

Reforma al Poder Judicial: Una Agenda para la Discusión

En días recientes se ha estado debatiendo a través de los medios de comunicación cómo aumentar los niveles de independencia, transparencia y rendición de cuentas en el Poder Judicial, y particularmente, mecanismos concretos para aumentar estos niveles en la Corte Suprema. El aspecto que ha monopolizado el debate dice relación con el sistema de calificación de los jueces, tanto desde el punto de vista de los instrumentos como del órgano que debe realizarlo. Con todo, este aspecto es sólo una de las dimensiones que debe considerarse.

Evaluación de Jueces y Rendición de Cuentas

¿A quién le responden los jueces? o puesto de otra forma ¿cómo garantizamos un diseño institucional que haga costoso a los jueces tomar malas decisiones, pero que no dañe la independencia judicial? Estas preguntas apuntan a dos cuestiones fundamentales: los instrumentos más idóneos para evaluar a los jueces

- buscando que rindan cuentas de su labor- así como el órgano específico al cual queremos asignarle esta función. Y es que el principio es claro, a los jueces la sociedad les ha pedido interpretar el derecho y resolver controversias jurídicas, no dictar cualquier sentencia con independencia de la ley.

El esquema judicial chileno es uno vertical y jerarquizado, que concentra tres funciones críticas en la Corte Suprema: disciplinarias, jurisdiccionales y económicas (adminis-

tración-gestión). Sin embargo, nuestro sistema tiene una serie de falencias que aconsejan una reestructuración de fondo.

En primer lugar, tiende a confundir aspectos disciplinarios con el sistema de calificaciones y el esquema de ascensos en la carrera judicial, esto último es fundamental, porque es lo que permite a los jueces “subir” en la pirámide orgánica tanto en status como en ingresos.

El sistema de rendición de cuentas del Poder Judicial, así como el esquema de evaluación de los jueces chileno, debe ser revisado. Ello importa embarcarse en reformas judiciales de segunda generación y adelantar los tiempos de un debate fundamental de la institucionalidad jurídica chilena.

En segundo lugar, y siguiendo a Vargas y Riego (2007) si bien formalmente las Cortes conservan facultades importantes de control (calificaciones, ascensos y medidas disciplinarias); existe la percepción fundada que el esquema disminuye la autonomía interna¹.

De hecho, una de las quejas más frecuentes de los jueces jóvenes es que los criterios de calificación no son el número de causas resueltas o de sentencias revocadas, sino factores totalmente subjetivos como el “espíritu de superación”. Es sabido que estos procesos de calificación se efectúan a puertas cerradas, proyectándose la foto del calificado, para que pueda ser reconocido por sus superiores –con todo lo que ello implica-, situación, como sostiene Vial (2008), que refuerza la necesidad de los calificados de mantenerse “en línea” con sus calificadores². Esto tiene impacto en la capacidad creativa y en el desempeño de los jueces; en su motivación para cumplir la función.

Cuadro N° 1: Esquemas de selección de jueces estatales en Estados Unidos

Selección por Mérito		Nombramiento por Gobernador	Elección por Legislatura	Elección no-partidista		Elección política
Alaska	Missouri (M)	California	South Carolina	Arizona (T)	North Dakota	Alabama
Arizona (M)	Nebraska	Maine	Virginia	California (T)	Ohio	Arkansas
Colorado	New Mexico	New Hampshire		Florida (T)	Oklahoma	Illinois
Conneticut	New York (SC)	New Jersey		Georgia	Oregon	Indiana (T)
Delaware	Oklahoma (A)			Idaho	South Dakota (T)	Louisiana
Florida (A)	Rhode Island			Kentucky	Washington	New York (ICA)
Hawaii	South Dakota (A)			Maryland (T)	Wisconsin	North Carolina
Indiana (T)	Tennessee (A)			Michigan		Pennsylvania
Iowa	Utah			Minnesota		Tennessee (T)
Kansas	Vermont			Mississippi		Texas
Maryland (A)	Wyoming			Montana		West Virginia
Massachusetts				Nevada		

(A): ministros de apelaciones; (ICA): cortes apelación intermedia; (M): mayoría de jueces; (SC): Corte Suprema; (T): primera instancia
Fuente: G. Alan Tarr (2006)

En tercer lugar, el actual esquema podría haber tenido sentido hace 20 años, sin embargo, en los últimos años han cambiado las condiciones en las que se basaba, dada la incorporación de una gran cantidad de nuevos jueces, cambios en los salarios, en el sistema de reclutamiento, en la formación, un conjunto de modificaciones procesales (destacando la introducción de la oralidad) y nuevos sistemas de gestión³.

Así las cosas, y antes de analizar algunos lineamientos de propuestas para Chile en esta materia, parece necesario revisar cómo se ha abordado esta discusión en el extranjero.

Así, en algunos países la respuesta en materia de rendición de cuentas (*accountability*) judicial es la democrática: los jueces le rinden cuenta a los electores. Este es el caso de una gran cantidad de estados de Estados Unidos, incluidos excepcionalmente los tribunales superiores de justicia (Cuadro N°1)⁴. Este esquema asegura altos grados de *accountability*, sin embargo, puede a su vez generar politización y disminución de independencia, en la

medida en que los jueces se “deben” tanto a sus electores como a su programa.

Otros países han entregado este ámbito a órganos externos denominados Consejos Judiciales (Consejos de la Justicia o de la Magistratura). Con todo, este modelo presenta en su diseño diversas complejidades que deben ser consideradas a la hora de evaluarlo, a lo que se suma el hecho que en derecho comparado encontramos modelos muy diversos unos de otros, por lo que no puede hablarse unívocamente de ellos-:

- La extensión de sus atribuciones (totales, importantes o mínimas).
- El rol o peso relativo que juega la Corte Suprema o el resto de los jueces.
- La composición y forma en que son seleccionados sus integrantes (por un mismo órgano o varios).
- El tamaño.
- El rol que juegue la política partidista en estos aspectos, entre otros.

Todas las variantes anteriores son fundamentales a la hora de exigir resultados del modelo en términos de independencia, grados

de politización, eficiencia, etc. Además, el diseño institucional debe evitar facilitar los intentos de “captura” por parte de los grupos de interés, los que se desplazarían desde los superiores jerárquicos (por ejemplo en el caso chileno), hasta el Consejo Judicial.

Existe bastante evidencia, tanto respecto de los modelos europeos como de los desarrollados en Latinoamérica, que muestra que este modelo de Consejos Judiciales, no ha generado mayor independencia, eficiencia o disminuido la politización⁵. Si bien la elección de los jueces nunca ha sido un modelo debatido en el país, a comienzos de los 90 sí se discutió el establecimiento de un Consejo Judicial (Consejo de la Magistratura).

El actual debate en Chile pareciera estar generando un consenso relevante: establecer parámetros objetivos de evaluación de los jueces, a través de la consagración de una serie de indicadores que sean ponderados (para amortiguar los efectos de la consideración aislada de cada uno de ellos). La idea de indicadores garantiza la objetividad de la evaluación (los aspectos considerados), como asimismo la objetividad del evaluador. Ello implica no tan sólo considerar aspectos cuantitativos (productividad, asistencia a las audiencias agendadas, sentencias ponderadas por su complejidad, permisos y ausencias, entre otros; si no también, aspectos cualitativos que dicen relación, por ejemplo, con evaluaciones de usuarios o siguiendo a Pastor (2004), el número de revocaciones de sentencias, el que un juez se aparte manifiesta e injustificadamente de la ley, o el no respeto al precedente⁶.

Como lo señala Vargas (2007)⁷ ello implica pasar hacia un nuevo sistema de calificación que sustituya al actual, donde se establecen compromisos de desempeño basados en

metas colectivas e individuales, de las cuales dependen incentivos valiosos para los funcionarios, tales como bonos de desempeño, posibilidad de optar a programas especiales de capacitación, etc.

En este esquema, las metas de gestión son fijadas, de manera muy similar a lo que sucede en el modelo americano, por una Comisión de integración múltiple (jueces de distintas instancias y expertos en gestión) y encabezados por el Presidente de la Corte Suprema.

Un factor determinante para que el sistema judicial genere externalidades positivas para la sociedad en general y la institucionalidad jurídica en particular, es que sea predecible. Sólo si las personas que no han participado en un pleito piensan, con algún grado de fundamento, que los criterios con que se falló en él pueden serles aplicables en una situación similar, los tomarán en cuenta en sus razonamientos y actuaciones.

Ésta debiera reunirse un par de veces al año, para primero definir y luego analizar las políticas generales de planificación de la institución, elaborando los compromisos de desempeño (metas de gestión). La ejecución de estas políticas generales en el día a día estaría a cargo de una Gerencia Judicial –compuesto exclusivamente por expertos con conocimientos en administración – que realizaría el seguimiento periódico (por ejemplo, trimestral) del cumplimiento de las metas colectivas e individuales.

Para que el sistema también opere como mecanismo para apartar del Poder Judicial a los funcionarios manifiestamente negligentes o ineficientes, debería contemplarse un piso mínimo de cumplimiento de los indicadores de desempeño. El funcionario que no llegue a ese piso (por ejemplo, por 2 años consecutivos), debe retirarse de la institución.

Corte Suprema: Transparencia y Accountability

Como señalábamos al comienzo, si bien el tema de las calificaciones ha sido el eje del actual debate, hay una serie de otros aspectos que involucran particularmente a la Corte Suprema y que se vinculan estrecha e indisolu-

blemente con la búsqueda de mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

En primer lugar, desde el punto de vista de los nombramientos de Ministros a la Corte Suprema, es fundamental que los 21 cargos sean abiertos a la competencia externa. Actualmente esto sucede sólo respecto de cinco de ellos. En efecto, si un juez tiene la conciencia que el puesto superior puede ser ocupado por otro individuo que exhiba mérito suficiente, ello constituirá un incentivo, no sólo para mejorar su desempeño, sino que para enmarcarse dentro de un comportamiento más acorde con el estándar esperado. Asimismo, cualquier abogado de la plaza o académico, con trayectoria destacada, puede aspirar a postular a ser Ministro. La competencia operaría como un valioso mecanismo de selección de los mejores.

En segundo lugar, y en este mismo ámbito, se hace urgente perfeccionar la transparencia y competitividad del sistema de nombramiento. Es necesario que exista total publicidad respecto de las votaciones para la conformación de las quinas que se le presentan al Presidente por parte de la propia Corte, en sesiones que debieran ser públicas; como asimismo mejorar el proceso de examinación que realiza el Senado. En Estados Unidos, por ejemplo, este proceso, los *hearings*, se hace sobre la base de un *dossier* público muy completo, que incluye diversos aspectos cuantitativos y cualitativos de la labor desempeñada por el nominado; en sesiones que son televisadas. El contrapunto con el esquema chileno es evidente, incluso en aspectos básicos: mientras los *hearings* son citados con gran anterioridad –lo que entre otras cuestiones potencia la idea de examinación pública y el rol de los medios de comunicación en realizar una verdadera “radiografía” al nominado-, en Chile hemos tenido casos en que la Presidencia ha nominado un candidato a la Corte

Suprema que durante el mismo día se presenta ante el Senado para su ratificación.

En tercer lugar, la institución de los abogados integrantes sigue ahí. Existe un compromiso político que data desde hace una década por erradicar esta figura. Y si bien ha sido ocupado el cargo por grandes juristas, los potenciales conflictos de interés, un sistema de designación poco transparente, la posibilidad de litigar ante los tribunales que integran, entre otros, indican que estamos ante una institución que no pasa estándares mínimos de independencia judicial, rendición de cuentas o transparencia.

Diferentes Cortes Supremas extranjeras han mostrado que es posible rendir cuenta mediante un amplio acceso a la información judicial con medidas creativas y simples. Un ejemplo: la adopción por la Corte Suprema de Canadá del principio de divulgación proactiva de información relativa a los miembros de los tribunales de justicia, que sean o puedan ser de interés ciudadano.

Por otro lado, diferentes Cortes Supremas extranjeras han mostrado que es posible rendir cuenta mediante un amplio acceso a la información judicial con medidas creativas y simples. Un ejemplo: la adopción por la Corte Suprema de Canadá del principio de divulgación proactiva de información relativa a los miembros de los tribunales de justicia, que sean o puedan ser de interés ciudadano. Un segundo ejemplo: la adopción de indicadores judiciales públicos y periódicos, que den a conocer el grado de

eficacia y eficiencia de la labor judicial. Estos indicadores, constituyen una valiosa herramienta de fiscalización por parte de la prensa y el mundo académico.

Corte Suprema: Precedentes y *Certiorari*

Finalmente, es fundamental estudiar la implementación de un sistema de precedentes – fuerza obligatoria del precedente emanado de la Corte Suprema (y eventualmente por las Cortes de Apelaciones) - . Ello operaría no sólo generando mayor certeza jurídica - bien que lamentablemente nuestros tribunales superiores de justicia no están entregando en la canti-

dad adecuada - sino también como una señal poderosa y objetiva frente a los jueces de instancias inferiores que se aparten de su rol. Con ello se incentiva la aplicación de la ley, no de las preferencias o convicciones personales de los jueces.

Un factor determinante para que el sistema judicial genere externalidades positivas para la sociedad en general y la institucionalidad jurídica en particular, es que sea predecible. Sólo si las personas que no han participado en un pleito piensan, con algún grado de fundamento, que los criterios con que se falló en él pueden serles aplicables en una situación similar, los tomarán en cuenta en sus razonamientos y actuaciones. En cambio, si las sentencias judiciales tienen un grado alto de aleatoriedad, si su contenido puede variar entre un caso y otro similar, los sujetos no pueden adecuar su conducta al derecho, pues este es cambiante y se verán alentados a asumir conductas oportunistas frente a los procesos judiciales.

Desde el punto de vista económico, el conjunto de precedentes de un área es un acervo de conocimientos que durante muchos años genera servicios a los disputantes potenciales mediante la información acerca de las obligaciones legales. Así, cuando se decide un caso se constituye un precedente, es decir, una razón para decidir un caso similar en la misma forma. Mientras que un precedente aislado es frágil y transmite poca información sobre el funcionamiento del sistema legal (algo que simplemente puede ser señalado, omitido o rechazado por un tribunal del mismo nivel o superior, o incluso por el mismo tribunal en una ocasión posterior), la acumulación de precedentes sobre una misma cuestión, puede en la práctica crear una regla de derecho dotada incluso de más fuerza que algunas reglas estatutaria explícitas⁸.

El paso previo, sin embargo, es racionalizar el trabajo jurisdiccional de la Corte. Actualmente, la Corte Suprema se ha transformado en una verdadera tercera instancia. Con 7.000 ingresos anuales y una cantidad de fa-

llos similares, para evitar aumentar el stock pendiente, se hace imposible que la Corte actúe como una corte de casación y entregue una visión uniformadora del derecho. Para ello es fundamental que cuente con un mecanismo de filtro, equivalente al *certiorari* americano. En efecto, la Suprema Corte americana al contar con este mecanismo conoce de sólo 80 causas al año (Breyer 2008)⁹.

Conclusiones

El sistema de rendición de cuentas del Poder Judicial, así como el esquema de evaluación de los jueces chileno, debe ser revisado. Ello importa embarcarse en reformas judiciales de segunda generación y adelantar los tiempos de un debate fundamental de la institucionalidad jurídica chilena.

Si bien Chile se ha concentrado en los últimos años en impulsar una serie de reformas a las jurisdicciones de primera instancia con bastante éxito en algunos casos (penal) y en otros menos (penal adolescente, laboral y familia), la reforma a los tribunales superiores de justicia parece un imperativo evidente y del cual el país y sus autoridades no pueden seguir evadiendo.

¹ Vargas, Juan Enrique y Riego Cristián (2007): "Gobierno y Carrera Judicial", borrador del documento de discusión en Taller de Justicia de Libertad y Desarrollo (julio 2007).

² Jorge Vial (2008): "Las ventajas de evaluar a los jueces", Columna La Tercera 18 de junio.

³ Idem.

⁴ Tarr, G. Alan (2006): *Judicial Process and Judicial Policymaking* (4^{ed.}) (Thomson), p. 59.

⁵ Ver Vargas, Juan Enrique (2006): "Gobierno Judicial: Organización y Rol de las Cortes Supremas" en *Sistemas Judiciales* N°10, CEJA.

⁶ Pastor, Santos y Maspons, Liliana (2004): *Manual Cifrar y Descifrar*, Vol. II, CEJA.

⁷ Vargas, Juan Enrique (2007): "Alternativas para estructurar el gobierno judicial asegurando la independencia de los jueces" en *La Judicatura como Organización* (Expansiva-IEJ).

⁸ Posner, Richard (2000): *El análisis económico del derecho* (FCE) p. 506.

⁹ Breyer, Stephen (2008): "Razonamiento Económico y Revisión Judicial" 109 *Estudios Públicos* (CEP).