



MEMORIA SOBRE INDEPENDENCIA JUDICIAL EN CHILEⁱ

Comparecencia
de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile (ANM)ⁱⁱ
ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Marzo de 2017.

ⁱ Documento elaborado por Álvaro Flores, Presidente de ANM, con la colaboración y aprobación del texto final del Directorio Nacional, integrado por las directoras María Soledad Piñeiro, Olaya Gahona, Gabriela Varela y los directores Alejandro Huberman, Mauricio Olave y Alejandro Vera. 10 de marzo de 2017.

ⁱⁱ La Asociación de Magistrados de Chile es una organización gremial de carácter nacional, fundada en 1968 que se rige actualmente por la ley 19.296 (sobre Asociación de Funcionarios del Estado). Tiene 1304 socios; con un 72% de representatividad sobre el universo total de integrantes del Escalafón Primario del Poder Judicial chileno. Es parte de la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM), y, por su intermedio, del Grupo Iberoamericano de la Unión Internacional de Magistrados (UIM).

Foto de portada: Puerto Williams, donde termina el continente americano, localidad Chilena donde se ubica el tribunal más austral del mundo.

Diseño: Departamento de Comunicaciones ANM © 2017

Índice

- I. Introducción 2
- II. El Poder Judicial Chileno 4
 - a) El Poder Judicial es la Potestad Jurisdiccional de los Tribunales.
 - b) El Judicial como estructura Burocrática o Corporativa.
 - c) Potestades Administrativas de la Corte Suprema
- III. Instituciones que afectan a la Independencia Judicial en su dimensión interna 13
 - a) Régimen Disciplinario
 - b) Carrera Judicial
 - c) Calificaciones
 - d) Visitas
 - e) Recurso de Queja y Avocación Oficiosa de la Corte Suprema
- IV. Acciones de la Asociación Nacional de Magistrados en el ámbito de la Afectación de la Independencia Interna 46
- V. La Propuesta Normativa de la Asociación de Magistrados 49
- VI. Solicitud a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 62

I. Introducción

El Estado Chileno es unitario, se organiza como una República Democrática y recoge dentro de sus definiciones fundamentales el compromiso con el respeto de los Derechos fundamentales y los Tratados Internacionales ratificados por Chile (1, 4°, 5°, 19 de la Constitución Política).

La presente Memoria expone las características esenciales de la organización de la magistratura chilena y los institutos que obstan a considerarla como un modelo que garantice la independencia judicial, condición del debido proceso, de la vigencia de los derechos de las personas y, en definitiva, del régimen democrático.

Se expone una caracterización de las referidas instituciones en sus aspectos más relevantes, con las referencias normativas indispensables; la forma como se entiende que afectan a la independencia, especial -pero no únicamente- en su dimensión interna y como afectan de manera general a los miembros del poder judicial modelando un tipo de juez imbricado en una lógica de subordinación.

Se destacan también los aspectos más relevantes y los ámbitos de acción de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile en la defensa colectiva de sus asociados en casos de

atentados contra esa independencia, su acción para forjar su posición fundada a lo largo del tiempo y su propuesta.

Se aporta además un catastro, a modo ejemplar, de las huellas más relevantes de la acción de la ANM en el ámbito de la defensa de la independencia judicial, adjuntándose los documentos pertinentes.

II. EL PODER JUDICIAL CHILENO

A. El poder judicial es la potestad jurisdiccional de los tribunales.

Aunque el capítulo VI de la Constitución Política del Estado se refiere al *Poder Judicial*, el artículo 76 de la carta consagra un poder difuso, radicado en cada tribunal de justicia. La norma señala:

"La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley".

Esta norma está desarrollada en el artículo 8vo del Código Orgánico de Tribunales de 1943 que despliega el principio de la inavocabilidad, al prescribir que *"Ningún tribunal puede avocarse el conocimiento de causas o negocios pendientes ante otro tribunal, a menos que la ley le confiera expresamente esta facultad"*.

Así la función jurisdiccional está confiada a cada tribunal de justicia que haya sido creado por el legislador. No hay tribunales que encarnen por sí solos a este poder y esta función.

La concepción del poder judicial como poder difuso se vincula a la concepción de limitación del poder del Estado y es

la única forma de consagrar la jurisdicción como garantía de los derechos, en que órganos independientes de otros poderes, resuelvan únicamente con sujeción al derecho aplicable al caso, al margen de cualquier otro interés.

Bien es sabido que esta concepción reacciona históricamente a aquella organización de carácter medieval (y que el modelo napoleónico vino a reelaborar a principios del siglo XIX) en que la magistratura estructuró orgánica y funcionalmente de manera jerarquizada y burocratizada, dependiente primero de la Corona y luego del Gobierno, a través del Ministerio de Justicia.

Ese modelo, al que Europa continental reacciona y supera, en la segunda postguerra, persiste en Chile, bajo la forma de autogobierno de la magistratura, en que –no obstante la concepción constitucional de un poder difuso– la Corte Suprema mantiene el gobierno de la estructura burocratizada de jueces.

En efecto, además de cumplir funciones jurisdiccionales como corte de casación y nulidad, la Corte Suprema detenta el gobierno judicial.

B. El Poder Judicial como estructura burocrática o corporativa

El artículo 82 de la Constitución Política consagra una norma que no reconoce parangón en el orden constitucional comparado:

“La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales electorales regionales.

Los tribunales superiores de justicia, en uso de sus facultades disciplinarias sólo podrán invalidar resoluciones jurisdiccionales en los casos y forma que establezca la ley orgánica constitucional respectiva”

La norma precedente y la regulación normativa infra constitucional que la desarrolla, configura el problema esencial la independencia de la función jurisdiccional en Chile.

Puede advertirse desde el propio anclaje constitucional de la organización del judicial, que la dimensión orgánica de la magistratura se confunde con aquella de naturaleza funcional, en que el poder jurisdiccional está concebido como una expresión difusa ajena a una administración burocrática controlada por la Corte Suprema.

Esta forma de organización que tiene sus raíces en la historia colonial chilena (modelo de magistratura borbónica) es conceptualizada, de manera uniforme por la doctrina como *modelo napoleónico o tecnoburocrático* de la magistratura, organización deliberadamente concebida para ejercer un férreo control del tipo funcionario sobre los magistrados, y por lo mismo, resulta radicalmente contraria a la posibilidad de realización de un presupuesto esencial del Estado democrático: la independencia judicial, indispensable para articular a la jurisdicción como una garantía procesal de vigencia de los derechos fundamentales y el control de otros poderes estatales.

En Chile entonces, la yuxtaposición de la estructura administrativa de gobierno y la estructura funcional de la jurisdicción, ambas bajo el control de la Corte Suprema, genera, mediante un conjunto de instituciones y prácticas culturales modeladas por esas instituciones, la ausencia de condiciones objetivas para el ejercicio de la función, especialmente en lo que dice relación con su dimensión “interna”, esto es la independencia de los tribunales respecto de otros tribunales, que en el modelo chileno, están ubicados en posición administrativa “superior”, al tiempo que, a cargo de la revisión de las resoluciones dictadas por el inferior jerárquico.

Se trata de doble control concentrado impropio para una democracia. El mismo órgano que revisa las resoluciones, ejerce un férreo control administrativo y de carrera y, por ello, existe un déficit estructural para la vigencia de los derechos a los que la jurisdicción está llamado a dotar de vigencia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la relación fundamental entre la independencia de los órganos judiciales con la vigencia del sistema de derechos humanos, indicando que la independencia es una de las condiciones que Estados deben garantizar a las y los operadores de justicia y como forma de garantizar el acceso a la justicia a las personas y como presupuesto del debido proceso.

Asimismo ha vinculado esta garantía en el ámbito de la organización interna a un conjunto de garantías relacionadas con la seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, así como en las condiciones que rigen los ascensos, los traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones. (Informe 2013)

En la situación descrita se encuentra en la raíz del problema que hoy enfrenta la judicatura chilena desde la óptica de la independencia personal del juez conforme a las exigencias de un moderno Estado Democrático de Derecho. En efecto, la consagración de un modelo de gobierno judicial prácticamente *autárquico* ha conducido a que histórica y culturalmente las nociones de “independencia judicial” y “poder judicial” se asocien más con la autonomía de una corporación en cuya cúspide se encuentra la Corte Suprema como representante e “interlocutor” del “Poder Judicial” frente a los demás poderes del “Estado”, que con la independencia personal de todos y cada uno de los jueces que son, en rigor, quienes ejercen el poder judicial al decidir casos concretos sujetándose a normas reglas emanadas de los órganos de

deliberación democrática. Esta profunda distorsión conceptual en la auto comprensión del principio de independencia arraigada en buena parte de la comunidad jurídica en nuestro país se refleja en prácticas culturales e institucionales como las que más adelante se describen.

Sin duda la consecuencia más grave de la distorsión en comento redundando en la exaltación de la independencia como una prerrogativa corporativa de los jueces, en desmedro de su verdadera justificación en tanto garantía fundamental de los ciudadanos en el sentido de que sus conflictos jurídicos serán resueltos por terceros imparciales cuya única motivación reside en decidir el caso vinculándose estrictamente a la ley y a los hechos del caso particular, al margen de cualquier “agenda” corporativa o interés ajeno a ese puro mandato. Lo dicho ahorra cualquier comentario entorno a los efectos negativos que ello tiene para el recto funcionamiento del estado de derecho y la función tutelar de derechos fundamentales que es inherente a la jurisdicción.

C. Potestades de Administración de la Corte Suprema

Como se señalara más arriba, la Corte Suprema tiene la competencia jurisdiccional para conocer en última instancia los recursos de casación y nulidad, con competencia para reenviar los procedimientos a tribunales inferiores o dictar sentencias de reemplazo.

No se trata de competencias exclusivas, pues están acompañadas de un sinfín de funciones y deberes extra jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o gerencial.

En el ámbito de las facultades no jurisdiccionales de la Corte Suprema, cabe anotar:

a) Poder para remover a los jueces que no han tenido buen comportamientoⁱ o trasladarlos a un cargo de igual categoría (artículo 80 de la Constitución Política).

b) Poder de calificar anualmente a los Ministros de Corte de Apelaciones, fiscales, relatores y personal de la Corte. Este poder está conferido también a las Cortes de Apelaciones respecto de jueces de primer grado y personal de su Corte, entre otros (artículo 273 del Código Orgánico de Tribunales).

c) Poder de administración de recursos materiales y personal destinados al funcionamiento del Poder Judicial, a través de un órgano denominado *Corporación Administrativa del Poder Judicial* (artículo 506 del COT), cuyo consejo superior integran 5 ministros titulares de la Corte Suprema –únicos con derecho a voto- y cuya regulación está entregada a la ley.

d) Potestad disciplinaria. Dispone de la potestad de resolver por vía de apelación o consulta sobre todos los procedimientos disciplinarios incoados ante las Cortes de Apelaciones respecto de todos los miembros del poder judicial (jueces, ministros, fiscales, relatores, funcionarios y profesionales

de la administración). Por el mecanismo de la “consulta” la Corte Suprema revisa todos los procedimientos disciplinarios de la organización judicial.

e) Avocación oficiosa al conocimiento de cuestiones disciplinarias con implicancia directa en el ejercicio jurisdiccional, materializada sin perjuicio de la intervención y resolución de los órganos competentes

f) Potestad Normativa reglamentaria especial: La Corte Suprema (y las Corte de Apelaciones en el ámbito de su competencia territorial) están facultadas para dictar *Autos Acordados* (artículo 93 de la Constitución Política y...del COT), reglamentaciones para el régimen interno del orden judicial sujetos a control constitucional represivo por el Tribunal Constitucional.

g) Poder en proceso de nombramientos y de carrera Judicial: a base de un mecanismo mixto en que intervienen el poder ejecutivo y la propia Corte, le corresponde la elaboración de ternas para la provisión de cargos de Ministros, fiscales y jueces de la Corte de Apelaciones, de cuyos nombres designará el Presidente de la República y la elaboración de quinas para la provisión de Ministros y fiscal de la propia Corte Suprema, para la designación unipersonal que deberá hacer el Presidente de la República con aprobación ulterior del Senado.

h) Poderes de tipo político: La Corte Suprema debe ser consultada toda vez que se quiera modificar la Ley Orgánica

Constitucional de organización de los tribunales de justicia (art. 77 CPR). Participa de este modo la Corte Suprema en la elaboración de las leyes referidas al Poder Judicial.

i) Poder de efectuar Inspección de Tribunales: Los Ministros de la Corte Suprema, mediante la institución de los “Ministros visitantes” realizan anualmente una visita ordinaria a las Cortes de Apelaciones (17) que, con carácter de una inspección general e inespecífica comprende la revisión de múltiples aspectos relativos al funcionamiento del tribunal: procesos de atención a público, reclamos de abogados, revisión de registros y agenda, cuestiones de seguridad e infraestructura material, etc.; disponiendo de potestades amplias para dar instrucciones directas a jueces y funcionarios para su cumplimiento directo. Esta potestad está asignada las propias Cortes de Apelaciones respecto de tribunales de su jurisdicción y se extiende a auxiliares de justicia (notarios, conservadores de bienes raíces). A la visita regular, puede sumarse una o varias visitas “extraordinarias”

III INSTITUCIONES QUE AFECTAN A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN SU DIMENSIÓN INTERNA

Hemos señalado que el anclaje constitucional de la Superintendencia gerencial conferida a la Corte Suprema configura la matriz normativa de la organización judicial en su fisonomía de estructura burocrática jerárquica, dependiente de la Corte Suprema que obsta a la realización de la condición de independencia judicial.

Pues bien, dicha organización está encargada a la ley (Código Orgánico de Tribunales, “COT”) y ha venido siendo complementada por la potestad normativa de la corte a través de los Autos Acordados

La ley desarrolla –siempre ejecución deliberada de concebir al juez como un funcionario subordinado- un conjunto de instituciones interrelacionadas y potenciadas entre sí, que posibilitan la imbricación del juez en la organización, como funcionario dependiente y sujeto a múltiples controles superiores, que obstan a la probabilidad de que la jurisdicción se realice como un ejercicio independiente, únicamente referido a la aplicación del derecho vigente en el caso concreto y, ajeno a intereses corporativos o a cálculos determinados, unas veces por ponderación de la conveniencia personal en el modelo de carrera, otras, abiertamente, por la presión “capilar” que ejercen estas instituciones sobre el funcionario dependiente.

Esta posición institucional del juez chileno en la organización ha llevado a Atriaⁱⁱ a calificarlo como *juez comisario*, más cercano a la idea que la jurisdicción en el ámbito de este modelo de administración le viene como un mandato superior, en el que obra como delegado de quien está situado en posición superior (en abierta contradicción con la concepción de poder difuso), que como juez que concibe la jurisdicción como el ejercicio de una potestad independiente, diferenciada sólo funcionalmente respecto de otros jueces, nunca subordinada.

Las graves implicancias que para el ejercicio correcto de la jurisdicción en el modelo democrático, cuya deontología se define exclusivamente con la solución del caso conforme a la de derecho aplicable, sin consideración a otros intereses, se develan como evidentes. El mismo autor refiere que en este modelo la jurisdicción es improbable.

Estas instituciones son:

A) Régimen disciplinario

La sola referencia a un régimen de disciplina judicial y de un régimen de represión discrecional de conductas de jueces “inferiores” denota la impropiedad de las instituciones que se configuran en este extremo, toda vez que un modelo democrático de organización de la magistratura debe apuntar a la exigir de los jueces responsabilidad como correlato a la alta

responsabilidad y la autonomía que garantiza. Cualquier fórmula de organización que se adopte en esta dimensión del problema debe entonces privilegiar el tránsito hacia un modelo de responsabilidad de los jueces -en el marco de un claro estatuto profesional-, erradicando el concepto de disciplina judicial.

En esta parte Seguimos aquí en sus líneas fundamentales el desarrollo que, a solicitud de la ANM, realizara el profesor Andrés Bordalí Salamancaⁱⁱⁱ, desarrollado en torno a los siguientes ejes:

i) En las democracias occidentales la independencia de los jueces, aunada a la garantía de amovilidad general poderes muy fuertes, cuya contrapartida es la responsabilidad, ecuación compleja (nudo gordiano de todo sistema judicial), desde que “se trata de lograr que los jueces no tengan una dependencia excesiva del Gobierno y del poder legislativo, pero tampoco que esa independencia derive en la creación de un cuerpo estamental impermeable a los valores y necesidades sociales”.

ii) Los modelos de responsabilidad van desde aquellos de tipo político (*impeachment* anglosajón) hasta los de responsabilidad disciplinaria (basado en el continental francés).

iii) El modelo disciplinario chileno contiene un sistema de *impeachment* o juicio político (acusación constitucional a jueces superiores) y un régimen disciplinario regulado en el Código Orgánico de Tribunales respecto de los restantes jueces.

Para una caracterización más integral del régimen se impone una cita del autor:

“Entrando a analizar nuestra realidad, hay que señalar que la ecuación independencia-responsabilidad de los funcionarios judiciales chilenos ha sido resuelta quizás en favor de la responsabilidad por sobre la independencia, generando un modelo quizá único en su género. En efecto, el sistema chileno de responsabilidad judicial parte de la responsabilidad penal por los delitos funcionarios (art. 79 CPR y 324 y siguientes Código Orgánico de Tribunales -en adelante COT-), para reconocer también una responsabilidad civil individual propia del juez profesional del medioevo (art. 325 y siguientes COT), pero agregando la responsabilidad disciplinaria (art. 82 CPR y 530 y siguientes COT) cuyo origen se remonta a la Alemania del siglo XVI y que logra su mayor significación en el siglo XVIII en el Codex Marchicus de Federico el Grande de 1748, desde donde emerge la metáfora del regimiento en relación al orden judicial, es decir, donde se articula a los fines del Imperio un orden judicial basado en el mismo principio jerárquico utilizado en el ejército. Ese principio luego será recogido con gran éxito por Napoleón en Francia.

Pero no siendo todo ello suficiente, la Constitución de 1980 establece la responsabilidad política o constitucional de los magistrados de los tribunales superiores de justicia (art. 52 2) letra c) en relación con el 53 1) CPR), recogiendo así el sistema del impeachmet del derecho anglosajón”.

En lo atinente al juicio político, la Comisión ha dicho que *“el control disciplinario a cargo de los parlamentos denominado juicio político, presenta riesgos para las garantías de independencia e imparcialidad.”* Agregando en el mismo sentido que *“además de los peligros que representa en sí misma la posibilidad de que las y los operadores de justicia sean sancionados por un poder que tiene una naturaleza esencialmente política, gran parte de las causales utilizadas para dar lugar a tales procesos adolecen de amplitud o vaguedad, y pueden resultar problemáticas para el cumplimiento del principio de legalidad. Entre dichas causales se encuentran por ejemplo, “mal desempeño de funciones”, “notable abandono de los deberes”, “delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o de sus funciones”, “crímenes de responsabilidad”, “traición, cohecho y otros graves delitos y faltas”^{iv}*

iv) El modelo chileno vigente de responsabilidad disciplinaria de los jueces carece de garantías propias de todo proceso, lo que se manifiesta principalmente en:

a) Falta de tipicidad de los ilícitos disciplinarios con fórmulas elásticas e indeterminadas;

El artículo 80 inc. 3° CPR señala que *“(…)la Corte Suprema por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción por la mayoría del total de sus componentes. Estos acuerdos se comunicarán al Presidente de la República para su cumplimiento”*.

Esta disposición no tipifica meridianamente qué conductas de los jueces pueden significar que no han tenido buen comportamiento o, dicho de otro modo, que han tenido mal comportamiento.

Se puede objetar este argumento señalando que el artículo 337 COT desarrolla las hipótesis de mal comportamiento, con lo cual el legislador ordinario habría salvado la falta de tipicidad de las conductas por las cuales la Corte Suprema puede remover a un juez de su cargo.

Sin embargo, esta complementación legal a la vaguedad de la cláusula constitucional, debe ser rechazada por dos tipos de argumentaciones. En primer lugar, si bien el artículo 337 COT establece algunos casos que constituyen una presunción de derecho que un juez no tiene buen comportamiento, ese artículo legal no puede entenderse que colma y desarrolla íntegramente el artículo 80 inc. 3º CPR. La Corte Suprema no está atada solo a los casos que enumera el artículo 337 COT.

Por otra parte, el artículo 337 COT también presenta hipótesis normativas vagas o atípicas. Piénsese en el numeral 3º: “si fuere corregido disciplinariamente más de dos veces en cualquier espacio de tiempo, por observar una conducta viciosa, por comportamiento poco honroso o por negligencia habitual en el desempeño de su oficio”.

b) Afectación en el ejercicio de los derechos fundamentales de los jueces en algunos ilícitos disciplinarios del Código Orgánico de Tribunales

Preceptos como el artículo 544 del COT no sólo presentan un problema de falta de tipicidad de las conductas prohibidas, sino que también tienen un contenido moral incompatible con

un Estado de Derecho basado en el pluralismo ideológico y en la vigencia de los derechos fundamentales de todas las personas y funcionarios públicos, incluidos los jueces. ¿Qué podemos entender por irregularidad de la conducta moral de un juez o funcionario judicial? ¿Cómo debemos entender un vicio que le hiciere desmerecer en el concepto público?

Sobre el sistema de responsabilidad disciplinaria y los derechos fundamentales de los jueces chilenos se pronunció, aunque tangencialmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de fecha 24 de febrero de 2012 recaída en la causa Atala Riffo y niñas Vs. Chile. De conformidad con el fallo de la Corte Interamericana, la indagación disciplinaria realizada por la Corte de Apelaciones de Temuco respecto de la jueza Karen Atala, se llevó a cabo de un modo tal que afectó su derecho fundamental a la vida privada y a un tribunal imparcial. Se volverá a esta referencia en relación con el sistema de “visitas”.

c) Ausencia de un Tribunal independiente e imparcial.

En el modelo chileno, como se ha señalado las Cortes de Apelaciones y Suprema actúan como tribunales disciplinarios de los jueces infra ordenados. Es preciso recordar que los tribunales disciplinarios cumplen distintos roles respecto a los jueces que pueden enjuiciar. Funcionan como cortes superiores para efectos del ejercicio jurisdiccional, conociendo de los recursos de apelación, nulidad o casación que se interpongan respecto de las resoluciones de los tribunales inferiores.

Asimismo, los tribunales disciplinarios cumplen tareas administrativas relacionadas con la progresión en la carrera de los jueces, procediendo a calificar a esos jueces periódicamente. Ese ejercicio de distintos roles respecto de los jueces objeto de control disciplinario, puede comportar una especie de incompatibilidad que afecta a la debida imparcialidad del tribunal disciplinario.

Un ejemplo –dentro de los muchos posibles en el ámbito de los atentados contra el debido proceso- relativo a la confusión de estas funciones es de gran utilidad: Una Corte de Apelaciones ha conocido de varias apelaciones respecto de sentencias de un determinado juez de letras. En general ha acogido esas apelaciones revocando los fallos de primera instancia del juez de letras, pues no comparte el criterio jurídico sustentado por éste. Asimismo, dicha Corte ha calificado en la última oportunidad de manera Regular al respectivo juez. Y acto seguido, se formula una denuncia contra ese juez por una supuesta infracción disciplinaria. Esa misma Corte de Apelaciones deberá resolver al final del procedimiento disciplinario si aplica una sanción o no a ese juez. Es evidente que la Corte puede tener un prejuicio respecto del juez denunciado, pues no comparte su criterio jurídico en las apelaciones que ha conocido y además no lo ha calificado anualmente con las mejores calificaciones. Se produce en este caso lo que la doctrina ha llamado incompatibilidad o bien, opera la fuerza de la prevención. Es probable que esa Corte no pueda conocer de esa causa con total imparcialidad, pues ya ha emitido juicios respecto a ese juez.

Por otra parte, en materia de recursos procesales, se produce una doble vulneración a las garantías procesales y orgánicas en el Acta 129-2007 de la Corte Suprema. En efecto, el artículo 8.2. h) CADH reconoce a todas las personas el “derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. Ese tribunal debe ser imparcial por un lado y además superior del que dictó la sentencia en materia disciplinaria.

Los problemas de falta de imparcialidad ya han sido analizados. Pero ahora se agrega que en el caso que la sanción disciplinaria la imponga la Corte Suprema, no existe un recurso ante un tribunal superior, sino el de reposición ante la misma Corte Suprema (art. 13 inciso 2° Acta 129-2007). Eso no se condice con las exigencias de un debido proceso regulado en la Convención Americana de Derechos Humanos.

d) Confusión absoluta entre denunciante y órgano acusador

El artículo 538 COT autoriza a las Cortes a ejercer de oficio el poder disciplinario. Esa facultad reconocida en la ley a las Cortes de Apelaciones choca frontalmente con el principio acusatorio que debe informar a los procesos de tipo penal y administrativo sancionatorio respetuosos del debido proceso.

Es una cuestión absolutamente común en el modelo chileno que las Cortes, conociendo “en sala” de resoluciones judiciales, dispongan que respecto de determinado juez o jueza, que los antecedentes “pasen a Pleno”, es decir, sean conocidos por la Corte en su totalidad para determinar si existe mérito para

incoar una investigación por responsabilidad disciplinaria. Aunque las prácticas varían de Corte en Corte, esa solo hecho configura una amenaza disciplinaria, de allí que la gran proliferación de estas resoluciones opera como eficaz mecanismo de control, una especie de disuasivo respecto de los jueces, aun cuando muchos de ellos no lleguen a transformarse en procesos disciplinarios (situación a).

Otras resoluciones de esta naturaleza (que ordenan pasar al conocimiento del tribunal pleno una cuestión que puede constituir en opinión de un ministro o una sala, una infracción disciplinaria), quedan abiertos, sin ser conocidos por el tribunal pleno, es decir, sin ser incoados formalmente, transformándose igualmente en un arbitrio amenazante para el juez^v que mantiene una situación pendiente alojada en la más absoluta discrecionalidad del órgano superior y que puede mantenerse en la indeterminación hasta por años (situación b).

Una variante de esta última versión la constituye la petición de informe al juez afectado por la resolución, pero sin que se haya sometido formalmente a tramitación la denuncia, sin respecto de ninguna regla conocida y siempre en el marco de la discrecionalidad en materia de plazos y trámites del órgano.

Evacuado el informe puede verificarse la situación b) o instruirse una investigación a cargo de un fiscal judicial (situación c).

Es habitual además que en estos casos y hasta en las mismas resoluciones judiciales se hagan observaciones a los

jueces y se hagan “llamados de atención” en cuestiones de competencia jurisdiccional y/o de otra naturaleza.

No es extraño que incluso, que en un procedimiento que concluye con la desestimación de cargos disciplinarios, ello se declare y en la misma resolución, renglón seguido, se haga un llamado de atención.

Finalmente, debe recalcar que la investigación formal no tiene desarrollo legal, más allá de consagrar la potestad disciplinaria en determinados órganos, establecer tipos abiertos o elásticos (544 del COT) y establecer un recurso de apelación, por, lo que, sin alterar el modelo inquisidor y contrario a garantías de debido proceso, la Corte Suprema reguló el año 2007 el proceso mediante un Auto Acordado (Acta 129). El procedimiento permite fases secretas de la investigación, no contempla derecho a defensa letrada, no consagra un contradictorio en forma, permite al órgano que juzga determinar la reapertura de la investigación e incluso ordenar la formulación de cargos y establece el mecanismo de consulta para ante la Corte Suprema de todos los procesos disciplinarios, con posibilidad de *reformatio in peius*.

El Auto Acordado, con sus deficiencias, no ha logrado generar una contención de las prácticas inquisitivas que desbordan esta precaria normatividad, manifestadas en la discrecionalidad en plazos, en la profusión de procedimientos informales y de actuaciones y resoluciones forjadas a espaldas de los investigados, entre tantas otras.

La Comisión también en este ámbito ha reiterado *“el derecho de toda persona a ser oída, en cualquier proceso, por un juez competente, independiente e imparcial se encuentra recogido como un competente del debido proceso reconocido en el art. 8.1 de la Convención Americana y XXVI de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre. Dichas garantías deben ser observadas en cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, es decir, cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que decida sobre los derechos intereses de las personas a través de sus resoluciones”*.^{vi}

En el ámbito de la actuación gremial, esta Asociación ha conocido reiteradamente solicitudes de amparo gremial de asociados que sujetos a una o varios procesos disciplinarios, han visto vulnerada la independencia de la función judicial por la acción inquisidora de la Corte Superior que ha utilizado este medio, unas veces para indagar la conducta funcionaria del/a investigado/a, otras derechamente en manifiesta disconformidad con la forma en que se aplica el derecho.

Uno de los casos de investigaciones múltiples que se arrastran desde hace más de una década es el que afecta al Juez Daniel Urrutia Labreaux, quien durante 2016 requirió amparo gremial, resolviendo –en lo pertinente– el órgano ejecutivo de la Asociación Nacional de Magistrados, lo siguiente:

“En esta sede gremial se ha venido señalando de manera insistente la manifiesta carencia normativa de procedimientos legales y reglamentarios que aseguren un juicio justo en el ámbito de la disciplina judicial; aserto que se expresa de múltiples formas: en la falta de tipicidad legal de las conductas (que pretenden suplirse por catálogos éticos no sancionados legislativamente), en la ausencia de un órgano imparcial; la inexistencia de un contradictorio mínimo que garantice la objeción de la prueba, la confusión entre el órgano sancionador y el que investiga entre otros. En tal panorama, marcado por la críptica e insatisfactoria normatividad, devienen las más variadas y caprichosas prácticas de juzgamiento, atentatorias de la independencia interna del juzgador y del derecho ciudadano a un juez independiente.

No es extraño como en el caso que la afectación de la independencia del juzgador se sostenga en la arbitrariedad de mantener múltiples procesos abiertos por largo tiempo, que exceden incluso los marcos reglamentarios (Auto Acordados 129 y 168- 2007), que no pueden menos que afectar la independencia del recurrente; la impropia intromisión de los órganos que resuelven (tribunales plenos) en las facultades de los investigadores (decisiones de reapertura y formulación de cargos); la evidente confusión entre aquello que ha de enmendarse exclusivamente con las razones del derecho y que termina por traslaparse con una evidente finalidad de prevención particular y general, hacia el ámbito del control funcional disciplinario y que anula y asfixia la condición independencia que es indispensable para que una magistratura

pueda proteger los derechos de las personas en un estado democrático.

DÉCIMO. Obiter dicta. Es preciso recordar que el asociado juez Urrutia en el ejercicio de sus potestades cautelares ya fue reprimido en un procedimiento similar (2007) por intentar cautelar la dignidad de los privados de libertad cuando, ejecutando una visita de cárcel prevista por el Código Orgánico de Tribunales, intentó documentar gráficamente las condiciones de hacinamiento inhumanas en que el Estado cumplía tal privación, una situación denunciada años más tardes públicamente por la propia Fiscal, de la Corte Suprema, a la sazón, Sra. Mónica Maldonado (Informe ante la Comisión de Constitución Legislación y Justicia del Senado de 1 de junio de 2009) y que configura una línea de denuncia uniforme del máximo tribunal en relación con los incumplimiento del Estado de Chile sobre derechos de personas privadas de libertad.

UNDÉCIMO: Procede con vigor entonces demandar desde esta sede el irrestricto respeto de la independencia judicial y el trato digno y respetuoso que el ejercicio de la función pública judicial demanda tanto como ética individual, cuanto como tratamiento de los otros. La vigencia del estado de derecho lo exige y la función jurisdiccional y cautelar que recae por mandato constitucional en jueces y juezas no reconoce límites en razones utilitarias o de conveniencia ajenas al ejercicio a la adjudicación de los derechos vigentes que imponen a los jueces obediencia a ese ordenamiento” (Amparo Gremial A-9-2016)

La acción de defensa de éste y otros casos similares se ha extendido a prestar asesoría y defensa jurídica en el ámbito de los procesos disciplinarios y a incoar acciones de inconstitucionalidad por inaplicabilidad de los mismos ante el Tribunal Constitucional chileno (*Roles 3056, 3136, 3137-2016*), a la luz de lo que habilita el artículo 93 número 2 de la carta fundamental, encontrándose a la fecha 3 procedimientos disciplinarios paralizados a la espera de la resolución de fondo.

Sin perjuicio de otras acciones acometidas en el ámbito gremial, se ha llamado la atención a nivel de autoridades, en medios académicos y de opinión sobre este tema.

A Modo de ejemplo en columna publicada por el periódico digital *“El Mostrador”* denominada *“Disciplina de los jueces en las antípodas del debido proceso”* con fecha 24 de agosto de 2016 señalábamos:

“No debiera discutirse que un régimen jurídico de responsabilidad disciplinaria de los jueces es indispensable en un sistema democrático, como no debiera ponerse en duda tampoco que tal sistema ha de ajustarse a los estándares de debido proceso disciplinario.

Esa garantía no existe en Chile, pues el Código Orgánico de Tribunales (un cuerpo de normas de la primera mitad del siglo XX, inspirado en patrones de organización judicial que vienen desde el régimen colonial) resume en unas pocas normas todo lo que los manuales de derecho administrativo y constitucional consideran en las antípodas del debido proceso. Y no es

extraño que lo haga, porque, conforme a su cuño histórico, responde a una lógica diametralmente opuesta a la que debiera inspirar la función judicial en el orden democrático y a la forma de hacer efectiva su responsabilidad disciplinaria.

Por ello no es extraño que un documento de trabajo de 2015, presentado por un destacado especialista en el ámbito del derecho administrativo a la Corte Suprema, indicara con claridad que *“las condiciones de ejercicio del régimen disciplinario descansan en un sistema discrecional, en base a la ausencia de tipificaciones que pueden afectar la independencia judicial al utilizar un régimen excepcional de comportamiento funcionario en un régimen de control de su función jurisdiccional”*.

Los especialistas señalan con claridad lo que la Asociación de Magistrados viene constatando hace mucho tiempo: el sistema para investigar las conductas incorrectas de los jueces es nefasto para la democracia y contrario al Estado de Derecho; se impone su pronta sustitución, al tiempo que debe descartarse cualquier acomodo o maquillaje al margen de una reforma constitucional y legal integral.

La jurisdicción necesita ser independiente, encontrarse vinculada única y exclusivamente al derecho vigente aplicable al caso concreto. Un adecuado régimen disciplinario permite garantizar –junto a otros institutos– esa independencia, desactivando su uso desviado como herramienta de control funcionario.

Es indispensable enfatizar que, al hablar de jurisdicción independiente, no se alude con ello a una granjería personal de los jueces, a un estatuto privilegiado, ni menos a una vindicación corporativa, sino a una condición esencial para que se realice en cada proceso el derecho ciudadano a un juicio justo.

Esta garantía entonces corresponde a las personas que recurren a los tribunales y resulta indispensable que sea comprendida en su íntima vinculación con la vigencia y realización del régimen democrático.

Un juez amenazado o sometido a proceso disciplinario por una decisión que ha dictado en el ámbito de su poder jurisdiccional, por ejemplo (cuestión que en cualquier ordenamiento democrático comparado es una aberración), es finalmente un juez que no podrá cautelar los derechos conforme a la ley vigente, porque ve peligrar su propia estabilidad en el cargo y vive bajo un anatema permanente. Una maldición que recae sobre el juez, pero, ante todo, en las personas que acceden al sistema de justicia en busca del reconocimiento de sus derechos. De este tipo de casos hay muchos y son expresión de una impronta inquisitorial modelada por normas que incentivan la discrecionalidad en el ámbito disciplinario”.

En otra columna posterior, exponíamos en el terreno práctico lo afirmado. Por su innegable alcance esclarecedor de la posición adoptada por la Asociación Nacional de Magistrados de Chile en esta materia, desde sus fundamentos teóricos a sus

efectos prácticos en la protección jurisdiccional de los derechos humanos, nos permitimos transcribirla íntegramente:

“No es fácil en el Chile de hoy llamar la atención sobre la importancia que tiene la existencia de jueces independientes.

El caso del juez estadounidense James Robart, quien acaba de garantizar el derecho de inmigrantes de siete nacionalidades de ingresar a EE.UU., suspendiendo el veto del Presidente Trump, demuestra de manera muy clara el rol que cumple una judicatura independiente.

La decisión del magistrado norteamericano permite comprender por qué la independencia del juez no es una prerrogativa ni un privilegio personal o corporativo, sino una condición indispensable en favor de los que debe juzgar. Una garantía para la vigencia de los derechos de las personas, que cobra especial relevancia en el caso, por tratarse de un amparo judicial contra una resolución emanada ni más ni menos que de la máxima autoridad del país, que ha intentado abrogar un derecho vigente mediante un acto de autoridad.

Por estos días, la Corte Suprema chilena ha reconocido el derecho a sufragio de personas privadas de libertad que no han perdido sus derechos políticos y el deber de los órganos estatales de disponer las condiciones para garantizar su ejercicio, en el marco de la resistencia del Serval y Gendarmería, que por muchos años vienen anteponiendo consideraciones fundamentalmente utilitaristas para no materializarlo.

Antes que el Máximo Tribunal en Chile, mucho antes, el juez Daniel Urrutia declaró ese derecho y –en un acto no inhabitual– la resolución no solo fue revocada, sino que el magistrado fue sancionado por su Corte. Una consecuencia que solo es posible en nuestro país por las potestades disciplinarias amenazantes de que disponen las cortes chilenas y que constituyen un grave atentado a la independencia judicial.

En otro caso, antes del incendio del penal de San Miguel, el juez Urrutia ya había sido sancionado también, cuando en una "visita de cárcel", ejerciendo una función legalmente prevista, intentó registrar en video las miserables e inhumanas condiciones en que habitan los presos. Años más tarde, la propia Corte Suprema denunciaría el incumplimiento del Estado de condiciones mínimas de privación de libertad, a la luz de los tratados internacionales y asumiría casi como "política" regular esa denuncia. Pero la sanción a Urrutia no fue revocada.

En el caso de la visita de cárcel, los órganos afectados –movilizados para impedir el control jurisdiccional, sabedores de los efectos intimidantes de la amenaza disciplinaria– acusaron al juez Urrutia, encontrando terreno fértil en las cortes inquisitoriales, compelidas por el peso de la noche. Cortes incomprensiblemente confundidas aún, entre el rol esencial que les cabe en la protección de los derechos de los individuos y el absurdo y anacrónico papel de intendentes de lo doméstico, juzgadores sin debido proceso.

El parangón nos permite apreciar, con nitidez, que el costo de cautelar derechos fundamentales para un juez de primer grado en Chile es un precio muy alto y se paga uno a uno. La cara visible de ese precio ha sido el Juez Urrutia.

En Estados Unidos, por hacer esencialmente lo mismo, el juez James Robart se erige como el rostro de una jurisdicción independiente, garantía del funcionamiento de la democracia, algo especialmente valioso en tiempos de creciente incertidumbre.

Ni en sus peores pesadillas podría acechar a Robart un "superior jerárquico" para sancionarlo por cumplir su función".

El régimen punitivo entonces, no opera como único mecanismo de control. En efecto, en el modelo general de organización de la magistratura, el régimen disciplinario es apenas uno de los pilares del control interno y actúa en una poderosa imbricación con el modelo de carrera, las calificaciones y el mecanismo de *visitas*, como herramientas singulares y combinadas de afectación a la independencia interna de los jueces. Aquella que se afecta *intramuros* de la organización, de manera sistemática, con más frecuencia de la que se cree, mucho menos advertida para actores externos al Poder Judicial y no por ello menos grave en sus perniciosos efectos sobre el derecho ciudadano a un juicio racional y justo.

El proceso disciplinario, en acendrada relación con esos otros mecanismos de sujeción, opera siempre como amenaza y

se activa ocasionalmente para cumplir con la finalidad de control y reproducir, en unos pocos casos, el ritual que lo consolida como coacción superior suficiente, precipitando en diversos grados de intensidad el temor jerárquico y su principal forma de expresión en el ámbito de la carrera judicial: la sumisión, tantas veces confundida con el respeto al superior, en una línea divisoria difícil de trazar.

No puede perderse de vista la íntima vinculación de estos institutos que modelan la carrera en el régimen de autogobierno (disciplina, calificaciones, visitas, recursos), Resulta necesario entonces, abordar su análisis como un modelo integrado y de íntimas relaciones funcionales. Solo de esta forma es posible advertir su interrelación de los normativos en permanente acción de control funcionario y sus efectos permanentes sobre la probabilidad de la jurisdicción. Lúcidamente, Andrés Ibáñez se refería a la manera de actuación de esta forma de organización como control “capilar”^{vii} que posibilita el control en la carrera del funcionario-juez.

B) Carrera Judicial

Sobre los modelos de carrera y los estándares mínimos para garantizar la independencia, el sistema interamericano ha señalado que *“el sistema de ascensos de las y los operadores de justicia que valore aspectos objetivos como la capacidad profesional, la integridad y la experiencia es de suma importancia para garantizar su actuar independiente. Si un juez, fiscal o defensor público cuenta con criterios específicos y*

objetivos para conocer las condiciones de ascenso, se libera de la necesidad de conducirse en el manejo de los casos con el objetivo de complacer a las autoridades a las cuales pudiera depender el mismo, eliminándose así los riesgos relacionados con la corrupción en los procesos internos que ofrecen sistemas en los cuales la decisión de ascensos es discrecional” (subrayado nuestro).

Tal cual se adelantara, el Código Orgánico de Tribunales consagra un modelo napoleónico de carrera judicial, basado en la antigüedad y el buen comportamiento que se refleja en el sistema de calificaciones. Unos jueces superiores (Ministros de Corte de Apelaciones) controlan la carrera de otros, ubicados en el peldaño inferior (Jueces de primer grado) y, a su vez, los Ministros de la Corte Suprema, ubicados en la cúspide de la pirámide, controlan directamente la de los primeros y de una manera general, la de todos los funcionarios infra ordenados. El control funcionario se articula mediante el sistema de calificaciones que -como se ha señalado- no refleja una medición por parámetros objetivos demostrables, primando las buenas o malas relaciones del funcionario con el superior.

La estructura orgánica de la magistratura está contenida en un Escalafón (denominado Escalafón primario para diferenciarlo del “secundario” correspondiente a empleados auxiliares de la labor jurisdiccional) compuesto por siete grados. A modo de Ejemplo el primer grado lo ocupan los Ministros y el Fiscal de la Corte Suprema y el séptimo, secretarios letrados de

Tribunales denominados “de agrupación de comunas” (unidad territorial).

La carrera se estructura en un un esquema vertical, de rígida subordinación^{viii} de unos grados sobre otros, en la que – como ya se señaló- la Corte Suprema ejerce la superintendencia direccional, económica y disciplinaria de todo el orden judicial y las Cortes de Apelaciones (17) la intendencia directa sobre tribunales de primer grado.

En este esquema de carrera, la promoción o ascenso está férreamente controlada por el superior jerárquico (Tribunal Pleno de la Corte de Apelaciones respectiva en el caso de los jueces de primer grado y Tribunal Pleno de la Corte Suprema en el caso de los Ministros de la Corte de Apelaciones), la que mediante un procedimiento de examen de antecedentes que combinan antigüedad y buena conducta, determina la inclusión del postulante en terna para proveer un cargo vacante superior, dentro de la cual designará el Ejecutivo^{ix}.

Podrá advertirse que, junto a la antigüedad, se privilegia (al margen de parámetros objetivos o mecanismos de examinación^x) el criterio fundamental del “buen comportamiento” y con ello se explica el relevante rol que le cabe en el marco de la carrera a los mecanismos disciplinarios, de calificación anual y a la opinión que sobre criterios subjetivos le cabe al superior sobre cada individuo y que se asienta en la experiencia, en el conocimiento personal (visitas) y en la percepción sobre como encarna el juez de grado, las

expectativas y concepciones peculiares de sus superiores, tanto en el ámbito del comportamiento funcionario, cuanto en la forma de aplicación del derecho.

Es preciso señalar, que el acceso a la *carrera judicial* encomendado por ley desde mediados de los años noventa a la *Academia Judicial*, se define mediante postulación, examen de conocimientos y selección para un programa de formación de ocho meses que habilita a la postulación a los grados inferiores de la carrera, en un reclutamiento de abogados jóvenes sin experiencia. Concebida en la norma legal como un órgano de gobierno autónomo por la composición y designación de su consejo directivo, con todo, en la práctica ha sido cooptada por la cultura institucional de la cúpula judicial, pues las autoridades políticas, las provenientes del mundo académico y del foro que la integran han terminado por sucumbir ante el peso de ese influjo cultural ya por desidia, ya por respeto mal entendido. Se advierte asimismo un alineamiento en los criterios de miembros de la judicatura que integran el Consejo, marcado por la subordinación de los miembros inferiores respecto de los superiores jerárquicos y que viene dada por la posición que ocupan en la carrera judicial.

Sobre la forma en que el modelo de carrera y sus instituciones funcionales delinean el sistema jerárquico y de concentración del poder en la cúspide se ha señalado que “*este enorme poder de los tribunales supremos es preservado a través de diversos mecanismos institucionales que determinan la*

sumisión de los jueces ‘inferiores’ a los ‘superiores’: el régimen de nombramientos, la carrera judicial (ascensos y calificaciones), los traslados, el régimen disciplinario, las instrucciones a través de los ‘autos acordados’ o de las resoluciones de los superiores, entre otros. Solo respetando fielmente la voluntad de los superiores jerárquicos (incluso la presunta), el inferior puede aspirar a una carrera judicial ascendente que lo lleve, eventualmente, a su cúspide, planteada como la coronación exitosa de la carrera de todo juez” (Horvitz.2007).

Andrés Ibáñez, en una constatación que bien puede reconocerse plenamente aplicable al modelo chileno, sostiene que *“En esto consiste la astucia del modelo. O sea en inducir en los jueces una falsa conciencia de su modo de inserción, como independiente, en el aparato estatal, mientras se les controla – administrativamente- de forma capilar en el desempeño de su actividad jurisdiccional y en sus expectativas profesionales. La satisfacción de éstas exige ascender en el cursus honorum y para ello es preciso adecuarse a las persuasivas exigencias de conducta profesional y extraprofesional que se difunden desde el vértice”*

Es preciso aquí nuevamente traer a colación el lúcido diagnóstico de Fernando Atria, cuando sostiene que en este orden normativo de organización y doble dependencia jurisdiccional/administrativa, el juez se percibe, como un “comisario” de la Corte Suprema, concepción en que los funcionarios “no pueden pretender ni tener independencia respecto del mandante. Por eso están afectos a un régimen

jerarquizado y disciplinado, y tienen el deber de obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico”.

La implicancia directa de esta autopercepción es que *“una comprensión comisarial de la jurisdicción es incompatible con el Estado de derecho porque la hace improbable”*.^{xi}

Ya destacaba Piero Calamandrei hacia 1954 el prurito natural del juez a ascender en la carrera de la mano del hábito burocrático, y la tendencia a considerar como modo óptimo de hacer justicia aquello que sirva mejor a su carrera y sus obvias implicancias sobre una estructura organizativa que no garantiza la independencia judicial.

C) Régimen de Calificación (artículos 270 a 278 bis del Código Orgánico)

Una vez al año los miembros del Poder Judicial (jueces y funcionarios), con excepción del fiscal y Ministros de la Corte Suprema, son calificados por sus superiores jerárquicos sobre con un sistema de notas que determinan la lista en que queda situado el calificado: desde sobresaliente (6.5 a 7.0) a deficiente (menos de 3.0).

Requisito esencial para postular a un ascenso es estar calificado en lista sobresaliente en el periodo contemplado para la calificación y no haber sido objeto de sanción disciplinaria firme durante mismo período. Por calificación en lista deficiente o por segundo año consecutivo en lista condicional (3.0 a 3,99)

el funcionario queda removido de su cargo por el solo ministerio de la ley.

Sin perjuicio de otras reglas legales que impiden la calificación en lista sobresaliente, en directa consonancia con las sanciones aplicadas por vía disciplinaria, lo señalado permite identificar la estrecha relación funcional del mecanismo calificadorio y disciplinario y el sistema de ascensos e imaginar la forma en que el desempeño funcionario bajo la vista vigilante del calificador es modelado a la sombra de la expectativa que la nota genera con vistas a la proximidad del próximo período calificadorio o la consideración que –una conducta poco dócil hacia el superior, por ejemplo- puede incidir en la carrera del juez.

Las referencias que, en tono de broma o no, con más o menos intensidad se hacen regularmente a modo de recordatorio a la importancia de las calificaciones por parte de los calificadores y la lectura entre línea del mensaje de adecuación conductual que ello implica, son habituales en la cultura institucional y forman parte de las muchas formas de modelación de la conducta de los miembros del poder judicial en su ajuste a la estructura vertical y jerárquica que determina la posición de unos y otros y de unos y que demanda sumisión.

La subjetividad de los ítemes a calificar es palmaria pues, no se basa en criterios objetivos, sino en la pura subjetividad de los evaluadores a través de un sistema intermediado de referencias que hacen burócratas de la administración sobre cada juez o

jueza calificados y desde acápite señalado en la ley que hablan por sí solos: responsabilidad, capacidad, conocimientos, iniciativa, eficiencia, afán de superación, relaciones humanas, atención de público (277 bis).

No es extraño que el calificador no conozca al calificado y que alguno de los ítems previstos en la ley sean ajenos al trabajo de juzgador (“atención a público”) o simplemente pueriles y de extrema vaguedad (“afán de superación”, “iniciativa”, “relaciones humanas” por ejemplo).

Las críticas sobre el sistema de calificaciones han movido a la Corte Suprema, hace unos pocos años, a intentar objetivar el sistema de calificaciones imponiendo el deber de fundamentación de las notas inferiores o superiores a cierto parámetro dado por la misma Corte (6.7 en una escala de 1 a 7, donde desde 6.5 a 7.0 corresponde a *sobresaliente*), pero ello no ha sido más que un intento estéril, pues ha devenido rápidamente en justificaciones formularias (es norma recibir la justificación tipo que arroja el software computacional de que dispone el calificador: “*observa desempeño inferior al normal en el período*”) pues prima en este proceso –ajeno a medidas objetivas del control de desempeño- la subjetividad del evaluador y el fuerte poder que ejercen los tribunales superiores, subsistiendo como criterio secular las buenas o malas relaciones entre el funcionario y sus superiores.

D) Régimen de Visitas

Tal vez si para caracterizar esta institución baste una referencia normativa y la referencia a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se pronunció sobre los efectos perniciosos que sobre los derechos fundamentales de un juez produjo una visita indagatoria de la presunta responsabilidad funcionaria de una jueza.

La norma que define como se recibe esta institución -proveniente del derecho germánico medieval- en el derecho chileno, es el artículo 553 del Código Orgánico de Tribunales que prescribe *“Corresponde a las Cortes de Apelaciones fiscalizar la conducta funcionaria de los miembros del Escalafón primario desde la séptima hasta la tercera categoría inclusive y a los miembros del Escalafón Secundario...”*, lo que se materializa por uno o más ministros por tribunal, pudiendo realizarse *“las visitas que sean necesarias”* entregándole facultades discrecionales para reprimir faltas y delitos.

Una visita regular comprende la inspección de un ministro de la Corte Superior sobre todos los aspectos inherentes a la marcha del tribunal, cuestiones administrativas, control de registros y procesos, reclamos del personal, quejas entre funcionarios, revisión de la conducta funcionaria de los jueces y hasta indagación sobre aspectos personales.

La visita se configura entonces como un escenario de control *in situ*, directo y personal que ejecuta el superior

jerárquico sobre la conducta de los jueces y funcionarios, desde la que emanan recomendaciones formales e informales sobre el comportamiento de los jueces y la marcha del tribunal, insumos que son transmitidos a otros miembros de la Corte, mediante un informe del “visitador” y, en no pocas ocasiones, determinan la apertura de investigaciones disciplinarias.

Fue una visita extraordinaria efectuada por un Ministro de Corte a un tribunal de primer grado del sur de Chile, el que dejó consignado en detalle, el fallo de la Corte Interamericana de Justicia *Atala Riffo y Niñas v/s Chile*. El fallo concluyó que la forma de indagación e inspección, no obstante tener base legal, resultó atentatoria contra los derechos fundamentales de la jueza Atala:

“235. La Corte ya ha establecido (supra párrs. 222 y 230) que la visita extraordinaria afectó el derecho a la igualdad y a la no discriminación y la vida privada de la señora Atala. Asimismo, se ha concluido que era discriminatorio incorporar en la investigación disciplinaria la orientación sexual o la relación de pareja de la señora Atala, por cuanto no existía relación alguna con su desempeño profesional (supra párr. 221) y por lo cual tampoco existía fundamento para concluir que la orientación sexual de la señora Atala podía derivar en una falta disciplinaria. Sin embargo, en el informe de la visita al sitio de trabajo se determinó, con relación a la orientación sexual de la señora Atala, que los hallazgos eran hechos que “revestían una gravedad que merecía ser observada por la Corte de Apelaciones de Temuco” (supra párr. 214).

236. Además, el Tribunal toma en cuenta las circunstancias de la realización de la visita extraordinaria, ya que antes y durante la visita se llevaron a cabo una serie de interrogatorios a funcionarios y empleados del Juzgado de Villarrica para indagar sobre la orientación sexual y los hábitos de la señora Atala (supra párrs. 228 y 229). También se observa que las conclusiones del informe de la visita presentada a la Corte de Apelaciones, en su conjunto, fueron aprobadas por dicha Corte el mismo día que fue presentado dicho informe. La Corte de Apelaciones procedió entonces a imputarle cargos disciplinarios a la señora Atala, entre otras cosas, por su orientación sexual (supra párr. 215)”.

La descripción del procedimiento de visita que hace la propia sentencia -destacando con profusión de detalles el rol del investigador- aviene con la forma en que de manera habitual pueden desplegarse las potestades discrecionales que la norma del artículo 553 posibilitan, en un esquema absolutamente inquisitivo y sin límites, desde que el instituto privilegia el control funcionario, la preservación de la conducta que la organización prescribe como correcta, valiéndose de la inercia de prácticas seculares, sin miramientos al sacrificio -como en el caso constatado por la Corte- de derechos fundamentales de los jueces y funcionarios.

E) Recurso de Queja y avocación oficiosa de las Corte Suprema

El ordenamiento se vale además de un anacrónico arbitrio recursivo en el denominado “Recurso de Queja”, que permite la corrección de *“faltas o abusos graves cometidos en la dictación de resoluciones judiciales”* (545 COT).

Es decir, las resoluciones judiciales de los jueces chilenos pueden ser invalidadas cuando el tribunal superior jerárquico considere que han sido dictadas con faltas o abusos graves, caso en el cual, deberá aplicar las medidas disciplinarias “que estime pertinentes. Dada la vaguedad del concepto “faltas o abusos graves” los tribunales superiores pueden terminar controlando, con entera libertad, el mérito de las resoluciones de los jueces inferiores.

Cabe señalar que la norma restringe la procedencia del recurso de queja a sentencias definitivas no susceptibles de recursos ordinarios ni extraordinarios. Con todo, la propia norma otorga a la Corte Suprema la facultad de actuar de oficio en el ejercicio de sus facultades disciplinarias, lo que en los hechos significa que en cualquier recurso ordinario o extraordinario deducido para ante la Corte, incluso aquellos desestimados en su admisibilidad o rechazados en el fondo, la Corte suele adentrarse oficiosamente en el conocimiento de *“faltas o abusos”* que advierta en la tramitación del proceso o en la resolución recurrida. Se trata del ejercicio de una potestad libre y absoluta, contradictoria con un sistema moderno de

recursos jurisdiccionales que posibilita la revisión de las resoluciones únicamente en la dimensión jurisdiccional del ejercicio de la función, sobre la base de asignación de roles diversos asignados al juez y los órganos de revisión, que aseguren el derecho al recurso y al margen de cualquiera de otra consideración.

No cuesta identificar además la manifiesta vulneración de los derechos de las partes que ésta y otras instituciones posibilitan, desde que el ejercicio de estas potestades oficiosas se hace sin ninguna garantía. Los asuntos son conocidos “en cuenta” (con la sola cuenta del relator), sin presencia de las partes y sus defensas letradas y sin determinación de una fecha y hora en que son conocidos.

Finalmente, cabe anotar que artefacto de revisión constituye un corolario de la batería de mecanismos institucionales que imposibilitan la concreción de la independencia y que por su intensidad, interrelación, amenaza y acción constante, impiden considerar al sistema orgánico funcional de la magistratura chilena como un modelo garante de la independencia. Un panorama institucional, una historia secular, al que las reservas subjetivas del juez chileno (la ética personal de independencia e imparcialidad) no pueden doblegar siempre con éxito y que demanda una reconfiguración normativa mayor que el Estado no puede soslayar.

IV ACCIONES DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS EN EL ÁMBITO DE LA AFECTACIÓN DE LA INDEPENDENCIA INTERNA.

La Asociación Nacional de Magistrados tiene su razón de ser en la defensa de la dignidad de la función judicial y en la independencia de su ejercicio. (Estatuto, artículo 1°)

En su ámbito de acción ha desarrollado estrategias y políticas de acción destinadas a promover tanto en el interior de la magistratura cuanto con vistas a convencer a los poderes colegisladores, un sinfín de acciones destinadas a cautelar en casos contingentes la independencia de la función cuanto a promover la modificación de las condiciones estructurales previamente descritas que impiden el pleno despliegue de la garantía.

Una revisión, no taxativa, de esos ámbitos de acción da cuenta de la prioridad que la ANM otorga al tema:

a) Foro Judicial 2011 convocado a analizar la Organización de la Magistratura en relación a la Independencia Judicial. Actividad que durante un año reunió a jueces y los principales académicos e investigadores nacionales y extranjeros sobre la materia^{xii}

b) Propuesta al Gobierno de Chile de Reforma Constitucional del Poder Judicial contenida en el documento Bases para la Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre la

base de los Acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile.

c) Presentaciones a la Corte Suprema para dejar sin efecto Autos Acordados en el ámbito disciplinario, y calificaciones, dictados al margen de las potestades constitucionales habilitantes.

d) Dictación de sentencias en sede de Amparo Gremial por afectación de Independencia judicial.

e) Solicitudes directas al Tribunal Pleno de la Corte Suprema para que requiera del Poder Ejecutivo conforme a sus potestades legales (5° de código Civil y 102 del COT) la modificación legal de instituciones que atentan contra la independencia judicial (disciplinario, calificaciones, funciones de Cortes).

f) Acciones jurisdiccionales de defensa de asociados sometidos a procesos disciplinarios sin reglas de debido proceso,

g) Asistencia letrada ante órganos internos a asociados sometidos a procesos disciplinarios sin reglas de debido proceso.

h) Intervención ante Tribunal Constitucional (octubre 2016) como *amicus curiae* en apoyo de asociados jueces sometidos a procesos disciplinarios sin reglas de debido proceso

i) Interposición ante justicia ordinaria de acción de nulidad de derecho público contra Autos Acordados dictados por la Corte suprema, excediendo las competencias habilitantes de la constitución y la ley.

j) Columnas de opinión en radios y periódicos.

k) Publicación, por parte del Instituto de Estudios Judiciales (órgano de la ANM) del libro “La Judicatura como Organización” (2007).

l) Intervención en seminarios y actos oficiales sobre tema de Independencia Judicial.

m) Organización de Seminarios y actividades académicas sobre Independencia Judicial.

V LA PROPUESTA NORMATIVA DE LA ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS

La ANM ha hecho una propuesta normativa que ha entregado al Gobierno (mayo de 2015), a múltiples autoridades del Estado, ha socializado en círculos académicos y entre actores sociales y que viene difundiendo regularmente, en el documento denominada *“Bases para la Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre la base de los Acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile”*. Postula que el capítulo constitucional pertinente se denomine “Jurisdicción” o “Tribunales de Justicia”.

A) Fundamentos contenidos en el documento:

El punto central del análisis que ha promovido la organización gremial de los jueces chilenos concierne a la mejor defensa de la independencia judicial como pilar del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. La propuesta que conduce al objetivo así trazado, se condensa en la sustitución del modelo burocrático de judicatura imperante en Chile, por uno que garantice adecuadamente la sujeción del juez al derecho vigente. El camino para garantizar tal vinculación es el resguardo de la independencia, y con particular énfasis, la cautela de su aspecto más olvidado: el interno.

Uno de los puntos cruciales de la organización del poder y que es objeto de intensos debates, mira a la legitimidad asignada a la jurisdicción. En un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, la exigencia de legitimidad indicada se resuelve con la promoción de un patrón de juez que reúna un conjunto de condiciones mínimas. Tal patrón o modelo se obtiene de variadas previsiones sobre sus requisitos personales, modalidades de selección y reclutamiento, criterios de determinación de su competencia y control de su actividad.

Sin embargo, todas las previsiones específicas mencionadas, giran en torno a una concepción central respecto de la cual no debemos desviar la atención: la actividad jurisdiccional no está dirigida a la satisfacción de intereses prefigurados o finalidades políticas. El propósito de la función jurisdiccional, y que debe determinar su organización o estructura, es el rol capilar de resolver conforme a Derecho y al mérito del proceso.

Así, el *test* de legitimidad de la decisión judicial apunta a comprobar el tipo de valor o de bien que dispensa la jurisdicción a la organización social. Este rendimiento no es otro que la decisión independiente e imparcial de cada conflicto, que ve al caso concreto como el evento exclusivo de agotamiento del momento decisorio que le ha sido encomendado y no como un medio, engarzado en un *íter* de sucesos, que sirven a objetivos ajenos, relativos al ascenso del propio juzgador o a los objetivos superiores de carácter

político o técnico de alguna organización, agencia gubernamental o parlamentaria.

En suma, a la jurisdicción entendida como el poder de juzgar o dirimir conflictos, deben las personas poder confiar bienes tales como la libertad, la vida, la seguridad o la propiedad. Luego, compete a la jurisdicción un rol clave en la construcción del bienestar social y, en suma, en la corrección de grandes inequidades. Esta función no es otra que dar la versión del derecho que mejor organice el sistema jurídico en función de las personas, de los justiciables. Sólo la afirmación del mencionado rol permitiría, a su vez, afirmar la plena legitimidad de los jueces en una sociedad democrática.

Así entendida, la jurisdicción conforma un elemento esencial para el mantenimiento de la estabilidad y previsibilidad de las normas y para el establecimiento de la verdad material, lo que constituye el núcleo central de la noción misma de Estado de Derecho y de Democracia.

Uno de los indicadores principales de la independencia externa de los jueces corresponde al régimen de autogobierno de la judicatura, un gobierno de ellos mismos, y no de otros sobre ellos, bajo el que hemos de comprender funciones de gobierno propiamente tales y administrativas. Otro indicador capital es el de la independencia interna de los jueces, esto es, aquella que mira a evitar al influjo de unos miembros de la organización judicial sobre otros.

Lo que constitucionalmente debe quedar claro de cara a la reforma, en sustento de la independencia judicial, es que el gobierno de los jueces, de las decisiones que afectan su estatuto profesional, su nombramiento, desplazamiento, inspección y régimen disciplinario, deben asumirlas órganos independientes de los poderes ejecutivo y legislativo. Ahora, en la senda descrita debe innovarse en la garantía de la independencia interna, estableciéndose que esos órganos de gobierno y disciplina, se vean privados de toda injerencia en las decisiones que adopte cada juez, especialmente en las estimaciones que éste pueda abrigar sobre su permanencia y posición en la organización judicial.

La función gubernativa debe ser meramente instrumental, limitándose a representar sólo lo necesario en términos de soporte para que el cometido de cada juez funcione adecuadamente, pero sin inmiscuirse en el ámbito de la decisión de conflictos entre partes.

La Corte Suprema y su presidente, deben quedar al margen de toda atribución en materia de gobierno judicial. Desaparece de nuestra Constitución la superintendencia directiva, correccional y económica que hasta ahora se encuentra radicada en el Tribunal situado a la cabeza de la organización judicial chilena, junto con todas sus manifestaciones en el ámbito legal, inclusive la intendencia que la ley pone en manos de las Cortes de Apelaciones y sus presidentes.

La introducción de un órgano de gobierno judicial debe responder a dos referentes que han de encausar su rol en el sistema constitucional de distribución de los poderes públicos. El primer referente, plasma una perspectiva de Derecho, y corresponde a su rol de garante de la independencia judicial. La satisfactoria consecución de tal propósito de control y límite exige que el órgano de gobierno se vea privado de toda atribución jurisdiccional y dotado de autonomía constitucional, para no sucumbir ante el influjo de algún otro departamento del gobierno o del legislativo. Exige, además, la temporalidad de sus miembros.

El rendimiento de este primer aspecto, es el sometimiento de los jueces a un régimen estrictamente jurídico, uniformado conforme las exigencias de exclusiva fuente constitucional y legal. Sólo a tales referentes objetivos, predicables como baremos generales según competencia, se subordina el desempeño de cada juez.

Entre el ejercicio de la potestad jurisdiccional en sentido propio y lo que son meros deberes administrativos del juez, existe hoy una amplia franja gris que alimenta la incertidumbre y se presta a abusos. De lo anterior se desprende la importancia del carácter excepcional del cometido de gobierno, circunscrito a la necesaria contribución de los jueces al órgano que los ha de gobernar. Circunscribir la labor del juez a materias jurisdiccionales, constituye un desafío de vital importancia.

En este orden de ideas, el principio que ha de recibir plasmación constitucional y fundar el conjunto de reglas orgánicas, es el de la exclusividad de la jurisdicción en sus aspectos negativo y positivo. Avancemos acerca de su fundamento: la difundida garantía de la inamovilidad evita que los diversos departamentos en que se distribuye el poder del Estado puedan deshacerse de los jueces incómodos. Pero, aún previstas las causales de suspensión o separación de funciones que ordinariamente conforman la inamovilidad, se diluye si no es complementada por el mencionado principio de exclusividad.

La concreción del último principio referido, contribuye a evitar las tentaciones, menos evidentes, pero más incisivas y frecuentes, de manipular a los jueces vinculando sus decisiones a factores ajenos al mérito del proceso y el Derecho aplicable. La idea central de lo que se propugna apunta a cerrar los espacios en que puedan ocultarse presiones que terminen por definir lo que se espera del ejercicio concreto de determinada competencia jurisdiccional, bien sea como política general o como decisión a adoptarse en un caso específico.

Una manifestación de los principios referidos permitirá trazar los límites de la potestad disciplinaria constitucionalmente admitidos, en términos de velar por la total exclusión en el objeto del proceso disciplinario de actos u omisiones relacionados con la actividad jurisdiccional. En

suma, ha de quedar exento de la potestad disciplinaria, todo lo relativo al ejercicio de la función jurisdiccional.

Mencionemos algunos arreglos adicionales dirigidos a conformar las previsiones sobre régimen disciplinario: la previsión legal y la descripción completa de las conductas ilícitas, la previsión, en las mismas condiciones, de sanciones determinadas, dispuestas en proporción a la falta cometida, la consagración de los principios del debido proceso en el ámbito de la disciplina judicial y, por último, el ejercicio de la potestad disciplinaria judicial, ha de permanecer totalmente desvinculado de los desplazamientos al interior de la organización.

Estos postulados sientan las bases de una justicia que no abdica de la más elemental aproximación al bien o valor que le concierne: una justicia incondicionada, sin adscripción a cuestiones que no hayan superado la forma del Derecho y se distancien de argumentos interpretativos y distinciones centradas en el conflicto que ha de dirimirse.

El segundo referente, concierne a una vertiente técnica, directamente vinculada a la gestión de los recursos de todo orden para la provisión eficiente de la intervención jurisdiccional, fundamentalmente en términos de oportunidad. En cuanto órgano de gestión a cargo del gobierno judicial, aquél que se introduzca ha de respetar el límite infranqueable impuesto por la Constitución y las leyes.

En las decisiones sobre gestión de este organismo, dotado de medios técnicos para asegurar su presencia nacional, los límites impuestos por la vertiente jurídica han de primar. Las directrices orientadas a proveer a los jueces de lo necesario para el cumplimiento de sus deberes, han de considerar especialmente que el volumen de asuntos que deban atender, les permita el satisfactorio ejercicio de los mismos. Deberán considerar, además, la priorización del juez en la labor decisional, obviando distraer su desempeño en faenas técnicas, para las que deberá contar con el apoyo calificado que le permita alcanzar el límite máximo de rendimiento jurisdiccional si es necesario.’

En razón de lo que hasta aquí se ha expuesto, la carrera judicial desaparece como régimen funcionario conformado a partir de categorías, en el que unos jueces ubicados en determinado nivel jerárquico superior definen el destino de los inferiores, quienes en función de la categoría a la que pertenecen y la antigüedad en la misma, se encuentran habilitados para ascender por virtud de un método de cooptación. Se ha de establecer constitucionalmente la paridad entre los jueces, sin perjuicio de los merecimientos que entre sus iguales, corresponda a uno u otro en función de su trayectoria y logros profesionales. Tal reconocimiento ha de representarse en la retribución al juez por sus servicios, entre ellos, los desplazamientos al interior de la organización y los incrementos remuneracionales.

En tal escenario de paridad, de lo que se trata es de que el avance hacia objetivos profesionales pueda desplegarse con respeto de la opción vocacional de cada juez. Desde la mencionada opción ha de operar un sistema de distribución acorde al mérito, absolutamente desvinculado de las decisiones jurisdiccionales de cada magistrado, libradas en los casos de su conocimiento. En caso alguno resultará constitucionalmente admitido requerirle la presentación de fallos o fundar sus méritos en la consideración de aquellos.

En definitiva, el conjunto de tales previsiones fundadas en el mérito individual y respetuosas de la elección de los caminos para consolidarlo determinados por cada juez, mandatadas desde la Constitución al legislador, han de conformar las bases del estatuto profesional de los jueces.

En tales condiciones se reconoce un desplazamiento impropio o ficto, en términos de erradicar la necesidad de desplazarse físicamente en la organización para acceder a una mayor remuneración, que sea de justicia en razón de los méritos de que se ha premunido el magistrado en su desarrollo profesional. Queda este justificado incremento, en consecuencia, asociado más que a un desplazamiento, al reconocimiento del mérito. La provisión de cierto número de tales desplazamientos fictos en la organización judicial, sin modificación de la plaza servida, resulta imperioso para liberar a los jueces de la dicotomía crítica de optar entre el sacrificio de su área de interés y ámbito territorial de ejercicio, por privilegiar otros aspectos íntimos del ejercicio de su libertad.

Por otro lado, favorece la estabilidad en zonas distantes del país, asociada a incentivo al perfeccionamiento del juez que ahí desea desempeñarse, contribuyendo a desarticular uno de los baluartes del centralismo en nuestra historia institucional.

B) Propuestas

1) La profundización de la definición de la función judicial con expreso alcance a su rol de tutela de los derechos fundamentales de todas las personas y la sujeción del juez a la ley y Constitución.

2) La consagración de Principio de Independencia judicial entendida como garantía ciudadana de sujeción del juez al derecho, y la proscripción de toda afectación del mismo, externa o interna.

3) El mandato expreso al órgano de gobierno de la judicatura de ser garante de la independencia judicial.

4) La explicitación del principio de diferenciación funcional, señalando que los jueces se distinguirán entre sí únicamente por la diversidad de sus funciones asignadas por ley.

5) El reforzamiento del principio de inamovilidad, la que sólo puede cesar por causa legal acreditada en proceso disciplinario pleno de garantías del enjuiciamiento.

6) Debe consagrarse la prohibición de inmiscuirse en el ejercicio de la Jurisdicción respecto del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional y toda clase de autoridad estatal o privada.

En lo atinente a los nombramientos:

7) Explicitar entre las funciones del órgano autónomo de administración y gobierno de la judicatura que se propone incorporar, la de nombrar por resolución motivada a todos los jueces, conforme criterios de mérito, capacidad e idoneidad profesional,

8) Entregar a la Ley Orgánica la determinación de un procedimiento público, participativo y transparente que garantice la igualdad sustantiva en la selección y nombramiento de los jueces.

En lo relativo al apartado de Responsabilidad de los jueces:

9) Señalar que los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad; o por renuncia o incapacidad legal sobreviviente, o en su caso, de ser depuestos de sus destinos, por causa legalmente sentenciada, con las garantías de defensa establecidas por el ordenamiento de la judicatura.

10) La eliminación de la fórmula de remoción sin forma de juicio.

11) Mandato constitucional para que el poder legislativo elabore el catálogo de conductas reprochables que contenga

niveles aceptables de taxatividad y por tanto predictibilidad, con asignación de sanciones proporcionales a su gravedad.

12) Mandato constitucional para dar reserva legal a la elaboración y unificación de los procedimientos y órganos necesarios para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces, incorporando reglas acordes con el principio del debido proceso legal.

13) Supresión de la facultad de disponer traslados como mecanismo de premiación o castigo de los jueces.

La reforma más sustantiva recae en el acápite que regula la actual superintendencia de la Corte Suprema, el cual deberá hacer operativo el principio de separación de funciones jurisdiccionales de las de gobierno anticipado en el apartado conceptual, señalando al menos que:

14) Un órgano constitucionalmente autónomo poseerá la superintendencia y administración del servicio judicial, en garantía de la independencia de los jueces, cuyo funcionamiento y estructura serán reguladas por una ley orgánica constitucional que deberá tener en cuenta, en lo relativo a su composición la constitución de un plenario imparcial, a través de una integración pluralista que evite su cooptación por algún sector o corporación. Se propone pensar en un número impar (9-11 miembros), cuya composición permita hacer mayoría a los representantes de la magistratura.

15) La ley orgánica constitucional que deberá tener en cuenta, en lo relativo a sus funciones, que el órgano que se cree deberá:

a) Promover y asegurar la independencia judicial entendida como garantía ciudadana de sujeción del juez a la Constitución y la ley.

b) Fijar la política judicial y directrices generales para la buena marcha de la administración de justicia y supervisar la recta ejecución de las tareas asignadas a las diversas reparticiones u oficinas técnicas.

c) Participar en el proceso de nombramientos de jueces en cargos vacantes.

Fijar políticas generales de formación, capacitación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios judiciales, ejerciendo la superintendencia sobre la Academia Judicial.

VI SOLICITUD A LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La magistratura chilena ha propuesto una reconfiguración normativa de la organización del poder judicial con miras exclusivas a generar condiciones óptimas de independencia como garantía en favor de las personas que recurren a la jurisdicción.

Creemos que el Estado chileno debe abordar con celeridad la tarea de impulsar estos cambios que le corresponde promover al Poder Ejecutivo.

Solicitamos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el permanente cumplimiento de su misión institucional de promoción y vigencia de los derechos fundamentales en la región, que contribuya a este esfuerzo, instando al Estado chileno para que se promueva un diálogo y posterior proceso legislativo que cristalice en la concreción de una magistratura adecuada en su forma, a los estándares que en un Estado democrático de derecho exige, para dotar a los derechos de las personas de vigencia, a través de una efectiva cautela jurisdiccional.

ⁱ El concepto “*buen comportamiento*” ciertamente corresponde a una categoría vaga y elástica, de aquellas que la propia Comisión ha estimado no satisface el presupuesto de definición previa de conductas que permitan ser conocidas por los jueces. Cf. *Infra* en Régimen disciplinario

ⁱⁱ Atria Fernando

ⁱⁱⁱ El sistema de Responsabilidad disciplinaria de los Jueces en el ordenamiento jurídico chileno. Informe en Derecho. 2016.

^{iv} Garantía para la Independencia...op cit.

^v Referencia al caso Urrutia,

^{vi} Garantías para la Independencia...op cit.

^{vii} Andrés Ibáñez en *Cultura Constitucional de la Jurisdicción* (2011).

^{viii} Con características de “burocratización, rigidez, verticalidad y militarización de la organización judicial” en concepto de Horvitz, María Inés, en *Independencia de los Jueces y Estructura Judicial. En Judicatura como Organización. IEJ y Expansiva* (2007)

^{ix} El mecanismo de selección de Ministros de Corte Suprema es algo diferente pues, de entre los postulantes, se conforma una cinquena por el propio tribunal superior, desde la que el Presidente de la República propone un nombre, que debe ser ratificado por el Senado.

^x La Corte Suprema mediante Auto Acordado ha intentado infructuosamente avanzar objetivizando estos procesos, según su pretensión declarada, pero en los hechos ha impuesto requisitos que no están en la ley, sin modificar la primacía factores discrecionales y subjetivos al momento de resolverse la provisión de cargos por parte de las Cortes y en sus propias decisiones.

^{xi} Atria, Fernando. *La Improbabilidad de la Jurisdicción*. En *La Judicatura como Organización* op cit.

^{xii} Sólo al Foro Judicial de 2011 concurren a título personal o en representación de diversas instituciones, Mauricio Duce, María Inés Horvitz, Héctor Hernández, Mauricio Delaveau, Juan Ignacio Piña, Juan Pablo Hermosilla, José Francisco García, Andrés Bordalí, Jorge Correa Sutil, Agustín Squella, Patricio Zapata, Claudio Valdivia, Fernando Atria, Rodrigo Correa, Juan Enrique Vargas, Cristián Riego, Pablo Ruiz Tagle, Davor Harasic, Lucas Sierra, Rafael, Javiera Blanco, Cristián Maturana, Luis Cordero, Jorge Bofill, Julián López, Antonio Bascuñán, Axel Buchheister, Humberto Nogueira, Lisa Hilbink y Alberto Binder.