocer los conflictos de jurisdicción.

Con respecto a los aspectos procesales del Poder Judicial que la reforma modificaría, cabe señalar que los Mensajes Presidenciales proponen limitar el uso del recurso de queja y ampliar el ámbito para interponer recursos de casación; y precisar "que el recurso de inaplicabilidad (constitucional) del artículo 80, puede fundarse en la infracción de disposiciones constitucionales de cualquier orden, incluso las relativas a la formación de la ley". (Capítulo III, Nº 11 del Mensaje Presidencial "Proyecto de Reforma Constitucional Sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo" Boletín Nº332-07);

La reforma también efectuaría modificaciones estructurales en el Poder Judicial, aumentando el número de integrantes de la Corte Suprema a 21, estableciendo salas especializadas en ella, y creando nuevos Tribunales, como serían los Tribunales Vecinales. Además, crearía el puesto de Ministros Adjuntos, en reemplazo de los abogados integrantes.

Con respecto a otras materias atinentes a las facultades de la Corte Suprema, la reforma asigna al Consejo Nacional de Justicia la responsabilidad de orientar la política judicial, administrar el presupuesto y formar a los funcionarios del Poder Judicial.

### **SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA**

- 1.- ALBA NAVARRO, Manuel. "Las Facultades de Iniciativa, Propuesta e Informe en Materia Legislativa del Consejo General del Poder Judicial", **Revista de Administración Pública**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Nº 97, 1982. p. 141-169.
- 2.- ALMAGRO NOSETE, José. **Constitución y Política**. Barcelona, Librería Bosch, 1984. p. 296.
- 3.- CAPPELLETTI, Mauro. "Who watches the watchmen", **American Journal of Comparative Law**. Berkeley, American Association for the Comparative Study of Law, Tomo 31, Vol. 1, 1983. p. 1-63.
- 4.- CARMONA RUANO, Miguel. "La Selección y Formación del Juez Profesional", **Documentación Jurídica**. Madrid, Ministerio de Justicia, Tomo XII, Nº I-42/44, 1984. p. 593-621.
- 5.- CEP: Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno. "Informe Final sobre Reforma al Sistema Judicial Chileno", **Estudios Públicos**. Santiago, Centro de Estudios Públicos, Nº 41, 1991. p. 171-291.
- 6.- DALLE, Hubert. "El Autogobierno del Poder Judicial", **Documentación Jurídica**. Madrid, Ministerio de Justicia, Tomo XII, Nº 45/46, 1985. p. 183-195.
- 7.- DAVIS, Michael H. "The Law/Politics Distinction, the French Conseil Constitutionnel, and the U.S. Supreme Court", **The American Journal of Comparative Law**. Berkeley, American Association for the Comparative Study of Law, Tomo 34, Vol. 1, 1986. p. 45-92.
- 8.- DOUMBE-BILLE, Stéphan. "La justice judiciaire dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel", **Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger**. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Nº 2, 1986. p. 345-394.
- 9.- GRAZIADEI, Michele, MATTEI Ugo. "Judicial Responsibility in Italy: A New Statute", **American Journal of Comparative Law**. Berkeley, American Association for the Comparative Study of Law, Tomo 38, Vol. 1, 1990. p. 103-126.
- 10.- LORCA NAVARRETE, Antonio. "La Justicia Francesa y sus Instituciones", **Documentación Jurídica**. Madrid, Ministerio de Justicia, Tomo XII, Nº I-42/44, 1984. p. 687-754.
- 11.- MARTIN REBOLLO, Luis. "La Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia", **Documentación Jurídica**. Madrid, Ministerio de Justicia, Tomo XII, Nº 45/46, 1985. p. 299-335.
- 12.- NOGUEIRA, Humberto. "El Poder Judicial Chileno: Su Crisis Actual y Vías Alternativas de Solución", **Documentos**. Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Nº D/27/88, 1988. p. 264.
- 13.- PERIS GÓMEZ, Manuel. "El Poder Judicial dentro del Poder del Estado", **Poder Judicial Nº Especial**. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1989. p. 259-275.
- 14.- PINSSEAU, Hubert. "L'Organisation judiciaire de la France", **Notes et Etudes Documentaires**. Paris, La Documentation Française, Nº 4777, 1985. p. 139.
- 15.- PIZZORUSSO, Alessandro. "El Consejo Superior de la Magistratura en Italia", **Documentación Jurídica**. Madrid, Ministerio de Justicia, Tomo XII, Nº I-42/44, 1984. p. 657-686.

**16.-** RUIZ-TAGLE, Pablo. "Análisis Comparado de la Función Judicial", **Estudios Públicos**. Santiago, Centro de Estudios Públicos, N° 39, 1990. p. 131-162.

**17.-** SALAS VIVALDI, Julio. "Algunas Consideraciones sobre la Administración de Justicia en la Nueva Constitución Política de la República", **Revista de Derecho**. Concepción, Universidad de Concepción, 2º Semestre, 1981. p. 9-38.

**18.-** Textos de Ley / Poder Judicial, "España, Italia", **Documentación Jurídica**. Madrid, Ministerio de Justicia, Tomo XII, N° 47/48, 1985.

**19.-** Textos de Ley / Poder Judicial, "Bélgica, Francia, Italia, Portugal, Alemania, Suiza", **Documentación Jurídica**. Madrid, Ministerio de Justicia, N° 42/44, 1984.

**20.-** VALENZUELA, Eugenio. "Labor Jurisdiccional de la Corte Suprema", **Serie Documentos de Trabajo**. Santiago, Centro de Estudios Públicos, N° 139, 1990. p. 36.

**21.-** VESCOVI, Enrique. "**Teoría General del Proceso**". Bogotá, Temis Librería, 1984. p. 352.

---