

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO
PERÍODO LEGISLATIVO 2022-2026
373ª LEGISLATURA

Acta de la sesión 241ª, ordinaria, presencial
Celebrada en martes 18 de marzo de 2025, de 15:09 a 17:08 horas

SUMARIO

1. Destinar la primera hora, para continuar la tramitación del proyecto de reforma constitucional refundido, iniciado en mensaje y mociones, en primer trámite constitucional, que “Modifica el gobierno judicial y crea un Consejo de Nombramientos Judiciales”, con urgencia calificada de “Suma”, boletín N°17.193-07 (refundido con boletines 14.192-07; 16.852-07; 16.979-07; 17.115-07; 17.144-07; 17.150-07 y 12.607-07).

Aprobado en general

2. El resto de la sesión, para iniciar la tramitación del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje que “Modifica diversos cuerpos legales, en materia de fortalecimiento del Ministerio Público” con urgencia calificada de “Suma”, boletín N°16.374-07 (S).

No se vio por falta de tiempo.

ASISTENCIA

Asisten presencialmente los siguientes miembros de la Comisión, diputados (as) señores (as) **Miguel Ángel Calisto (Presidente)**, Gustavo Benavente, Marcos Ilabaca, Pamela Jiles, Raúl Leiva, Andrés Longton, Javiera Morales, Luis Sánchez y Leonardo Soto.

Concurren, además, el diputado señor Fernando Bórquez, en reemplazo del señor Jorge Alessandri; el diputado señor Raúl Soto en reemplazo de la señorita Cariola; la diputada señora Lorena Fries en reemplazo del señor Winter; el diputado señor Juan Fuenzalida y las diputadas señoras Joanna Pérez, Camila Musante y Ericka Ñanco.

Asisten, en calidad de invitados, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Jaime Gajardo, acompañado por los asesores señores Max Laulie; señor Francisco León; señora María Ester Torres, jefa de la División

Jurídica; señora María Florencia Draper y señor Rodrigo Hernández, ambos abogados de la División Jurídica. Además, concurren los señores Esteban Szmulewicz, académico de la Universidad Católica del Norte, y Fernando Atria, académico de la Universidad de Chile (en forma telemática).

Asisten, en calidad de oyentes, los (las) señores (as) de la Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados, Javier Mora, vicepresidente; Pablo Jamett, jefe de Comunicaciones y Manuel Muñoz, juez del Tribunal Oral en lo Penal de Viña; de la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial (Anejud), Fabiola Costa, vicepresidente de Anejud de Valparaíso, y la señora Karin Mendoza, dirigente; Vicente Riquelme, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Arturo Hasbún, asesor de los diputados Alessandri y Benavente, de la Fundación Jaime Guzmán; Juan Pablo Meier, asesor del diputado Sánchez, de Ideas Republicanas; Fernanda Arias, abogada Comité Partido Comunista; Luis Felipe Parraguez, asesor diputada Fries; Noemí Cid, asesora de la diputada Javiera Morales; Fiorella Romanini, investigadora de Libertad y Desarrollo; Jaime Sánchez, asesor legislativo, y María Soledad Mortera, abogada de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Está presente, en calidad de secretario, el abogado señor Patricio Velásquez Weisse; las abogadas señoras Margarita Risopatrón Lemaître y María Soledad Moreno López (en forma telemática), y la secretaria señora Cecilia Céspedes Riquelme.

ACTAS

Las actas de las sesiones 231 a 237 se dan por aprobadas por no haber sido objeto de observaciones.

Las actas de las sesiones 238 a 240 se encuentran a disposición de las señoras y señores diputados.

El texto de las actas de la Comisión se encuentra disponible en <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/sesiones.aspx?prmID=1724>

CUENTA

El **señor Velásquez** (abogado secretario) da cuenta de los siguientes documentos:

1.- Oficio de S. E. el Presidente de la República mediante el cual hace presente la urgencia calificada de "simple", para el despacho del proyecto que "Modifica el Código Penal para tipificar y sancionar los delitos de zoofilia y bestialidad". BOLETÍN N° 15733-07. (10-373).

Boletín: [15733-07](#)

- *A sus antecedentes.*

2.- Copia Oficio N° 20.264 de la Corporación, dirigido a la Presidenta de la Comisión de Seguridad Ciudadana, por el cual se comunica que, en sesión del día de hoy, a solicitud del diputado Mauro González Villarroel, se acordó remitir a la Comisión de Seguridad Ciudadana, para su discusión, votación e informe, en carácter de comisión técnica, el proyecto de ley que modifica el Código Penal y la ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, para aumentar las sanciones y restringir la aplicación de penas sustitutivas respecto del delito daños a la propiedad, causados mediante rayados, marcas y otras acciones similares, correspondiente al boletín N° 17.403-07, inicialmente asignado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

- *Se tiene presente.*

3.- Proyecto iniciado en moción de los diputados señores González, don Mauro; Araya, don Jaime; Becker; Beltrán; Castro; Jouannet y Longton; y de la diputada señora Naveillan, que "Modifica el Código Penal y la ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, para aumentar las sanciones y restringir la aplicación de penas sustitutivas respecto del delito daños a la propiedad, causados mediante rayados, marcas y otras acciones similares". BOLETÍN N° 17403-07.

Boletín: [17403-07](#)

- *Se tiene presente.*

4.- Proyecto iniciado en moción de los diputados señores Castro; Araya, don Jaime; González, don Mauro; Jouannet y Longton; y de las diputadas señoras Cordero; Morales, doña Carla; Ossandón y Raphael, que "Regula la prestación de servicios de cuidado de vehículos y limpieza de parabrisas en la vía pública, y sanciona el ejercicio no autorizado de dichas actividades". BOLETÍN N° 17405-07.

Boletín: [17405-07](#)

- *Se tiene presente.*

5.- Proyecto iniciado en moción de las diputadas señoras Acevedo; Bello; Castillo; Gazmuri; Mix; Pizarro; Placencia; Riquelme; Rojas y Santibáñez, que "Modifica el Código Procesal Penal a fin de otorgar legitimación activa, para interponer querrela por los delitos que indica, a personas jurídicas que realicen trabajo en temáticas de género y violencia de género". BOLETÍN N° 17407-07.

- *Se tiene presente.*

[6.](#)- Proyecto iniciado en moción de los diputados señores Romero, don Leonidas, y Calisto, que "Modifica la Carta Fundamental para determinar el inicio de la existencia legal de la persona humana". BOLETÍN N° 17410-07.

Boletín: [17410-07](#)

- *Se tiene presente.*

[7.](#)- Comunicación por la cual se informa que el diputado Fernando Bórquez Montecinos reemplazará al diputado Jorge Alessandri Vergara, en la sesión del día de hoy.

- *Se tiene presente.*

[8.](#)- Comunicación por el cual se informa del pareo acordado de la diputada Pamela Jiles Moreno (Independiente) y la diputada (Renovación Nacional), Camila Flores Oporto, para la sesión de hoy, martes 18 de marzo de 2025

- *Se tiene presente.*

[9.](#)- Comunicación por la cual se informa que la diputada Lorena Fries Monleón reemplazará al diputado Gonzalo Winter Etcheberry, en la sesión del día de hoy.

- *Se tiene presente.*

[10.](#)- Correo electrónico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por el cual se confirma la asistencia de:

Sr. Jaime Gajardo, Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Asesores:

Sr. Max Laulie.

Sr. Francisco León.

Sra. María Ester Torres, Jefa de la División Jurídica.

Sra. María Florencia Draper, abogada de la División Jurídica.

Sr. Rodrigo Hernández, abogado de la División Jurídica.

- *Se tiene presente.*

[11.](#)- Correo electrónico de la Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados, por el cual se confirma asistencia como oyentes de:

Sr Javier Mora Mendez, Vicepresidente.

Sr. Pablo Jamett Soto, jefe de Comunicaciones.

Sr. Manuel Muñoz Chamorro, Juez del Tribunal Oral en lo Penal de Viña del Mar.

- *Se tiene presente.*

12.- Correo electrónico de Anejud, por el cual se confirma la asistencia de:
Sra. Karin Mendoza Sepúlveda.

Sra. Fabiola Costa Avendaño, Vicepresidente Anejud de Valparaíso.

- *Se tiene presente.*

13.- Correo electrónicos por los cuales se confirma la asistencia de los académicos:

Sr. Esteban Szmulewicz académico de la Universidad Católica del Norte, en forma presencial.

Sr. Fernando Atria, académico de la Universidad de Chile. En forma telemática.

- *Se tiene presente.*

14.- Correo electrónico por el cual se informa que asisten en representación de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público.

Sra. Mónica Naranjo López, Directora Ejecutiva Nacional

Sra. Ana María Morales Peillard, Gerente División de Estudios

Sr. Gonzalo Droguett López, Profesional División de Estudios

- *Se tiene presente.*

15.- Correo electrónico de la señora Mónica Pérez, por el cual hace sus descargos referidos al teletrabajo en el sector público, y señala que éste hasta ahora no es más que una simulación de conciliación entre la vida laboral y familiar, no reconociendo las realidades ni necesidades de madres cuidadoras, personas neurodivergentes, personas con discapacidad y tantos otros trabajadores que necesitan flexibilidad para poder desempeñar su labor de manera digna y eficiente.

- *Se tiene presente.*

16.- Correo electrónico del señor Esteban Parot Neumann, por el cual solicita , dar curso al proyecto Boletín 12540-07, que modifica la ley N°15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, para fortalecer la independencia de la función jurisdiccional que ejercen los secretarios abogados de dichos tribunales

- *Se tiene presente.*

17.- Oficio Reservado 1224 de Ministerio de Justicia, referido Glosa 07 del Programa 01, del Servicio Nacional de Menores correspondiente al mes de enero del año 2025.

- *Se tiene presente.*

18.- Correo electrónico de la señora Leonor Alcayaga, Secretaria General de la Federación Nacional de Trabajadores del Ministerio Público, FENAMIP, por el cual solicitan asistir presencialmente.

- *Se tiene presente. Se adoptan acuerdos.*

19.- Correo electrónico de la señora Paulina Ruiz Tapia, del DIRECTORIO AFFREMSUR, ASOCIACIÓN NACIONAL FUNCIONARIOS FISCALIA METROPOLITANA SUR, por el cual, solicitan asistir, en calidad de oyentes, con motivo del proyecto en materia de fortalecimiento del Ministerio Público.

- *Se tiene presente. Se adoptan acuerdos.*

La diputada señora Joanna Pérez y el diputado señor Juan Fuenzalida solicitan poner en tabla el proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos legales para establecer reglas sobre segmentación y administración penitenciaria en función del compromiso delictual de los reclusos”, boletín N°16.841-07.

Luego de un intercambio de opiniones, **el diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión)** recoge la propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos en torno a que la iniciativa legal referida sea analizada en el marco de la tramitación del proyecto de ley, iniciado en mensaje, que “Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de crear el Departamento de Seguridad Especial en Gendarmería de Chile y regular dicho régimen penitenciario”, boletín N°17.007-07, una vez que pase a segundo trámite constitucional.

La diputada señora Ericka Ñanco pide la palabra sobre un punto fuera de la cuenta.

Al respecto, **el diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión)** recuerda que los puntos varios se tratan al final de la sesión. Solicita la anuencia de la Comisión para escuchar a la diputada luego de la Cuenta. - *La Comisión no da el acuerdo.*

ACUERDOS

Durante la sesión se adoptaron los siguientes acuerdos:

1. Invitar, en calidad de oyentes, a la Federación Nacional de Trabajadores del Ministerio Público (FENAMIP) para la tramitación del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje que “Modifica diversos cuerpos legales, en materia de fortalecimiento del Ministerio Público”, boletín N°16.374-07 (S).

2. Invitar, en calidad de oyentes, a la Asociación Nacional Funcionarios de la Fiscalía Metropolitana Sur (AFFREMSUR) para la tramitación del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje que “Modifica diversos cuerpos legales, en materia de fortalecimiento del Ministerio Público”, boletín N°16.374-07 (S).

3. Fijar como texto base (para la votación y presentación de indicaciones) el proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje, que “Modifica el gobierno judicial y crea un Consejo de Nombramientos Judiciales”, boletín N°17.193-07 en el marco de la discusión del proyecto de reforma constitucional refundido, boletines N°s 17.193-07; 14.192-07; 16.852-07; 16.979-07; 17.115-07; 17.144-07; 17.150-07 y 12.607-07.

4. Fijar, el lunes 7 de abril a las 12:00 horas, como plazo para la presentación de indicaciones en el marco de la tramitación del proyecto de reforma constitucional refundido, iniciado en mensaje y mociones, que “Modifica el gobierno judicial y crea un Consejo de Nombramientos Judiciales”, boletines N°s 17.193-07; 14.192-07; 16.852-07; 16.979-07; 17.115-07; 17.144-07; 17.150-07 y 12.607-07.

5. Prorrogar la sesión por 10 minutos.

ORDEN DEL DÍA

Boletines refundidos N°s 17.193-07; 12.607-07; 14.192-07; 16.852-07; 16.979-07; 17.115-07; 17.144-07, y 17.150-07.

Entrando en el Orden del Día, corresponde continuar la tramitación del proyecto que "**Modifica la Carta Fundamental para crear el Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público**", con urgencia calificada de “Suma”.

El señor Szmulewicz (académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica del Norte) expone y acompaña [presentación](#), cuyo contenido se inserta a continuación.

Introducción

En primer lugar haremos un breve diagnóstico con el propósito de enunciar algunas de las razones que nos llevan como país a tener la necesidad de hacer cambios al sistema de nombramientos del poder judicial.

En segundo lugar, realizaremos algunas reflexiones en torno a dos sistemas de nombramiento que existen en el derecho comparado que resultan relevantes para la discusión actual, por sus implicancias, por su relevancia comparada en relación a nuestro contexto y por las lecciones que se pueden desprender de ambos casos. Se trata de los casos de España y Uruguay, por las razones que indicaremos, para tenerlos presente como un antecedente para la discusión.

En tercer lugar, desarrollaremos criterios orientadores que deben estar presentes en el diseño de un nuevo sistema de nombramientos.

Finalmente, daremos cuenta de algunos comentarios en relación a la reforma constitucional sobre modificación al sistema de nombramiento, de forma tal de contribuir a entregar herramientas a esta Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Honorable Cámara de Diputados, para sus deliberaciones y votaciones.

1.- Diagnóstico

Es un hecho indesmentible que los tribunales de justicia se encuentran dentro de las instituciones que han experimentado una significativa caída en su imagen pública producto de la disminución en la confianza que los ciudadanos depositan en ellos. De hecho, sólo un 17% de la ciudadanía confía mucho o bastante en los tribunales de justicia, de acuerdo a los datos de la encuesta CEP de 2024.

A lo anterior se suman los lamentables y recientes hechos de connotación pública en que se han visto involucrados Ministros de la Corte Suprema, que han afectado aún más la percepción ciudadana del Poder Judicial, y han contribuido precisamente a profundizar esta crisis de confianza.

Como en toda crisis, existen varias causas que podrían explicarla. A nuestro juicio, en buena medida la compleja situación por la que actualmente atraviesa la confianza en los tribunales de justicia se relaciona con los problemas en el diseño del sistema de nombramientos. Entre otros aspectos, lo anterior se debe, fundamentalmente, a la falta de transparencia en todo el proceso de nominación, en sus distintas etapas, y al bloqueo de nombramientos en el Senado

derivado de la exigencia de elevados quórum de aprobación (2/3 de los senadores en ejercicio, hoy). De hecho, esta supermayoría ha creado graves retrasos y bloqueos en los últimos nombramientos. A lo anterior cabe agregar el hecho que en varias oportunidades se presentan candidatos que no tienen méritos profesionales suficientes para justificar la nominación, existiendo cierta opacidad en cuanto a los fundamentos y razonamiento para adoptar su decisión por parte del órgano que realiza la propuesta de las quinas o ternas para los nombramientos judiciales.

Además, cabe tener presente los problemas de independencia interna dentro de la organización del poder judicial, vinculados al uso que en determinados casos de alta connotación se la ha dado por parte de la Excelentísima Corte Suprema a su facultad de superintendencia directiva, correccional y económica, particularmente en el caso de la superintendencia correccional, con respecto de los demás tribunales de la nación. Esto afecta la autopercepción de los jueces inferiores y, tendencialmente, puede repercutir en el sistema de nombramientos, promociones y la libertad de la cual debe disponer cada jueza y juez para resolver el supuesto sublite conforme a los hechos del caso y el derecho aplicable, sin consideración de otras valoraciones externas al proceso (Cazor y Cortés 2015; Pfeffer 2015).

Ahora bien, tanto el contexto comparado internacional y particularmente el delicado escenario latinoamericano, así como nuestra propia tradición institucional, en que históricamente los tribunales de justicia han gozado de grados importantes de independencia y se han comportado en forma general de forma proba y plenamente coherente con los principios del estado democrático de derecho, debieran llevar a valorar los aspectos positivos del sistema de nombramientos, así como también a mirar con cierta cautela las propuestas de reformas radicales en el actual panorama internacional.

2. Elementos de derecho comparado

En primer lugar, cabe reflexionar sobre el sistema de nombramientos judiciales en España, que frecuentemente es considerado como un referente comparado relevante para nuestro país, pero que ha experimentado una serie de dificultades en las últimas décadas.

Al respecto, cabe tener presente que el órgano clave de gobierno judicial es el denominado Consejo General del Poder Judicial, como lo define la propia Constitución española de 1978, con preeminencia en cuanto a los nombramientos de los jueces, la evaluación de los mismos, las promociones y el régimen disciplinario interno.

Éste órgano constitucional cuenta con 20 integrantes nombrados en su totalidad por las Cortes Generales, el parlamento español, por un quórum de tres quintos de sus miembros en ejercicio (artículo 122 de la Constitución). Es el parlamento entonces el que genera el Consejo General, que a su vez nombra a los jueces, lo que es coherente con la forma parlamentaria de gobierno vigente en España. En cuanto a la manera en que se distribuyen dichos nombramientos, ésta es la siguiente:

- 12 corresponden a jueces de carrera, nombrados en la actualidad por las Cortes Generales.
- 8 vocales corresponde a juristas de destacada trayectoria. Cuatro son nombrados por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, que en cualquier caso deben contar con 15 años o más de ejercicio de la profesión.
- El Presidente del Tribunal Supremo es Presidente del Consejo.
- Duran 5 años, no renovable.

Este órgano constitucional en España ha tenido un largo desarrollo, con altibajos, existiendo cierto consenso en tres problemas actuales que enfrenta (Rosa Fernández 2022): 1) los nombramientos discrecionales y la falta de claridad con respecto a los criterios para proceder a los nombramientos judiciales; 2) la cambiante y a ratos difícil de entender regulación sobre la rendición de cuentas de las funciones ejercidas por el Consejo ante los órganos democráticos; y 3) la regulación permisiva y laxa de los mecanismos de renovación del Consejo.

Las demoras en la renovación y la excesiva injerencia política partidista se han producido particularmente respecto de los 12 consejeros que provienen de la carrera judicial, ya que una vez enviado el listado con los 51 candidatas/os a vocal del Consejo, son las cámaras políticas las que seleccionan a los 12 vocales. A su vez, estas candidaturas están generalmente presentadas según su sintonía o afinidad con algún partido político, lo que se revela en la lógica de las asociaciones judiciales. Adicionalmente, si bien en un primer momento bastaba con el entendimiento entre los dos principales partidos españoles, el escenario actual de mayor fragmentación partidaria genera una mayor complejidad para lograr consensos. La excesiva politización ha permeado incluso el funcionamiento del Consejo, produciéndose renuncias de los vocales debido a la falta de acuerdo interno entre los bloques conservadores y progresistas (Miguel Barrio 2024).

Cabe precisar que algunos de estos problemas son asuntos de resorte legal, más que aspectos propios de la regulación básica que la Constitución debe disponer. En particular, la preocupación de los últimos años está centrada en tres asuntos críticos: el bloqueo a la renovación del Consejo, el reparto de los vocales

en base a la proporción parlamentaria de los partidos, y procedimientos escasamente motivados y poco transparentes, basados en un sistema de cuotas (Miguel Barrio 2023, p. 298), todo lo cual se puede resumir en una percepción pública de politización del sistema judicial, aunque como indicamos no todos los problemas pueden rastrearse al diseño constitucional del órgano. De hecho, el bloqueo en la renovación del Consejo condujo a un pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del año 2023, a partir de un recurso presentado por una asociación de magistrados, sosteniendo que el incumplimiento de los plazos y las funciones de las Cortes Generales afectaba el derecho fundamental a obtener un proceso de elección y un resultado del mismo.

En definitiva, el caso español debe analizarse en profundidad, a fin de comprender si los problemas enunciados responden a cuestiones de diseño institucional o bien a las prácticas recientes y, a su vez, en lo relativo a las debilidades en el diseño, si éstas obedecen al marco constitucional o más bien al desarrollo legislativo. En ese sentido, tanto la falta de transparencia e información relevante sobre las candidaturas, como la falta de fundamentación en base a criterios objetivos y argumentados, además del quórum cualificado de tres quintos de los parlamentarios en ejercicio serían parte de una reforma integral en materia del CGPJ. No obstante, la reducción del quórum también genera riesgos de mayor politización dada la estructura de partidos y el sistema de nombramientos concentrado en éstos en su dimensión parlamentaria (Miguel Barrio 2024, pp. 308-9).

De hecho, entre las propuestas más recientes destaca lo relativo a la necesidad de mayor transparencia en cuanto a los méritos de los integrantes del Consejo, la motivación de su elección y un mayor compromiso con el sistema jurisdiccional, tanto en cuanto a los miembros de la carrera judicial como en cuanto a los juristas de reconocido prestigio (Iñiguez Hernández 2014). Ante ello, distintos autores abogan por la elección por parte de los propios jueces de sus vocales ante el Consejo (Díez-Picazo, L., 2018, pp. 1719-1730).

Por otro lado, cabe considerar que dentro de la región latinoamericana, destaca el caso de Uruguay, como uno de los países con los índices de estado de derecho y calidad de la democracia más elevados en nuestro contexto. Lamentablemente, es un caso respecto del cual en muchas ocasiones carecemos de suficiente información y análisis, pero que debería ser considerado seriamente en el debate público dado los variables comunes que permiten controlar por una comparación válida y pertinente con respecto a nuestro país, y al mismo tiempo por su destacada trayectoria en los indicadores internacionales.

En este país, dos órganos resultan clave en la gobernanza judicial. La Dirección General de los Servicios Administrativos, que depende de la Suprema Corte de Justicia, que ante la carencia de un Ministerio de Justicia asume la planificación y gestión de lo administrativo en la jurisdicción. Y la Suprema Corte de Justicia (artículo 239 de la Constitución), que se encarga del nombramiento de los jueces letrados y demás categorías de juezas y jueces inferiores, y de los ministros de los tribunales de apelaciones (con aprobación del Senado), y que ejerce la superintendencia directa, correctiva, consultiva y económica sobre todos los tribunales, con fuerte y directa injerencia en la carrera de los jueces.

En cuanto a los nombramientos, resalta que éstos se realizan por parte de la Corte Suprema a nivel de los jueces letrados, por mayoría de sus miembros. A su vez, a nivel de los tribunales superiores se requiere mayoría o quórum calificado para ser nombrados por la Suprema Corte, y posterior aprobación del Senado. Finalmente, en el caso de la Suprema Corte, sus ministras/os son nombrados por la Asamblea General, exigiéndose dos tercios del total de sus miembros (artículo 236 de la Constitución). Para estos efectos, se cita a una sesión especial en el plazo de 90 días desde producida la vacancia y si no se produce la designación en ese plazo quedará automáticamente designado el miembro de los tribunales de apelaciones con mayor antigüedad en el cargo. Otro filtro que ha adquirido mucha importancia reciente es el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay, dado que en la última década únicamente se ha nombrado en los cargos de la magistratura a profesionales que hayan cursado la formación inicial ofrecida por este organismo. Igualmente, en el caso de los ascensos y en general la carrera judicial, si bien es una potestad entregada claramente a la Suprema Corte, se ha constituido una Comisión Asesora que evalúa la actuación de cada juez en base a sus méritos, capacitación y antigüedad, culminando con una lista de 20 magistrados ordenados por orden de prelación que se reputan más aptos para el ascenso, con vigencia de dos años. Igualmente, la propia Constitución fija varias limitaciones en cuanto a la superintendencia de la Suprema Corte, por ejemplo en materia de traslados (artículo 246) o en cuanto a la potestad disciplinaria respecto de los funcionarios del poder judicial (artículos 58 a 66).

Al respecto, cabe tener presente que un reciente informe internacional sobre Uruguay, sostuvo lo siguiente: “Si bien el Uruguay, históricamente, ha contado con una altísima valoración internacional en lo que tiene que ver con la transparencia de su sistema de justicia, con bajísimos grados de corrupción y excelentes estándares de independencia externa, es decir, de los restantes poderes públicos, ello se debe primordialmente a una cultura institucional del pueblo uruguayo, de altísimo respeto a la posición del Poder Judicial en el esquema de poderes públicos, y del importantísimo compromiso vocacional de sus

magistrados. Pero a nivel interno, juezas y jueces uruguayos se ven sometidos a una situación de incertidumbre y oscuridad en sus carreras judiciales, debido al poder discrecional absoluto del máximo órgano jerárquico del Poder Judicial, lo que naturalmente afecta su independencia y, en definitiva, atenta contra la calidad del servicio de justicia” (Uruguay DIAGNÓSTICO SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL, Cyrus R. Vance Center for International Justice y Federación Latinoamericana de Magistrados Publicación: Marzo de 2023, p. 21, disponible en <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2023/03/Uruguay-VC-FLAM-Marzo-2023.pdf>).

3. Criterios orientadores

Reseñados someramente estos dos referentes comparados relevantes, cabe a continuación consignar ciertos criterios orientadores a la hora de evaluar el proyecto de reforma, que se derivan de las bases constitucionales en Chile, así como también de ciertos estándares internacionales pertinentes.

En primer lugar, cabe tener presente que el sistema de nombramientos judiciales es una dimensión o componente del denominado “gobierno judicial”, por lo que el proyecto de reforma constitucional debe entenderse como parte de un engranaje mayor, que se relaciona con ciertos principios, instituciones, procedimientos y reglas, vinculados tanto con el nombramiento de los jueces (Bordali) como con el funcionamiento y conducción interna de los tribunales de justicia (Bordali y Aldunate).

Dentro de estos aspectos, cabe mencionar las principales bases constitucionales de la organización de los tribunales de justicia:

- El Capítulo VI de la Constitución de 1980 regula la organización y funciones básicas del Poder Judicial, complementado por una ley orgánica constitucional, el Código Orgánico de Tribunales (COT).
- El principio de independencia judicial y la separación de poderes o funciones, establecido en los artículos 6, 7 y 76 de la Constitución de 1980.
- El principio de imparcialidad en el juzgamiento, consagrado en el derecho al debido proceso (artículo 19 N° 3 CPR).
- El principio de probidad, que se extiende al ejercicio de toda función pública, incluyendo la función jurisdiccional, conforme al artículo 8 de la Constitución, reformado el año 2005.

A lo anterior cabe agregar una importante mejora en la formación inicial y capacitación de los jueces que se observa en la consolidación de la Academia Judicial, que funciona con oposiciones muy competitivas seguidas de 1 año de formación académica especializada. Esta formación y capacitación inicial repercute en las posibilidades de los candidatos a ser incluidos en el proceso de preselección, así como en la promoción dentro del poder judicial.

Por otra parte, en cuanto a los estándares internacionales, cabe tener presente que el Estatuto del Juez Iberoamericano prevé en su artículo 4 el principio de independencia interna, según el cual en el ejercicio de su jurisdicción, los jueces no se encuentran sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos, y de la fuerza que cada ordenamiento nacional atribuya a la jurisprudencia y a los precedentes emanados de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos. A su vez, el Estatuto del Juez Iberoamericano prevé en su artículo 17 la objetividad en la conformación de la carrera judicial, y establece que los traslados, promociones y ascensos de los jueces se decidirán con criterios objetivos predeterminados en la ley, basados, fundamentalmente, en la experiencia y capacidad profesionales de los postulantes.

En la misma línea, el Consejo Consultivo de los Jueces en el marco del Consejo de Europa, ha señalado que es clave el establecimiento de criterios objetivos basados en el mérito y la capacidad, la cualificación, las habilidades o especialización y la eficiencia, y que éstos criterios deben guiar los nombramientos y promoción de los jueces (Rosa Fernández 2022, p. 392). Esta instancia de alto prestigio en el ámbito europeo agrega que los consejos del poder judicial, en caso de existir como en España, Francia e Italia, deben estar integrados mayoritariamente por jueces elegidos por sus pares, y deben estar presentes todas las categorías judiciales posibles e idealmente todas las corrientes presentes en la carrera judicial. Lo anterior, por ejemplo a través de las asociaciones, aunque estas asociaciones no escapan necesariamente de la lógica política y partidista. Un asunto clave, y que en principio no contempla el proyecto de reforma constitucional en comento, es lo relativo a la presidencia de la comisión de nombramientos, que en el caso francés por ejemplo es ejercida por el Presidente de la Corte de Casación.

Luego, cabe recordar las consideraciones que formulara la Comisión Europea para la democracia a través del derecho, también denominada Comisión de Venecia, en su Informe sobre el Proceso Constituyente del año 2022, en que recomendó lo siguiente:

“El mecanismo de selección de jueces debe asegurar jueces altamente calificados y confiables, garantizando la independencia del poder judicial, recomendando una «alta despolitización del proceso».

Además, la Comisión declaró: «[l]a autoridad que toma las decisiones sobre la selección y la carrera de los jueces debe ser independiente de los poderes ejecutivo y legislativo». En consecuencia, «todas las decisiones relativas al nombramiento y la carrera de los jueces deben basarse en el mérito, aplicando criterios objetivos en el marco de la ley».

Finalmente, recomendaba la existencia de un consejo de nombramientos judiciales, en el que al menos la mitad de los miembros fueran jueces. Ahora bien, cabe precisar que las recomendaciones de la comisión de Venecia se fundan en un análisis de las bases normativas y políticas del contexto europeo del estado de derecho y la democracia, lo que no necesariamente es plenamente aplicable al ámbito latinoamericano, incluyendo nuestro país. Por ejemplo, lo anterior se traduce en la centralidad que en nuestro sistema constitucional reviste la figura del Presidente de la República, quien es jefe de Estado, de gobierno y de la administración pública, por lo que la forma de gobierno debería considerarse igualmente en el esquema de la gobernanza judicial, y particularmente en el caso de los nombramientos del más alto tribunal de la república.

4. Algunos comentarios sobre el proyecto de reforma constitucional

A partir del somero diagnóstico y debilidades detectadas, una panorámica de los casos español y uruguayo que resultan comparativamente relevantes para Chile, y de las bases constitucional y de ciertos estándares internacionales pertinentes, cabe formular los siguientes comentarios al proyecto de reforma constitucional.

En primer lugar, cabe preguntarse si tiene sentido separar al órgano encargado de los nombramientos del órgano encargado de la remoción y que ejerce las potestades disciplinarias internas. En otras palabras, si es conveniente la propuesta de la reforma constitucional en cuanto a que las facultad disciplinarias sean ejercidas por la Fiscalía Judicial, en forma separada a la comisión de nombramientos que se proyecta. A nuestro juicio, lo más conveniente sería continuar la doctrina sentada por autores como Perfecto Andrés Ibáñez, Eduardo Aldunate, Andrés Bordalí y otros, en cuanto a considerar al poder judicial como un poder que debiera tener carácter difuso, donde cada juez debiera tener la suficiente independencia interna para resolver en base al mérito (hechos y derecho) del caso, sin presiones internas indebidas. En ese sentido, la superintendencia de la Corte Suprema, en este caso en su dimensión

correccional, afecta aquello. Que sea un fiscal judicial no cambia lo anterior. Es por esto que resulta al menos debatible la idea de entregar las potestades disciplinarias a la Fiscalía Judicial.

Un segundo elemento que se debe tener presente, y que deriva tanto de los criterios orientadores particularmente vinculado al fortalecimiento de la independencia externa del poder judicial así como la mayor satisfacción del principio constitucional de probidad, e igualmente de los estándares internacionales y comparados relevantes, es la conveniencia de reducir el quórum de ratificación particularmente en el caso del nombramientos de las y los ministras/os de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia. Recuérdese que precisamente en el caso español una de las mayores dificultades es el alto quórum para los nombramientos, lo que redundaba en una excesiva politización e injerencia político partidaria en los mismos, y afecta la eficacia y eficiencia del sistema de nombramientos, derivando a ratos en situaciones de parálisis (Miguel Barrio 2024), situación que también se comienza a vislumbrar en los últimos años en nuestro país. Además del problemático tema del quórum, cabe agregar la falta de plazos preestablecidos para la ratificación de nombramientos de la Corte Suprema, lo que conduce a dilaciones en dichos procesos, afectando el buen y normal funcionamiento del máximo tribunal, aspecto que tampoco se aborda adecuadamente en el proyecto de reforma constitucional. La circunstancia de que el candidato que fuera rechazado en el Senado se tenga que reemplazar, como es el diseño actual y que el proyecto de reforma constitucional no innova, y que el proceso ante el Senado no tenga plazo de resolución, generan incentivos hacia la negociación y mayor intervención política (Pfeffer 2015).

En la misma línea, aparecen las complejidades de la opacidad en el proceso de ratificación de las ministras/os de la Corte Suprema en el Senado, lo que conduce a la necesidad de introducir el sistema de audiencias públicas ante dicho organismo, aspecto positivo del proyecto de reforma constitucional. Algo similar ocurre con los fundamentos o motivaciones que explican la selección de candidaturas en las propuestas que formulan los tribunales superiores de justicia, en donde una mayor ponderación de los elementos concursables vinculados a las competencias de las y los candidatas y candidatos conduce a valorar positivamente dicha dimensión en la comisión de nombramientos que se propone.

En cuarto lugar, cabe observar como aspecto positivo un cierto equilibrio de los poderes del Estado en el nombramiento de las/os jueces del actual sistema, como ocurre también en el caso de Uruguay, país con uno de los más sólidos estados de derecho y elevados índices de calidad de la democracia en América Latina. Lo anterior debiera llevar a una cierta cautela en las propuestas de

reforma, lo que no es sinónimo de inmovilismo. En este caso, cabe plantearse ciertas preguntas de análisis, más que conclusiones definitivas. Por ejemplo, preguntarse qué elementos explican las debilidades del caso español, habiendo arrojado el presente comentario algunos de estos elementos. O qué aspectos del caso uruguayo, que parece ser relevante en el contexto latinoamericano, podría ser útiles para nuestra discusión. En definitiva, realizar ajustes al sistema actual de nombramientos más que plantear un rediseño completo del sistema.

Este contexto, sumado al incierto escenario político internacional con el auge de populismo, una de cuyas implicancias es en ocasiones la intervención política o la captura externa del poder judicial, y particularmente la interferencia del poder ejecutivo en el poder judicial, como en México recientemente o en Hungría en los últimos años, debiera llevar a mirar con justa ponderación las virtudes y defectos de los referentes de nombramientos judiciales, así como su relación con los demás elementos de la organización judicial, como las promociones y el régimen disciplinario, de tal forma de analizar propuestas de perfeccionamiento que sean razonables y adecuadas a nuestra realidad. Un aspecto que se deriva de los principales referentes comparados es la centralidad de la independencia externa en relación a los demás poderes del Estado, y que resulta coherente con los principios constitucionales y de derecho internacional indicados en este informe. De ahí la importancia que el órgano encargado de los nombramientos tenga mayoría judicial, precisamente para reducir los riesgos de captura por parte del poder político y la excesiva politización del órgano encargado de los nombramientos judiciales, que se ha observado en otras latitudes. Lo anterior es un aspecto destacable del proyecto de reforma constitucional.

Asimismo, resulta destacable la introducción de un órgano de nombramientos que no es ejercido exclusivamente por la Corte Suprema o los tribunales superiores, sino con carácter mixto por parte de jueces pertenecientes a distintos tribunales, además de los integrantes de la comisión de otras procedencias, lo que debiera redundar en un robustecimiento de la independencia interna, siempre y cuando se perfeccione igualmente lo relativo al régimen disciplinario, como ya se apuntó. Esta idea resulta también coherente con la propuesta de la Asociación de Magistradas y Magistrados del Poder Judicial del año 2022.

Igualmente, sería valorable que esta comisión de carácter nacional fuese replicada a nivel regional, de manera de dotar de un mayor conocimiento de la realidad local al órgano encargado de la selección de las candidaturas a la magistratura, tendiendo a una suerte de descentralización del gobierno judicial.

En definitiva, una fina reforma al sistema de nombramientos, que a su turno lo considere dentro del conjunto del “gobierno judicial”, debería mirar con atención a los detalles diseño institucional, particularmente la relación entre las siguientes dimensiones: 1) transparencia y rendición de cuentas de todas las etapas y órganos que intervienen en los nombramientos; 2) composición del órgano encargado de generar las ternas o quinas, que realiza el primer filtro, y en donde debiera existir un adecuado equilibrio entre distintas fuerzas pero particularmente un mayoritario componente judicial, y no sólo de los tribunales superiores de justicia; 3) forma de tomar las decisiones y procedimientos de los distintos órganos que intervienen en los nombramientos, particularmente en lo relativo a los quórum para adoptar las decisiones y los plazos; 4) criterios de selección y transparencia de los mismos, de tal forma que se consideren parámetros objetivos de elección, previamente acordados, lo que sería la única manera de mitigar la intrínseca discrecionalidad política de los órganos encargados del nombramiento, particularmente en el caso de las ministras y ministros de la Corte Suprema (Pfeffer 2015); y 5) se debe distinguir claramente aquello que será materia de reforma constitucional de aquello que será materia de implementación legislativa del marco constitucional reformado, lo que supone igualmente claridad respecto de aquellas materias básicas y fundamentales que deben quedar claramente establecidas en la Constitución, delegándose en normas de rango legal el detalle de la implementación de las disposiciones constitucionales.

El señor Atria (académico de la Universidad de Chile) expone y acompaña [presentación](#), cuyo contenido se inserta a continuación.

El Mensaje tiene dos ejes fundamentales: por una parte, propone modificar el sistema de nombramiento de los jueces de la república y por otra propone privar a la Corte Suprema de su actual superintendencia directiva, correccional y económica respecto de los tribunales de la república, entregando esas funciones a “un órgano autónomo encargado de la administración y gestión de los recursos” de los tribunales, por una parte, y a una Fiscalía Judicial “integrada por los fiscales judiciales de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones”. Además propone eliminar la figura de los abogados integrantes. En lo que sigue me referiré a las dos primeras cuestiones.

SOBRE NOMBRAMIENTOS JUDICIALES

El Mensaje propone crear un “Consejo de Nombramientos Judiciales”, compuesto por cinco miembros, de los cuales tres son jueces elegidos por sorteo de listas elaboradas por el mismo consejo. El presidente de la república nombrará

los jueces a proposición de este consejo, requiriendo en el caso de los ministros de la Corte Suprema el acuerdo del Senado, por dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Como puede verse, en la propuesta del ejecutivo el Consejo, de mayoría judicial, tendrá la llave de todos los nombramientos al poder judicial; es cierto, no nombrará jueces (eso lo hace el presidente de la república), pero sí decidirá quienes pueden ser nombrados. El hecho de que sus miembros judiciales sean elegidos por sorteo es a mi juicio adecuado, para evitar el problema de la discrecionalidad en la designación, aunque el Mensaje no incluye (eso queda entregado a la ley) una regla sobre cómo se elaborará la lista respectiva (que el propio Consejo debe elaborar), aunque fija algunos criterios.

En todo caso, la cuestión de que sean jueces los que deciden quiénes pueden ser jueces es a mi juicio problemática. Hasta algún tiempo había un cierto consenso en que la autogeneración era un problema. En el Mensaje no hay autogeneración, pero algo cercano a eso.

Pero la cuestión más álgida es la designación de ministros de la Corte Suprema. En mi opinión, este es un problema que no tiene solución limpia en nuestras circunstancias actuales. En principio, no parece haber desacuerdo sobre lo que se busca: nombrar a jueces que conocen el derecho y que den garantías de neutralidad política y de imparcialidad; que funcionen bajo lo que a veces se ha denominado un “principio de ingratitud”, conforme al cual en el desempeño de su cargo deben desentenderse de quién los ha nombrado y decidir las cuestiones con una venda en los ojos, que solo les permite ver las cuestiones jurídicamente relevantes de cada caso.

Si hay acuerdo en lo que se busca, ¿cómo es que es tan difícil decidir el mecanismo a través del cual lograr eso que todos queremos? A mi juicio, parte del problema es que lo que la función de la Corte Suprema hace ha ido cambiando con el tiempo. Si de lo que se trata es de un órgano que en los hechos tiene escasa relevancia política, porque no decide cuestiones políticamente sensibles sino decide, mediante la aplicación de la ley, casos en que chocan intereses particulares, entonces políticamente hablando la cuestión de quiénes son sus integrantes no será especialmente relevante. Pero si la Corte Suprema toma decisiones políticamente críticas, entonces por cierto importará el criterio con el que las toma. Esto último es lo que ha venido ocurriendo en el sistema chileno, por diversas razones.

Por una parte, ha habido una tendencia en el derecho chileno que refleja una tendencia global a reconocer a la Constitución, especialmente a los derechos constitucionales, eficacia jurídica directa. Esta es una tendencia que ha sido generalmente celebrada, sin prestar mayor atención al modo en que cambia la función judicial. Porque en general (hay mucho, mucho más que decir sobre esto, pero es imposible en el contexto actual), si se trata de decidir si un contrato de compraventa entre A y B adolece de un vicio de nulidad absoluta y debe entonces ser declarado nulo, es razonable decir que en la medida en que el juez maneje las reglas y categorías del Código Civil no importa mucho su posicionamiento político, si es de derecha o de izquierda, si es socialista o neoliberal. “No importa mucho” quiere decir: el posicionamiento político del juez, cuando se trata de decidir casos concretos mediante la aplicación de la ley, no es enteramente irrelevante, pero es mucho menos decisivo que su conocimiento del derecho etc. Pero cuando se trata de decidir sobre el contenido del derecho a la salud, la cuestión se invierte. Y en las últimas décadas, desde el punto de vista del sistema político, el núcleo de la labor de la Corte Suprema se ha movido considerablemente desde lo primero a lo segundo. Esta redefinición del rol de la Corte Suprema explica por qué hoy parece un problema tan difícil de solucionar algo que en la tradición jurídica chilena no había sido problemático.

Como lo observa el Mensaje, hoy las designaciones están, si me permiten la expresión “cuoteadas” en términos políticos. A mi juicio, lo que lo hace inevitable es la exigencia de que el acuerdo del Senado para su designación sea por el voto favorable de dos tercios de sus miembros en ejercicio, una regla que el Mensaje no propone variar.

¿Qué efecto es razonable entender que ha tenido la regla de dos tercios? Al presentar una regla similar para los nombramientos al Tribunal Constitucional en 2005, la diputada informante explicaba que:

Tal vez podría pensarse que esto producirá una politización del Tribunal Constitucional; pero será al revés, porque obligará a buscar acuerdos respecto de los abogados que deberán tener los méritos suficientes para integrar el Tribunal Constitucional¹.

La idea, como puede verse, era que el alto quórum es garantía de excelencia de los nombrados, porque solo los mejores candidatos podrán obtener el reconocimiento que la designación significa.

¹ En la sesión 10, 353a Legislatura, 22 de junio de 2005; reproducido en la Historia de la ley 20050, disponible en bcn.cl.

Supongo que no necesito explicarles a ustedes que los parlamentos funcionan de manera algo más prosaica. Los dos tercios en el Senado no se logran por el reconocimiento espontáneo de la gran calidad de un jurista. Se construyen por aplicación de la regla fundamental de todo parlamento existente y por existir en materias como estas: hoy por ti mañana por mí.

Para eso, se reúnen varios grupos parlamentarios que en total tienen dos tercios en el Senado, y se reparten los cupos a ser designados. Llegan a un acuerdo y asumen el compromiso de respetar ese acuerdo, y acuerdan también el orden: el primer integrante es para una bancada, el segundo para la siguiente, etc. El acuerdo supone que cuando toque designar un integrante de una bancada las demás que concurren a él votarán a favor del postulante propuesto por la primera, y quid pro quo: esa bancada asume el compromiso de votar por los postulantes que presenten las otras cuando sea el turno de estas, respetando su derecho a decidir quién es el postulante. Los cargos entonces pasan a tener reconocidamente “dueño”. Como cada una de las bancadas incluidas en el acuerdo es dueña del cupo que le corresponde, las demás concurren con sus votos a ratificar el postulante del dueño del cupo no porque reconozcan la aptitud del postulante para el cargo, sino porque entienden que la decisión es unilateral del “dueño” del cupo.

Lo que entonces desaparece es la responsabilidad política del que vota a favor de un candidato. Porque cada senador vota por el candidato cuando le toca al otro no porque crea que sea el mejor para el cargo, sino porque es el candidato propuesto por el “dueño” del cupo. Y entonces, irónicamente, el resultado es exactamente el contrario al previsto: no llegan al cargo los postulantes que a juicio de una mayoría calificada de los senadores son los mejores para el mismo, sino los apoyados por la bancada o grupo parlamentario al que entonces le toca.

Cuando el Senado ratificó por dos tercios un miembro del Tribunal Constitucional de conocidas opiniones contrarias a la homosexualidad, el entonces presidente de la Fundación Iguales, Luis Larraín, interpeló por Twitter a un senador que habitualmente los apoyaba. “Senador, ¿por qué votó a favor del nombramiento de un ministro del TC que considera que los homosexuales somos ‘desviados’?”. La respuesta del senador fue “Fue una propuesta partidaria. No lo conozco y solo sé lo que dice su CV”. Nótese que no estoy ahora criticando esto, porque es lo que la exigencia de dos tercios para la designación obliga a los senadores hacer.

Desde luego, como se trata de la regla fundamental de todo parlamento, existente y por existir, algo de esto ocurriría en todo caso. Pero la exigencia de dos tercios obliga a hacerlo. Si la ratificación del Senado, después de la propuesta del Consejo de Nombramientos Judiciales, exigiera solo mayoría, sería posible que la decisión de ratificar un nombramiento al menos refleje el juicio de la mayoría de los senadores de que se trata de la mejor persona para el cargo.

Adicionalmente, me permito sugerir una regla a ser incorporada al proyecto, que disponga explícitamente que es deber de todo senador votar por el candidato que crea más idóneo. Me apresuro a indicar que el sentido de una regla como esta no yace en que el problema se solucionará por la sola vía de declarar jurídicamente que está solucionado. Eso sería, por cierto, una ingenuidad. Pero una regla como ésta obligaría a cada senador a justificar en público su voto, y evitaría una respuesta como la que ya hemos comentado. Cuando sea interpelado, el senador deberá decir que votó por el candidato porque creía que era el mejor candidato. Sabiendo que deberá hacer eso, los senadores se cuidarán de no verse obligados a decir eso de personas de los que no puedan decir eso.

SOBRE LA SUPERINTENDENCIA DE LA CORTE SUPREMA, QUE SE ELIMINA

La Corte Suprema tiene hoy “la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación” (art. 82). El Mensaje propone eliminarla, reemplazando ese artículo por uno que la autoriza para dictar “los autos acordados que sean necesarios para la correcta administración de justicia”. Las funciones correspondientes pasarían a la Fiscalía Judicial y a un nuevo órgano autónomo encargado de la administración y gestión de los recursos de los tribunales. Esta propuesta es a mi juicio acertada.

El Mensaje justifica esta decisión por referencia a la necesidad de salvaguardar la “independencia interna” de los jueces. Aquí es útil una breve discusión de la idea de independencia judicial.

A pesar de que hoy la Corte Suprema tiene esta superintendencia, ella no la deja en la posición que en el derecho administrativo corresponde al jefe superior de servicio. Ello porque la estructura administrativa es una estructura en la que el funcionario inferior es dependiente del funcionario superior y el funcionario superior es responsable por lo realizado por el funciona inferior. En el poder judicial, la situación es precisamente la contraria: el juez inferior no puede recibir instrucciones del juez superior (prohibición de avocación, art. 8º COT), y el juez

superior no tiene responsabilidad por lo que haga o no el juez inferior (principio de irresponsabilidad, art. 13 COT). La razón de esta diferencia es que, a diferencia de (por ejemplo) los servicios públicos, que existen para satisfacer necesidades públicas de modo continuo y permanente, la judicatura existe para realizar una función que no puede ser evaluada mirando al resultado sino al proceso.

Lo que hace la diferencia es precisamente la idea de independencia judicial, cuyo sentido es asegurar al ciudadano que su caso será resuelto teniendo a la vista sólo lo que corresponde conforme a la ley, y no lo que es más conveniente desde el punto de vista del servicio. Esta es la diferencia fundamental entre la estructura de la jurisdicción y de la administración. Por eso la avocación, que ya hemos visto que está expresamente prohibida tratándose de la función judicial, es de la naturaleza en la administración del Estado (como lo dispone el art. 10 L 18575).

Sin embargo, hoy esta distinción se ha desdibujado, por la concurrencia simultánea de dos factores. El primero es una característica de la cultura judicial, que a pesar de la importancia de la independencia del juez ha desarrollado relaciones jerárquicas de verticalidad extraordinariamente marcadas. A esto se suma una tendencia cada vez más notoria a entender que la independencia judicial no es la independencia del juez, sino del Poder Judicial (así, con mayúsculas). De hecho, la propia ley ha entendido la función de la Corte Suprema cada vez más como un jefe de servicio administrativo, encomendándole la responsabilidad de velar por el buen servicio. Así, por ejemplo, la ley 19968 de tribunales de familia le encomendó “velar por el eficiente y eficaz cumplimiento de las funciones a las que se refiere este artículo” (funciones de “atención de público”, “servicios”, “administración de causas”, y “cumplimiento”); la ley 20224 creó un “bono de modernización” para funcionarios judiciales que suponía que la Corte Suprema, mediante un auto acordado, fijara “metas de gestión”, etc.

Esta tendencia a ver en la Corte Suprema el “representante” del Poder Judicial, su “jefe de servicio” es incompatible con la independencia judicial; porque la independencia judicial no es la independencia de la organización de los tribunales ordinarios de justicia, sino el poder que ejercer cada juez cuando dicta sentencia y decide un caso. Por eso, separar las funciones administrativas o correctivas de las funciones jurisdiccionales es, especialmente hoy, en que reina esta confusión, una condición de la independencia judicial. La solución del Mensaje logra esto.

Luego de las intervenciones **la diputada señora Morales** pregunta sobre la conveniencia, más allá de la tradición chilena y del carácter presidencial de la

forma de gobierno, de la participación del Senado en la aprobación de los miembros del Consejo de Nombramientos.

El señor Szmulewicz (académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica del Norte) responde que, a su juicio, ningún modelo es perfecto. Por ejemplo, si es que se tuviera un consejo general del Poder Judicial como ocurre en Italia o en España -que formule la selección y haga el nombramiento, pero donde intervengan las autoridades políticas en la generación de los vocales - a su vez se generan varios problemas. Esa discusión se suscitó a propósito de los dos procesos constituyentes.

De los antecedentes comparados, el consejo que mejor ha funcionado es el francés y ha funcionado mejor porque tiene mayoría judicial, o sea, si bien hay un componente político, en la designación de los miembros del consejo de la magistratura hay un predominante componente judicial, la presidencia la tiene el presidente de la Corte de Casación.

También está la experiencia de países como Uruguay en donde la cuestión de los nombramientos no ha suscitado mayores problemas y todos los estudios internacionales de independencia judicial revelan que no hay un problema. De hecho, el problema en Uruguay sería de independencia interna sobre quién ejerce las facultades disciplinarias, pero no hay un problema en cuanto a la independencia externa, en el caso específico, los nombramientos de la primera magistratura judicial sean efectuados con ratificación de dos tercios. Finalmente, observa una regla interesante respecto del plazo ya que la solución de reemplazo puede conducir a una dilación indebida del proceso.

En cuanto a los quorum, está de acuerdo con el profesor Atria. De hecho, advierte una incoherencia en cuanto a que el quorum de ratificación por el Senado es más alto que el de una reforma constitucional, siendo que este último es el pacto político fundamental.

En el contexto de generar cambios en el equilibrio de poderes, en escenarios de surgimiento de populismos, el Senado puede ser una institución importante de contrapeso si se reduce el quórum, si se coloca un plazo para la resolución y se fija alguna regla de salvedad -como la constitución uruguaya (que nombra en defecto la primera propuesta que efectúa el consejo de nombramiento). En ese sentido sería una alternativa interesante.

Ante la consulta a la diputada Morales, **el señor Atria (académico de la Universidad de Chile)** señala que el Senado interviene en los nombramientos de

ministros de la Corte Suprema desde el año 1997, a través de las llamadas “leyes Cumplido”. Antes de eso, los ministros de la Corte Suprema eran nombrados a propuesta de una quina por la Corte Suprema y por el Presidente de la República. Entonces, es interesante preguntarse por qué esta solución resulta inaceptable hoy día.

Explica que la Corte Suprema es una entidad institucional distinta de lo que era tradicionalmente y es importante tomar en cuenta eso. El argumento ha sido que la decisión del Presidente no sea la única. Cabe hacerse la pregunta si la intervención del Senado se soluciona, en vez de intervenir respecto de cada designación, en la designación de los miembros del Consejo de Nombramientos Judiciales, en tal caso habría una pérdida considerable de poder. Por eso, asume que se mantiene en el proyecto la intervención del Senado en la ratificación.

Cree que es importante discutir que la exigencia de dos tercios de ratificación exige al Senado que buena parte de los senadores no vote por el candidato al cargo que considera más idóneo sino por el candidato que corresponde al acuerdo que se ha gestado entre los grupos que tienen dos tercios, eso cree que es la cuestión más grave en la participación del Senado y se soluciona cambiando la regla de los dos tercios.

La diputada señora Morales pregunta si la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial tuvo la oportunidad de asistir a la discusión en general.

Al respecto, **el diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión)** expresa que efectivamente hicieron llegar sus observaciones y están invitados en calidad de oyentes. De todas formas, en la tramitación en particular, se los puede volver a invitar, previo acuerdo de la Comisión, para que puedan plantear sus observaciones particulares, lo que se resolverá en su oportunidad.

VOTACIÓN GENERAL

- Se deja constancia del pareo, por esta sesión, acordado por la diputada Pamela Jiles y la diputada Camila Flores.

Sometido a votación en general el **proyecto de reforma constitucional refundido que “Modifica el gobierno judicial y crea un Consejo de Nombramientos Judiciales”**, boletines N°s 17.193-07; 14.192-07; 16.852-07; 16.979-07; 17.115-07; 17.144-07; 17.150-07, y 12.607-07 es aprobado por la **unanimidad** de los presentes, diputados (as) señores (as) Miguel Ángel Calisto

(Presidente de la Comisión); Gustavo Benavente; Raúl Soto (por la señorita Cariola); Marcos Ilabaca; Andrés Longton; Javiera Morales; Luis Sánchez; Leonardo Soto, y Lorena Fries (por el señor Winter). **(9-0-0)**.

Fundamento del voto:

El diputado señor Ilabaca argumenta que algunos de los graves problemas que tiene la institucionalidad dice relación con el sistema de nombramiento de jueces; la politización que existe al interior de la Corte Suprema; el sistema endogámico al interior del Poder Judicial entorpece su correcto funcionamiento. Es necesario modernizar el Poder Judicial.

Manifiesta que hubiera esperado una reforma más ambiciosa, pero entiende la postura del Gobierno en orden a modificar uno de los aspectos que hoy día es de los que presentan mayores problemas.

Observa que existen espacios de mejora que hará presente en la discusión en particular. Recibió carta de la ANEJUD que da cuenta de las aprensiones que plantean, lo que habrá que considerar oportunamente. Vota a favor en general.

El diputado don Raúl Soto estima que este proyecto es de suma relevancia frente a un momento de mucha fragilidad institucional, al borde del descrédito, de un cuestionamiento de legitimidad preocupante para el Estado de Derecho. Qué garantías hay para que las personas confíen en que el sistema de justicia va a funcionar de manera imparcial, objetiva, ecuánime, buscando justicia y no por algún interés espurio.

Si se está ante una reforma destinada a cambiar el sistema de nombramientos es porque implícitamente se reconoce que hay factores externos que inciden en ese sistema y que, eventualmente, se pueden trasladar a una investigación criminal, viciada, con otros intereses.

Este es un buen paso; hay que avanzar en un nuevo sistema de nombramiento. Entiende que es la votación en general, y hay mucho que ver en la votación en particular.

La diputada señora Javiera Morales valora este proyecto. Como Frente Amplio le solicitaron al Gobierno abordar esta modificación ante los diversos casos que se han conocido.

Sin embargo, manifiesta su preocupación en torno a que, pese a los cambios, el proyecto no se haga cargo de lo medular del problema, de la falta de transparencia y la forma de designación, sobre todo en la ratificación por parte del Senado. En el último año, fue pública la práctica por la cual magistrados - para alcanzar el quórum y la votación del Senado- tenían que, ellos y sus cercanos, hacer un lobby que pone en discusión su imparcialidad para fallar causas una vez que son nominados.

Pregunta cuál es el diseño del Ejecutivo en torno a la participación del Senado y quorum de ratificación conforme a lo expuesto en múltiples oportunidades a lo largo del debate. Vota a favor.

El diputado señor Sánchez sintetiza el debate de hoy en que no hay sistema perfecto para el nombramiento y el control disciplinario de los jueces, y que todavía quedan espacios de mejora. Cree que es importante discutir un poco más sobre mecanismos respecto del control disciplinario. Es un problema que se evalúen a sí mismos.

Respetando la independencia del Poder Judicial, que es un principio que tiene reconocimiento desde hace mucho tiempo, hay que compatibilizarlo con los razonables contrapesos que la teoría del Derecho Constitucional siempre ha defendido entre los distintos poderes del Estado. Así como existen contrapesos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, tiene que haber contrapesos entre el Poder Judicial con los demás poderes del Estado.

El diputado señor Leonardo Soto fundamenta que el sistema de nombramiento de los jueces tocó fondo y se han dejado pasar numerosas oportunidades para reformarlo, evitando la crisis que hoy día existe. Desde la Comisión Engel ha habido múltiples voces pidiendo cambiar el sistema de nombramiento del sistema judicial.

Que la Corte Suprema -no solamente dictara sentencia en última instancia en las causas, que es lo propio de un tribunal- sino que también decidiera los nombramientos de todos los jueces de Chile, el traslado de estos, los calificaran, los evaluaran año a año, aplicaran sanciones, los fiscalizaran, fue generando camarillas de protección. Si se agrega que también nombran a los notarios, conservadores, resulta un sistema absolutamente distorsionado, con graves dimensiones de la corrupción, del nepotismo instalado en el Poder Judicial. En defensa de ellos, destaca que la Corte Suprema ha planteado en numerosas oportunidades que ellos pedían que les separaran estas funciones.

Luego del caso Hermosilla y que se develaran todos los WhatsApp donde personeros políticos controlaban el funcionamiento de salas de la Corte Suprema. Hubo que destituir dos ministros, una ministra, particularmente, para hacerse cargo de un nuevo sistema de nombramientos judiciales.

Expresa tener reparos a la propuesta que presenta el Gobierno, pero no cabe duda de que hay que cambiar el sistema. Vota a favor.

En la misma línea, **la diputada señora Fries** argumenta que los problemas del Poder Judicial tienen una historia larga y un largo consenso en términos de cuáles son. Este es un buen momento para hacer estas reformas, que se abrió con el caso Hermosilla, y debe ser tratado con la lógica de prevenir situaciones a futuro y la legitimidad del Poder Judicial, elementos planteados en la moción del Frente Amplio. Espera apertura del Gobierno para ir incorporando temas que mejoren la situación. Vota a favor.

Finalmente, **el diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión)** resalta que la Comisión ha sido responsable en dar la discusión de este proyecto de reforma constitucional, de iniciativa en mensaje del Ejecutivo, que aborda una crisis que está viviendo el país, y se ha tomado el tiempo necesario para escuchar a distintos académicos, expertos, que nos puedan ilustrar con un poco más de reposo. Cuando hay falta de credibilidad respecto de un Poder del Estado, se pone en jaque la estabilidad de todo un país. Por eso, es fundamental abordar el tema y dar legitimidad al sistema de nombramiento de uno de los Poderes del Estado.

Asimismo, se ha abordado esta situación con la Corte Suprema, quienes plantearon una propuesta en la línea de separar las funciones judiciales de las funciones extrajudiciales, lo que permite garantizar el cumplimiento de su función con mayor transparencia y sin esta politización.

Le parece que la propuesta del Ejecutivo no es revolucionaria, se mantiene un consejo de selección que da garantías y el principio de nuestra tradición respecto de que el Presidente al final va a elegir y también el Senado va a ratificar. Se mantiene de alguna manera la tradición democrática republicana reciente, pero con mayores elementos de transparencia para garantizar que las personas más calificadas lleguen a cumplir con este cargo de jueces y ministros de la Corte Suprema.

Luego de la votación, **el señor Gajardo (Ministro de Justicia y Derechos Humanos)** agradece y manifiesta que como país tenemos el desafío de

fortalecer las instituciones. Valora que se enfrente esta materia transversalmente desde las distintas visiones políticas, y que se haya votado favorablemente en forma unánime.

El proyecto que ha presentado el Presidente de la República ha recogido distintos intentos, desde el año 90 en adelante, de modificar el sistema de nombramiento de jueces, y las jornadas de exposiciones permitirán enriquecer la discusión particular.

Cree que en los pilares centrales del mensaje hay bastante consenso, y en una serie de cuestiones se puede llegar a un buen acuerdo para obtener un sistema de nombramientos destinado a fortalecer el sistema de justicia.

Concluye señalando que el Ejecutivo constituyó, a finales del año pasado, una mesa de académicos de distintas universidades del país. Los insumos que genere se pondrán a disposición de la Comisión para enriquecer la votación y la discusión en particular.

El diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión) propone fijar como texto base (para la votación y presentación de indicaciones) el proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje, que “Modifica el gobierno judicial y crea un Consejo de Nombramientos Judiciales”, boletín N°17.193-07.

- Así se acuerda.

Asimismo, propone fijar, el lunes 7 de abril a las 12:00 horas, como plazo para la presentación de indicaciones.

- Así se acuerda.

En relación con el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje que “Modifica diversos cuerpos legales, en materia de fortalecimiento del Ministerio Público”, boletín N°16.374-07 (S), el diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión) informa que se fijará una nueva fecha en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y con el Fiscal Nacional, para que se pueda contar con ambos para la presentación de la iniciativa.

El diputado Ilabaca hace ver que el Fiscal Nacional no es colegislador, por lo tanto, no dará la unanimidad para que se le invite en tal calidad, solamente podría asistir como oyente.

El diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión) indica que en ningún momento señaló que pretendía invitarlo en calidad de colegislador. En esta Comisión se ha escuchado a muchas organizaciones, entidades de distintos tipos, públicas, privadas, académicos, gremios, ONGs, respecto de áreas de su *expertise*. En tal sentido, el señor Fiscal Nacional va a ser invitado porque la reforma trata el fortalecimiento del Ministerio Público.

El diputado Ilabaca insiste que en esta mesa se sienta solamente el colegislador y el legislador. Por lo tanto, mantiene su oposición.

El diputado señor Longton estima importante escuchar al Ministerio Público considerando que el proyecto fortalece con mayor cantidad de fiscales, que es lo que más necesita el país.

El diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión) enfatiza en que se tiene que invitar al Ministerio Público para conocer su opinión respecto a este proyecto, como a todos los invitados que quieran intervenir sobre este proyecto.

Sobre el punto, **el diputado señor Sánchez** pide aclarar cuándo se puede invitar a alguien, cuándo puede sentarse en la mesa, y si se requiere la unanimidad.

El señor Velásquez (abogado secretario) explica que en la etapa de discusión en general de los proyectos se fijan audiencias públicas con el propósito de escuchar a representantes de distintos sectores, autoridades, académicos, gremios, etcétera, quienes son propuestos por los propios diputados. Si hay algún tipo de discusión en relación con escuchar o no a un invitado, en definitiva, la Comisión lo resuelve por mayoría de sus votos.

Acá lo que se ha dado ha sido otra cosa en relación con el uso de la mesa. Por la aplicación de un criterio de hace ya algunos años se estableció para la presencia de otro tipo de autoridades -que no sean la del ministro- aplicar la misma norma que rige la Sala, en el sentido de que, si los subsecretarios vienen con el Ministro, ingresan a la Sala, si no, requieren acuerdo, y si alguien se opone, no ingresan. Ese criterio se empezó a aplicar en las Comisiones, ya que antes no se aplicaba.

El tema está en que cuando se trata de invitados a la mesa, la Comisión decidió, incluso se hizo con el Subsecretario la vez pasada, que se iba a pedir, más que nada por una suerte de deferencia, el asentimiento de la Comisión.

Dicho acuerdo es una norma general de procedimiento que altera el funcionamiento normal de una Comisión, por lo que se aplica el artículo 210 del Reglamento, es decir, estos acuerdos cesarán en su vigor en la sesión siguiente a aquélla en que cualquier diputado miembro de la comisión haga constar su oposición, lo que no afectará en modo alguno a los actos ya ejecutados en su virtud.

El diputado señor Calisto (Presidente de la Comisión) resuelve que, respecto del Fiscal Nacional, se lo invitará para que exponga en una sesión y dé a conocer la opinión del Ministerio Público respecto de un proyecto del cual tiene directa relación.

Finalmente, **el diputado señor Longton** pide que el Ministro esté presente en la tramitación de todos los proyectos, al menos, los que son del Gobierno, para dar celeridad al despacho de las iniciativas y destrabar las discusiones. Opina que la experiencia con el Subsecretario no ha sido tan buena en ese sentido.

El señor Gajardo (Ministro de Justicia y Derechos Humanos) expresa que tratará de estar en todas las sesiones que pueda. Sin embargo, hay muchas veces sesiones en paralelo. En tales casos, se reparte con el Subsecretario los proyectos. pero, el ánimo del Ejecutivo es el mismo, de poder concordar y dialogar como Ministerio, más allá de las autoridades que estén presentes.

Por haberse cumplido con su objeto, siendo las **17:08** horas, el Presidente levantó la sesión.

Las intervenciones quedaron en registro de audio en la Secretaría de la Comisión. Registro audiovisual de la sesión puede obtenerse en <http://www.democraciaenvivo.cl/> y en <http://www.cdtv.cl/Programa.aspx?idPrograma=46>

PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
ABOGADO SECRETARIO

PVW/MRL/CCR



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: B783415242801FE8