

El poder judicial en la Nueva Constitución





Opinión Experta

Luis Cordero Vega
Profesor de Derecho Administrativo,
Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

contexto+

Resumen

El texto presenta un breve análisis sobre el desarrollo constitucional del Poder Judicial en cuanto poder del Estado, enfatizando la relación con otros los poderes y atribuciones, para luego defender la importancia de garantizar adecuadamente  su independencia en la nueva Constitución. 

Introducción

En abril 1927 el entonces Ministro del Interior, Carlos Ibáñez del Campo, decidió arrestar al Presidente de la Corte Suprema Javier Figueroa y luego destituyó a casi todos sus miembros, inaugurando así su dictadura¹. Con eso, Ibáñez ponía en entredicho la condición de Poder del Estado que recién había establecido la Constitución de 1925 para los tribunales. Eran tiempos convulsivos y ese evento marcaría la forma en que la Corte Suprema comprendería su rol institucional. Su función sería de aplicación formalista del derecho y alejada de los controles al poder público. Esto duraría hasta 1965, momento a partir del cual comenzó a tener un rol político institucional protagónico que duraría hasta el golpe de Estado². Bajo Pinochet nuevamente la independencia sería puesta en entredicho, esta vez, por los propios actos del Poder Judicial, especialmente en materia de derechos humanos³. El retorno a la democracia implicó un tránsito complejo, que finalmente se pudo consolidar en la reforma constitucional de 1997⁴. A partir de entonces, la Corte pasaría a cumplir un rol determinante en el sistema democrático chileno y el actual debate constitucional exige considerar parte de esa evolución.

-
1. Couso, Javier y Hilbnik, Lisa (2014). "Coda. Del quietismo al activismo incipiente: las raíces institucionales e ideología de la defensa de derechos en Chile", en *Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile*, Flacso, p. 349.
 2. Faúndez, Julio (2011). *Democratización, desarrollo y legalidad. Chile 1831 -1973*. Ediciones Universidad Diego Portales.
 3. Hilbnik, Lisa (2007). *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*, Cambridge University Press.
 4. Ley N°19.541, de 1997

El incidente Ibáñez y el rol que cumplió la Corte en dictadura demostró la importancia que tiene para el sistema constitucional resguardar efectivamente la independencia judicial, algo inherente a la tradición constitucional de occidente de los últimos dos siglos. De acuerdo con esa tradición se entiende que una sociedad que no establezca la separación de poderes carece de Constitución⁵ y que la existencia de un Poder Judicial independiente es uno de los elementos centrales para que dicho supuesto se cumpla⁶.

Así las cosas, la actividad judicial puede ser descompuesta en tres tareas fundamentales: decidir los casos litigiosos, decidirlos conforme al derecho y motivar las decisiones. Una vez realizada estas tres tareas, todavía les queda a los jueces una obligación más que cumplir: la obligación de hacer ejecutar lo juzgado, sin que puedan otros poderes públicos impedir dicha función⁷.

La independencia judicial es una garantía institucional y la calidad de la democracia depende en buena parte que esta se cumpla. La razón es simple, con ella nos referimos a la capacidad de un tribunal para tomar decisiones que no se vean afectadas por presiones políticas externas al Poder Judicial. Es por ese motivo que la independencia judicial está fuertemente relacionada con el sistema de separación de poderes⁸.

Por esta razón, la independencia judicial es tradicionalmente entendida en dos dimensiones, una externa y otra interna. La primera, supone independencia frente a los intereses de privados y la que debe tener frente a los demás poderes públicos. El sistema debe garantizar que los jueces no se vean amedrentados por la “venganza de los litigantes”. La segunda, está vinculada a la imposibilidad de que los jueces reciban influencia de otros

-
5. Artículo 16, Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de 1789.
 6. Bordalí, Andrés. “La doctrina de la separación de poderes y el Poder Judicial chileno”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de ValparaísoXXX (Valparaíso, Chile, 1er Semestre de 2008) [pp. 185-219].
 7. Hernández, Rafael (2005). Las obligaciones básicas de los jueces, Marcial Pons, p.15.
 8. Clark, Tomas (2010). The limits of judicial independence, Cambridge University Pres, p. 5.

jueces o de los órganos del Gobierno Judicial para adoptar sus decisiones jurisdiccionales.

Esta multiplicidad de objetivos y dimensiones a veces transforma en compleja la manera de abordar la gestión del Poder Judicial desde la Constitución. En particular, hace surgir la interrogante de cuál debiera ser el modelo de organización para garantizar adecuadamente esa independencia, sin la cual pierde toda identidad.

Este tema no es trivial, porque desde la Constitución de 1833 la tensión ha estado siempre en el rol del Ejecutivo para condicionar el funcionamiento del Poder Judicial y, en particular, en la manera que incide en las carreras judiciales y, con ello, la potencial afectación de su independencia.

El Poder Judicial en la Constitución de 1980



El modelo de la Constitución de 1980 mantiene ciertos criterios vigentes en nuestro país desde la Constitución de 1828. Sin embargo, fueron las reglas de la Constitución de 1925 y, en especial, la práctica institucional que de ella derivó a la cual reaccionó el texto original de la Constitución de 1980.

1. El contenido de la función judicial

Decidir los casos conforme a derecho, es un asunto privativo de los tribunales y una garantía para los ciudadanos. La idea sobre la cual descansa es que los conflictos de relevancia jurídica que se dan en una sociedad sean resueltos por un tercero imparcial con carácter definitivo, significa que la sociedad proscriba la autotutela como medio de resolución de sus controversias y las personas esperan que esos asuntos sean decididos por personas que, investidos de la condición de jueces, lo realicen de modo imparcial e independiente. Pero para que eso opere así, ni el Presidente ni el Congreso pueden: (i) pretender ejercer una función judicial; (ii) intervenir en una causa pendiente o (iii) revivir procedimientos ya terminados⁹. Detrás de esta declaración, contenida en nuestro sistema constitucional desde 1833¹⁰, descansa la matriz de la función judicial.

9. Esa es el criterio sobre el cual esta construido el artículo 76 de la Constitución,

10. Así lo estableció el artículo 108 de la Constitución de 1833 y el artículo 80 de la Constitución de 1925.

La Constitución de 1980 agregó dos reglas que hasta ese momento se encontraban ausentes. Por un lado, estableció a nivel constitucional la idea de inexcusabilidad que sólo reconocía la ley, en virtud de la cual los jueces no pueden escudarse en la falta de ley para resolver los asuntos y, en seguida, dispuso que los jueces podían disponer directamente del auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones.

¿Qué explicaron estas reglas? Dos situaciones ocurridas bajo la Constitución de 1925. Por un lado, la recurrente declaración de incompetencia que realizaban los tribunales para conocer de asuntos en donde se impugnaban actos de la autoridad porque aun no se creaban los denominados tribunales de lo contencioso administrativo, un asunto que llevó a la Corte a adoptar un criterio judicialista invocando la inexcusabilidad desde 1965 y, por la otra, porque bajo la citada Constitución para que los jueces dispusieran de la fuerza pública, requerían solicitar esta al Ejecutivo. Hacía fines de los 60 y principios de los 70, se generó la práctica de impedir ese auxilio, lo que llevaba a que las resoluciones judiciales fueran imposibles de cumplir en algunas materias de interés para el Gobierno¹¹.

2. La Corte Suprema y el Gobierno Judicial

La Corte Suprema es el máximo tribunal de la República y su labor principal es garantizar la correcta aplicación del derecho. Sin embargo, desde la Constitución de 1823 le ha sido conferida lo que se denomina la “superintendencia directiva, correccional y económica” de todos los tribunales de la nación, excluyendo al Tribunal Constitucional y la Justicia electoral.

11. Faúndez, nota 3, p. 247 a 259.

¿Pero qué significa realmente esto? En términos simples esto implica que la Corte Suprema es la responsable de la gestión administrativa de los tribunales, que a su cargo tiene competencias relevantes en materia de nombramiento y disciplina de los jueces, y que supone también la gestión presupuestaria del Poder Judicial.

Las consecuencias de eso son significativas. La Corte Suprema por dicha vía tiene dos labores. La principal, uniformar la aplicación del derecho y una secundaria, pero estructuralmente determinante, ser el responsable de la totalidad de la gestión judicial.

Las reformas legales de las últimas décadas acrecentaron este rol. Por un lado, la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y por la otra el rol que cumple en la Academia Judicial, reforzando esa competencia en la Corte.

3. El sistema de nombramientos judiciales

Uno de los temas centrales del desarrollo constitucional nacional, es la determinación de las reglas para los nombramientos de los jueces, cualquiera sea la jerarquía que estos tengan y sobre los cuales existe un gran protagonismo, desde los inicios de la República, por parte del Ejecutivo.

El actual sistema se distingue en tres niveles:

a) Tras la reforma de 1997, se estableció un número fijo de ministros de la Corte -21 integrantes- de los cuales 16 provienen de la carrera judicial y 5 son externos o también denominados colaterales. En ambos casos la designación se realiza previo concurso que termina en la elaboración de una quina por

parte del pleno de la Corte Suprema. De ella, el Presidente elige un nombre, requiriendo luego la ratificación del Senado. El propósito central de esta reforma, según consta de la propia discusión legislativa, era tratar de limitar los poderes que históricamente había tenido el Ejecutivo en el nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema¹².

b) Respecto de los Ministros de Cortes de Apelaciones, cuyo número lo establece la ley, el sistema de nombramiento consta sólo de dos partes. La primera es la conformación de ternas para cada cargo por parte de la Corte Suprema, a partir de la cuales elegirá el Presidente de la República.

c) En el caso de los jueces de letras, el sistema también consta de dos partes. En este caso las ternas la conforman la Corte de Apelaciones respectivas y a partir de ellas, el Presidente de la República elige al juez respectivo.

4. La responsabilidad y remoción de los jueces

El protagonismo del Presidente de la República en los nombramientos judiciales, explica también por qué las Constituciones chilenas, desde 1823, le han encomendado a este “velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial”, lo que se tradujo desde la Constitución de 1925 en la obligación de requerir a la Corte Suprema para declarar el mal comportamiento de un juez, reforzando con ellos el poder disciplinario de la Corte sobre los miembros del Poder Judicial¹³.

12. La Constitución de 1925 fue la primera que constitucionalizó el nombramiento judicial de los Ministros de Corte Suprema. Bajo su vigencia, así como la de la Constitución de 1980 hasta su reforma en 1997, el nombramiento lo realizaba el Presidente de la República de la quina que conformara la misma Corte. En la Constitución de 1833 encomendaba al Consejo de Estado la facultad para “presentar” personas “idóneas” para el desempeño como juez. Artículo 104, N° 2.

13. Artículo 32 N°13 y artículo 80, inciso tercero, de la Constitución de 1980.

Desde la Constitución de 1833 el sistema constitucional chileno ha señalado que la responsabilidad personal de los jueces, que las cartas constitucionales han considerado los ilícitos más grave para un juez, son: el cohecho, la falta de observancia de las leyes, la torcida administración de justicia y toda prevaricación. Con precisiones adicionales, la Constitución de 1980 mantiene ese criterio hasta hoy¹⁴.

Pero quizá uno de los aspectos históricamente complejos ha sido la responsabilidad política de los jueces de los tribunales superiores de justicia. Desde la Constitución de 1833, estos han sido susceptibles de acusación constitucional por “notable abandono de deberes”¹⁵ y regularmente se han manifestado en momentos de alta complejidad, así lo demuestran las acusaciones contra los Ministros de las Corte Suprema en 1868, 1891, 1933, 1961, 1967, 1992, 1996, 1997, 2000, 2005, 2014 y 2018. En el caso de la acusación constitucional de 2020 contra la Ministra Silvana Donoso, es la primera contra un juez de una Corte de Apelaciones.

El debate central en estos casos es uno elemental ¿compromete la acusación constitucional a la independencia judicial? Por esta vía ¿el Congreso no está violando la regla que le impide someterse en asuntos que decidan los jueces, el núcleo privativo de la jurisdicción? Estos temas han sido sistemáticamente abordados en todas las acusaciones constitucionales contra jueces desde el retorno a la democracia. Un asunto nada de trivial, especialmente cuando la regulación de la remoción de los jueces no puede estar vinculada a la decisión de sus asuntos, sin que ello implique afectar la independencia judicial.

14. Artículo 79.

15. La norma actual es el artículo 52, N°2, letra c).

5. La audiencia previa a la Corte por parte del Congreso

La Constitución de 1980 dispuso de una regla que tiene por finalidad escuchar a la Corte Suprema en particular, cada vez que se realice una modificación a las normas que regulan la organización y atribuciones de los tribunales, el Congreso debe requerir su opinión, aunque esta es simplemente consultiva¹⁶.

Esta regla no hizo si no reconocer que el Gobierno Judicial se encuentra en el pleno de la Corte Suprema y con ello potenciar el rol que ha tenido desde su establecimiento.

16. Artículo 77.

¿Cuál es el aspecto clave del debate constituyente para el Poder Judicial?



Lo podríamos resumir en la respuesta a la siguiente pregunta. ¿Cómo garantizamos la independencia judicial? Curiosamente ninguno de nuestros textos constitucionales se ha referido al Poder Judicial como un poder del Estado independiente. Esta ha sido una interpretación y práctica que los operadores institucionales han tenido desde el inicio de la República.

Esto tiene importantes consecuencias, pues explica por qué toda la tradición constitucional nacional le encomienda a la Corte Suprema las labores no sólo de tribunal supremo, encargado de uniformar la aplicación del derecho, si no que además sea el eje central sobre el cual descansa el Gobierno Judicial. Esto explica el rol que cumple en el sistema de nombramientos, el régimen de promoción, el sistema disciplinario y la administración presupuestaria.

Sin embargo, Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Venecia han señalado que para garantizar adecuadamente la independencia judicial “es recomendable que los Estados propicien la creación de un órgano independiente encargado del gobierno y la administración, incluyendo la selección y el nombramiento y el régimen disciplinario (...) el cual debería estar separado institu-

cionalmente del poder ejecutivo y del legislativo, como garantía de independencia respecto de estos poderes, y ser diferente de la Suprema Corte y los tribunales”¹⁷.

Así las cosas, el desafío que enfrenta la nueva Constitución no sólo es el reconocimiento explícito de la precitada independencia de los tribunales, si no que esencialmente cómo se constituye y quienes integran el órgano que ejerce el Gobierno Judicial. Aquel que define adecuadamente la carrera judicial, permite gerenciar el sistema, representar políticamente a la institución y conducir su desarrollo¹⁸.

La trascendencia de esta decisión se manifiesta en que condiciona el resto de la discusión asociada al Poder Judicial. En efecto, de ella depende los demás temas claves para la garantía de la independencia judicial: el acceso a la carrera judicial en base al mérito, los poderes de nombramiento judicial, los mecanismos de promoción, el período de duración de los mandatos de los jueces, la inamovilidad y el régimen sancionatorio de los jueces, la gestión presupuestaria y la protección de influencias externas indebidas para el desempeño de cada juez¹⁹.

-
17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Garantía para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las américas, parágrafo 210, p. 104.
 18. Vargas, Juan Enrique (2004), “Gobierno Judicial: la organización y el rol de las Cortes Supremas”, en *Sistemas Judiciales* N°10, CEJA, p. 7.
 19. Estos criterios son comúnmente aceptados para evaluar la independencia judicial. Ver en este sentido CEJIL (2019). Compendio de estándares internacionales para la protección de la independencia judicial, disponible en línea en: https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf; Comisión Europea para la democracia por el Derecho (Comisión Venecia) (2010). Informe sobre la independencia judicial, disponible en línea en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-spa)