



Bases para la Discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial chileno

Sobre los acuerdos de
la Asociación Nacional de
Magistrados



Bases para
la Discusión de
la Reforma
Constitucional
del Poder Judicial
sobre los acuerdos de la
Asociación Nacional de
Magistrados de Chile

Contenido de la ley 19.692

- DESCRIPCIÓN RESUMIDA:
- 1. Disposiciones Generales (art. 1-7)
- 2. De la constitución de las Asociaciones (art. 8-13)
- 3. De los Estatutos (art. 14-15)
- 4. Del Directorio (art. 16-34)
- 5. De las Asambleas (art. 35-38)
- 6. Del patrimonio (39-48)
- 7. De las Federaciones y Confederaciones (art. 49-60)
- 8. De la disolución de las asociaciones (art. 61-63)
- 9. De la Fiscalización de las asociaciones y sanciones (art. 64-69)
- Disposiciones transitorias (art. 1-3)



I. PRESENTACIÓN



La Asociación de Magistrados de Chile ha desarrollado un constante proceso de reflexión y análisis sobre el ejercicio de la función jurisdiccional en el contexto del modelo normativo organizacional vigente y fundado en el pilar fundamental en el Estado de Derecho: la independencia, garantía de la plena sujeción del juez al derecho vigente.

Un análisis que se ha nutrido de la vívida experiencia que significa el ejercicio de la función judicial en los contornos de una organización que encasilla sin dificultad y con alto grado de ortodoxia en lo que la doctrina ha conceptualizado como un modelo burocrático napoleónico o monárquico de la judicatura.

Reconociendo un antecedente significativo y remoto hacia 1990 (Convención Nacional de Pucón), con los acuerdos adoptados en los años 2007 (Valdivia), 2011 (La Serena) y 2014 (Arica) la Asociación de Magistrados ha podido arribar a una propuesta global.

El trabajo gremial no ha sido entre cuatro paredes. Se ha visto enriquecido además por el aporte valioso y desinteresado de académicos y representantes de instituciones relevantes del pensamiento nacional y extranjero, en un sinfín de actividades al alero de esta Asociación y del Instituto de Estudios Judiciales *Hernán Correa de la Cerda*¹.

1.- Sólo al Foro Judicial de 2011 concurrieron a título personal o en representación de diversas instituciones y con diversos niveles de participación, entre otros/as: Mauricio Duce, María Inés Horvitz, Héctor Hernández, Rodrigo Delaveau, Juan Ignacio Piña, Juan Pablo Hermosilla, José Francisco García, Andrés Bordialí, 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 Blanco, Ana María Morales, Javiera Blanco, Cristián Maturana, Luis Cordero, Jorge Bofill, Julián López, Antonio Bascuñán, Axel Buchheister, Humberto Nogueira, Lisa Hilbink y Alberto Binder. Las intervenciones del Foro Judicial se encuentran transcritas y están disponibles en el sitio www.magistrados.cl.

Los acuerdos adoptados por los jueces, a partir de esos valiosos insumos, están indisolublemente ligados a los aportes recogidos en un foro plural y representativo de las más diversas sensibilidades políticas y corrientes del mundo académico.²

Tanto en su desarrollo, cuanto en sus conclusiones, los acuerdos tuvieron siempre en consideración la necesidad de una reforma constitucional, comoquiera que la reconfiguración normativa, en cuanto propone una radical modificación orgánica y funcional, necesita asentarse primeramente en la carta política.

Este documento sintetiza aquello que esta Asociación de Magistrados ha pregonado y que ha sido comunicado por diversas vías de publicidad a la sociedad toda, pero nunca antes en la forma integrada que ahora se expone.

Se compone, además de esta presentación, de una *breve introducción* a modo de marco general y -en lo que constituye la explicitación de los acuerdos propiamente tal- una *propuesta* que concierne a los postulados básicos que debiera contener el capítulo pertinente para acometer una reforma constitucional en el área, que tiene como fuente las decisiones de la Asamblea Nacional, órgano máximo de la voluntad asociativa.

Hemos privilegiado la brevedad y la síntesis como un punto de partida más idóneo para dar cuenta noticia de nuestras ideas, advirtiendo la existencia de un importante acervo de estudios e informes acometidos por órganos de la ANM y jueces y juezas que enriquecerán desde la profundidad dogmática y doctrinal el debate sobre este tema.

2.- Vid, a modo de ejemplo “La Judicatura como Organización”, 2007; Expansiva-Instituto de Estudios Judiciales.





II. INTRODUCCIÓN

La independencia
imprescindible para
la función judicial



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.

De la centralidad que debe corresponder a las partes, en cuanto portadores de intereses en cada conflicto sometido a la jurisdicción, se sigue que la labor interpretativa de cánones normativos y del establecimiento de hechos encomendada al juez, no debe estar sometida a presiones que le pudieran llevar a variar el significado de uno u otro para ajustarse a los intereses de las personas afectas por ellas, de quienes reclaman determinada solución al caso en búsqueda de la obsecuencia con sus postulados ideológicos o políticos, o simplemente a razones de aparente eficacia en el desempeño judicial.

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.

El aspecto de la independencia judicial cuya contravención tendencialmente hemos soslayado en nuestro medio es la interna. Nos hemos centrado en la más visible contravención, la externa, desconociendo que con el resguardo a la insularidad interna del juez está en juego

también la instrumentalización del poder de adjudicación al servicio de otros fines.

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 y la designación de éstos a partir de diversas cohortes que aseguren la preeminencia de su función administrativa.

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 capital 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 encuen-

tran 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 hacía 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 despeñarse, contribuyendo a desarticular uno de los baluartes del centralismo en nuestra historia institucional.



III. CONTENIDOS

Contenidos propuestos
para una reforma
constitucional.³

El capítulo pertinente de la Constitución deberá titularse “Tribunales de Justicia”, “Magistratura” o “Jurisdicción”, sustituyendo el actual de “Poder Judicial”.

ARTÍCULO 76

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 del 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.
7. Eliminación de la referencia a “causas civiles y criminales”, pues los tribunales conocen de todas las causas, en todo tipo de procedimientos.

3.- La referencia a los artículos es sólo para relacionar las propuestas en relación al orden temático de la actual Constitución.

ARTÍCULO 78

En lo atinente al apartado de nombramientos, cabe al menos:

- 1.** 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,
- 2.** 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.

ARTÍCULO 80

En lo relativo al apartado de responsabilidad disciplinaria y traslados cabe al menos:

1. 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.
2. Debe eliminarse la referencia a “jueces inferiores” y a duración por el tiempo que determinen las leyes.
3. La eliminación de la fórmula de remoción sin forma de juicio.
4. 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.
5. 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.
6. 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:

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.

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

- 1.** Promover y asegurar la independencia judicial entendida como garantía ciudadana de sujeción del juez a la Constitución y la ley.
- 2.** 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.
- 3.** Participar en el proceso de nombramientos de jueces en cargos vacantes.
- 4.** Fijar políticas generales de formación, capacitación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios judiciales, ejerciendo la superintendencia sobre la Academia Judicial.
- 5.** El planteamiento base es suprimir la noción misma de “carrera”. Reemplazar el término por el de “estatuto profesional del juez o de la función jurisdiccional”
- 6.** Se toma como principio rector el de un estatuto horizontal de los jueces sin distinguir jerarquías entre ellos, sino sólo diferenciación funcional, lo que, como hemos adelantado, deberá asentarse como un principio en el art. 76 o equivalente.



“Bases para la discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial sobre los acuerdos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile” es una publicación conjunta del Departamento de Comunicaciones y la Comisión de Gobierno Judicial de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial de Chile.

Edición revisada por:
Álvaro Flores Monardes
(Presidente ANM)
y Rodrigo Carvajal Schnettler
(Coordinador Comisión de
Gobierno Judicial)

Edición de estilo:
Javier Vera Sembler

Diseño:
Natalia Valdés Lagos



Asociación Nacional de Magistrados
del Poder Judicial de Chile © Abril de 2016.



www.magistrados.cl