



Poder Judicial: Independencia y Estado de Derecho

La Corte Suprema ha planteado al Gobierno hacer más efectiva la independencia con que cuenta constitucionalmente el Poder Judicial.

La independencia de los poderes del Estado es una de las bases del sistema institucional de cualquier democracia. No basta que se le consagre teóricamente en los textos legales, sino que es necesario que se concrete en una serie de aspectos prácticos, que de faltar la hacen ilusoria. Los jueces han referido su planteamiento precisamente a reforzar éstos.

La importancia de esta materia hace necesario que haya un debate informado acerca de los planteamientos del Poder Judicial antes que el Gobierno responda a ellos. No estamos frente a una cuestión que importa sólo a los poderes Ejecutivo y Judicial, se trata de una materia de interés de toda la sociedad.

Lo que Piden los Jueces

Básicamente lo que están postulando es el otorgamiento de una serie de autonomías, que permitan lograr mayor independencia. Tales son, en sus aspectos medulares:

a) La autonomía operativa, que consiste en la facultad de determinar los lugares y el número en que deben funcionar los tribunales, luego de determinar los requerimientos de la población en cada momento.

b) Autonomía financiera, que supone la atribución de formular, aprobar y determinar el presupuesto judicial, sin interferencia o sujeción de órganos externos, como asimismo, la existencia de un porcentaje mínimo del presupuesto nacional asignado a la función judicial por una ley permanente.

c) Autonomía funcional, que apunta fundamentalmente a que no haya tribunales que operen al margen del Poder Judicial y que éstos no deban realizar labores ajenas a la función jurisdiccional, esto es, resolver conflictos entre partes.

d) Autonomía de generación, que se circunscribe a establecer plazos para que las autoridades competentes se pronuncien sobre las "ternas" y "quinas" de nombramientos.

e) Autonomía retributiva, referida a que los niveles remuneratorios sean apropiados

La importancia de esta materia hace necesario que haya un debate informado acerca de los planteamientos del Poder Judicial antes que el Gobierno responda a ellos. No estamos frente a una cuestión que importa sólo a los poderes ejecutivo y judicial, se trata de una materia de interés de toda la sociedad

En esta edición:

- Poder Judicial: Independencia y Estado de Derecho
- Concesión de Hospitales: El Costo de la Ideología



para atraer a profesionales y personal del mejor nivel posible.

f) Autonomía estructural, que persigue una mayor integración, de los entes de apoyo externo al Poder Judicial, ratificándose la dependencia de la Corte Suprema.

Autonomía Financiera

No cabe duda que este aspecto es central, pues la forma más importante de coartar la independencia de cualquier ente o persona, en todo orden de cosas, es controlar sus recursos económicos. En la medida que otros poderes u órganos del Estado tienen una influencia decisiva en la definición y administración de recursos destinados a los tribunales, surge la oportunidad de aprovechar esta herramienta para influenciar los fallos, es decir, de afectar su independencia. Y no se puede decir que en Chile esto no ha ocurrido.

Sin embargo, la pretensión judicial de remediar ese problema con la existencia de un aporte mínimo asegurado no es apropiada, porque lleva a un fenómeno inverso igualmente negativo. Si los jueces, como cualquier otra entidad o persona, tienen asegurado los ingresos, carecerán de los incentivos para hacer las cosas bien. La competencia por los fondos disponibles en la formulación anual de la ley de presupuestos, es un mecanismo que obliga a demostrar los logros obtenidos y a justificar los nuevos requerimientos, frente a los de otros órganos cuyas demandas son igualmente válidas y respetables. A este mecanismo están sometidas todas las instancias públicas del país –salvo las FFAA en las adquisiciones de armamentos, lo que debiera ser estudiado- y no hay razón para excluir a los tribunales.

Si los tribunales han cumplido adecuadamente su función, y sus actuaciones y resultados son apreciados por la ciudadanía, es impensable que puedan ser postergados en la asignación de fondos como consecuencia de ese debate. Cabe consignar que todas las encuestas demuestran que la opinión pública manifiesta una disconformidad con el desempeño del Poder Judicial, de modo que pesa sobre éste el deber de mejorar el cumplimiento de sus funciones, para estar en situación de plantear mayores requerimientos económicos.

En todo caso, es bueno recordar que en los últimos años el país ha hecho un esfuerzo económico significativo en pro de la labor de los tribunales, habiéndose incrementado su participación en el presupuesto nacional de un 0,7% a un 1,1 %, entre 1992 y 2001, lo que en términos de su presupuesto implicó un aumento en el mismo período de un 158% real. Ello, sin mencionar el gasto adicional causado por la creación del Ministerio Público, que cumple una función integrante de la Administración de Justicia

Lo que sí constituye una pretensión justificada es lograr una autonomía de administración de los recursos. El Poder Judicial no posee una real capacidad de gestionar los recursos que se le asignan y, por el contrario, toda decisión sobre el uso o inversión de los fondos, máximo cuando es innovadora, tiene que pasar por la aprobación del Ministerio de Justicia y la Dirección de Presupuestos.

Ahora bien, lo que sí constituye una pretensión justificada es lograr una autonomía de administración de los recursos. En efecto, el Poder Judicial no posee una real capacidad de gestionar los recursos que se le asignan y, por el contrario, toda decisión sobre el uso o inversión de los fondos, máximo cuando es innovadora, tiene que pasar por la aprobación del Ministerio de Justicia y la Dirección de Presupuestos.

Es evidente que si se pretende hacer responsable al Poder Judicial de su gestión - como a toda otra organización- hay que entregarle los medios y la oportunidad amplia de cumplir su misión. Por lo demás, en un escenario de esta naturaleza, si no lograre los objetivos inherentes que se demandan, no podrá



eludir su responsabilidad endosándola a terceros que le habrían impedido cumplir con lo programado.

Ahora bien, entregada la autonomía financiera, es claro que la Corte Suprema no tiene, por su propia finalidad y formación, la capacidad para realizar una administración tecnificada y con criterios de gestión moderna. Por lo mismo, esta función debiera ser delegada en un órgano especializado, rol que hoy cumple la Corporación Administrativa, pero que debiera ser potenciada. Algunos opinan que este órgano especializado debiera ser independiente de la Corte Suprema, pues se sostiene que los tribunales tiene que concentrarse en lo que es propio de su labor: aplicar el derecho. Sin embargo, esta posición cae en el problema de desvincular a los tribunales de la responsabilidad por el resultado de su gestión. Una posición razonable sería incorporar a la dirección del órgano técnico integrantes ajenos al Poder Judicial, para asegurar que haya visiones tecnificadas y ajenas a los Intereses meramente internos; y en fin, todo aporte independiente siempre es positivo

En cualquier caso, toda autonomía supone rendir cuentas de ella y, en general, nuestro sistema judicial no contempla ninguna forma de hacerlo, salvo el llamado discurso de inicio del año judicial, que más bien está orientado a que los jueces expongan sus problemas¹ que a rendir cuentas de su gestión.

Por lo mismo, parece necesario crear una instancia de rendición de cuentas, que pudiera ser anualmente ante el Senado, ya que los mecanismos que se creen serán estériles si no se genera una cultura de exigir niveles de cumplimiento, que no es común en nuestro medio.

Finalmente, esta autonomía para organizar los propios medios y destinarles los recursos que se consideren conducentes a mejorar la gestión, entronca claramente con la denominada autonomía operativa, esto es, la facultad para decidir la localización de los juzgados. En principio, si se sigue la misma línea argumental anterior, debiera igualmente otorgarse, pero es algo que resulta más discutible. Desde luego, se requeriría una adecuación constitucional, porque la creación de tribunales es materia de ley, pero además puede atentar contra otras políticas públicas, como es mantener un nivel mínimo de administración de justicia en cada sector geográfico, lo que puede no concordar con los fines de tribunales de exhibir un resultado global bueno. Asimismo, las políticas públicas pudieran apuntar a crear tribunales especializados, lo que no corresponde definir a la Corte Suprema, pues no es su función formular tales políticas.

Sin embargo, es menester reconocer que dictar una ley cada vez que se requiere trasladar un tribunal, ha sido un factor de ineficiencia en muchos casos. Por lo mismo, la ley debiera fijar una presencia mínima geográfica por tipo de tribunal y el total de tribunales existentes por categoría, facultando al Ejecutivo y a la Corte Suprema (debidamente ésta asesorada por su órgano técnico de administración) para acordar la ubicación de los que excedan dicha dotación base, para distribuirlos según las necesidades que se detecten. Además, legalmente ningún tribunal debiera funcionar en un lugar por menos de 5 años, para evitar traslados motivados por presiones locales y falta de solidez en las dotaciones.

La existencia de tribunales especiales fuera del Poder Judicial es una práctica que debiera acabarse, porque en la práctica se han situado al interior de la Administración Pública, con el riesgo que interés del Gobierno influya la decisiones jurisdiccionales. La integración al

Toda autonomía supone rendir cuentas de ella y, en general, nuestro sistema judicial no contempla ninguna forma de hacerlo, salvo el llamado discurso de inicio del año judicial, que más bien está orientado a que los jueces expongan sus problemas que a rendir cuenta de su gestión.



Poder Judicial, no debiera obstar al reconocimiento que hay tribunales especializados que requieren una organización e integración – como sería el caso de Tribunal de la Competencia- diversa de los lineamientos típicos del Poder Judicial, lo que motiva a sujetarlos en forma más limitada a la revisión de los fallos mediante recursos procesales.

Finalmente, el nivel de remuneraciones de los jueces es importante, porque apunta en el sentido de ser competitivo en el mercado laboral y atraer a los mejores elementos a la carrera judicial. La asignación de fondos para tal fin y la libertad para administrarlos, debe regirse por los criterios que se han dado precedentemente. En general, la función jurisdiccional es una tarea esencial del Estado y al momento de asignarle recursos debe tenerse presente la prioridad que ello supone, frente a otros gastos que muchas veces no se justifican, porque no son tarea propia del Estado, como es invertir en desarrollar empresas o proyecto abordables por el sector privado.

En todo caso conviene también revisar la posibilidad de flexibilizar la rígida carrera judicial que ha impedido incorporar de manera permanente a abogados meritorios y de prestigio que están en el campo privado. La actual fórmula de incorporación a través de los abogados integrantes es una anomalía que debe terminar por los conflictos de intereses, riesgos de tráfico de influencias y dependencia del poder ejecutivo que los nombra y reelige.

Autonomía de Generación y Estructural

Esta autonomía en ningún caso se puede entender como una facultad de autogeneración en el Poder Judicial, porque ello conduce a la creación de castas y a nepotismo.

Ahora bien, en cuanto se plantea que debe haber un plazo breve para que el Presidente de la República y, eventualmente, el Senado tratándose de los Ministros de Corte Suprema, se pronuncien sobre las ternas o quinas que elaboran las cortes para proveer los cargos vacantes, bajo apercibimiento de que-

dar designado aquél que ocupe el primer lugar en la proposición, resulta una proposición cuestionable, porque precisamente tiende a hacer que prime la propuesta y no la voluntad de la autoridad llamada a pronunciarse, con el riesgo anotado sobre la autogeneración del Poder Judicial. Además, por simple transcurso del tiempo puede resultar designada una persona que no sea la más idónea para el cargo, debiendo recordarse que hay funcionarios que forman parte de la terna o quina por derecho propio, y no porque su nombre haya sido más votado al formularlas.

Es efectivo que la falta de plazo permite “jugar” en el margen con las designaciones y a obtener compromisos de los candidatos, pero si el designado goza después de real independencia, no habrá posibilidades de compelerlo al cumplimiento de tales compromisos, con lo que las presiones hacia ellos resultan inútiles. En esto no existe el mecanismo perfecto y es menester cultivar prácticas institucionales sanas, que sean acordes con una democracia y respetuosa de los objetivos de las normas existentes, materia en que la cual en nuestro país se puede avanzar mucho aún.

Por su parte, la autonomía estructural – mayor integración con los órganos colaboradores- procede en la medida que se ha dicho que los tribunales deben estar dotados de los medios y capacidades para lograr los resultados que se les exigen. Sin embargo, no corresponde que tengan ascendencia sobre todos los órganos colaboradores, en la medida que su independencia sea necesaria para cumplir con su propio cometido, como es el caso del Ministerio Público. También en este caso integrar elementos ajenos al Poder Judicial, puede significar un aporte positivo.

Autonomía Funcional

Esta materia es de la mayor relevancia, porque en parte importante la actividad de los tribunales civiles está absorbida por funciones que son ajenas a su propio cometido y exclusivo, como las cuestiones no contenciosas (dación de la posesión efectiva, cambios de nom-



bre, etc.) y los juicios ejecutivos, desde el momento que se entra a la liquidación de bienes.

Las cifras preliminares indican que en materia civil del orden del 85% de la actividad de los jueces se dedica a estas tareas no inherentes a su función, lo que va en grave desmedro de la “administración de justicia”, que constituye su misión fundamental.

Lo anterior habla de la necesidad de abordar prontamente una reforma a la Justicia Civil, pero ello es un tema que excede el ámbito estricto de la independencia de los tribunales.

La Autonomía que Falta

Un punto que no aparece mencionado dentro de las pretensiones de la Corte Suprema, es la autonomía interna en el Poder Judicial. En efecto, todo juez debe gozar de la independencia necesaria para emitir su pronunciamiento y ello también respecto de otros jueces, particularmente de sus superiores.

Desde luego, ello implica excluir cualquier forma de influencia de los tribunales superiores en los fallos de los inferiores, lo que constituye prácticas reñidas con la ética o de franca corrupción. Pero además, exige un respeto a la capacidad de decidir las causas por el tribunal competente, básicamente de primera instancia.

Ese respeto al ámbito de competencia del juez inferior, no ha existido en nuestro país y en parte ha sido el causante de la prolongación de los juicios, porque dada la costumbre de enmendar la plana por cualquier causa al juez inferior, siempre existe la expectativa de alterar las decisiones a través de los recursos procesales. Se hace necesario cambiar este proceder y que los tribunales superiores circunscriban sus actuaciones a velar por la debida aplicación del derecho y evitar que se le infrinja, pues de dos interpretaciones posibles, hay un valor de seguridad jurídica en respetar

aquella que ya ha adoptado un tribunal; lo mismo debe decirse respecto de decisiones que de acuerdo con la ley son discrecionales del juez.

En particular, la Corte Suprema debe preocuparse exclusivamente del imperio de la ley a través del Recurso de Casación, esto es, a uniformar su sentido y aplicación, con miras a formar precedentes jurisprudenciales, los que no deben variar sin una razón de peso. No es posible, como ocurre habitualmente en nuestro medio, que se estén frecuentemente dictando fallos contradictorios. La seguridad jurídica es valor de entidad mayor, pues en la medida que la jurisprudencia varía, las personas no saben a qué regla someter su conducta, derivando ello en una litigiosidad exacerbada.

¿Autonomía para Qué?

El riesgo de poner excesivo énfasis en la autonomía del Poder Judicial, es que éste entienda que tiene una suerte de licencia para conducirse como mejor le parezca. La independencia de que gozan los tribunales es para aplicar la ley y no para aplicar su voluntad sobre ella.

La democracia se asienta en el concepto del Estado de Derecho, que significa que debe imperar el respeto a la Constitución y la ley, siendo los tribunales de justicia los garantes últimos de ello y su función primordial. Pero sobre todo, la democracia se asienta en la voluntad popular, que se manifiesta a través de sus representantes, aprobando las leyes que rigen la comunidad en sus relaciones sociales. Por lo mismo, los tribunales no tienen la facultad —a pretexto de su independencia— de desatender la Constitución y las leyes, y deben aplicarlas en tanto no hayan sido modificadas por los mecanismos que contempla la propia Constitución, porque de otro modo se está contrarian-

La Corte Suprema ha hecho un planteamiento en ese sentido que merece ser analizado y, en la medida que se justifique, acogido. Es de esperar, sin embargo, que sus predicamentos sean atendidos en su mérito y como consecuencia de un debate fundado, y no como fruto una oportunidad de aplacar la independencia que han exhibido recientemente para realizar su gestión, ante diversas causas que involucran a personalidades vinculadas al Gobierno



do. Los tribunales no crean derecho, lo aplican. Invocar nociones como la justicia, principios de derecho o incluso hoy el derecho internacional, para dejar sin aplicación las normas dictadas por los legítimos depositarios de la soberanía popular, constituye un atentado al Estado de Derecho y a la democracia. Si hacerlo fuera correcto, no tendría sentido la existencia del Congreso, bastarían los Tribunales de Justicia.

Por ello, sorprenden las recientes declaraciones del Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Carlos Cerda, quien ha sostenido que los jueces del siglo XXI no están sujetos a la letra de la ley y que -por ende- cualquier norma legal que se apruebe queda sometida al escrutinio de los jueces, de acuerdo a principios que él se encarga de elegir. Tal predicamento implica someter la aprobación de las leyes al dictado judicial. La única forma de impugnar las leyes es demostrar su oposición a la Constitución, para lo cual existen los mecanismos estrictos previstos en ésta. Es de esperar que este criterio no sea compartido en el Poder Judicial y sólo sea expresión de una voz aislada.

En Conclusión

La independencia del Poder Judicial es inherente al imperio del derecho en una sociedad. No basta con consagrarla, sino que se deben adoptar medidas que tiene a hacerla efectiva y perfeccionarla en el tiempo.

La Corte Suprema ha hecho un planteamiento en ese sentido que merece ser analizado y, en la medida que se justifique, acogido. Sin embargo, es de esperar, que sus predicamentos sean atendidos en su mérito y como consecuencia de un debate fundado, y no como fruto una oportunidad de aplacar la independencia que han exhibido recientemente para realizar su gestión, ante diversas causas que involucran a personalidades vinculadas al Gobierno.

Nada podría ser más negativo para la independencia del Poder Judicial, que los Tribunales aprovecharan esa coyuntura para obtener concesiones en torno a ella y la ciudadanía pensara que fue a costa del contenido de los fallos que se están dictando. Sería una independencia ilusoria y aparente•

¹ El artículo 5° del Código Civil dispone que la Corte Suprema dará cuenta una vez al año al Presidente de la República, en el mes de marzo, de las dudas y dificultades que les hayan ocurrido en la interpretación y aplicación de las leyes, y de los vacíos que noten en ellas. No obstante, lo que se viene ahora proponiendo, pretende lograr un análisis técnico de la gestión judicial ante un auditorio informado y con capacidad de formular observaciones y consultas, cuestión que no es posible en la cuenta que hace anualmente el Presidente de la Corte Suprema de Justicia