

Presentación ante la Comisión de Sistemas de Justicia de la Convención Constitucional, 30 de noviembre de 2021

Lucas Sierra
Centro de Estudios Públicos
Universidad de Chile

1. Introducción

Debo partir por agradecer la oportunidad de presentar ante esta Comisión. Es para mí un honor inmenso poder dirigirme a ustedes.

De las múltiples materias que integran la competencia de esta Comisión, me referiré a cuatro: Poder Judicial, acciones constitucionales, justicia administrativa y, lateralmente, justicia constitucional.

Es difícil exagerar la importancia de estas materias. Ellas hacen la diferencia entre vivir en una democracia, y vivir en una democracia que es, al mismo tiempo, un Estado de Derecho. Además, lo que aquí se decida determinará el futuro práctico de lo que se decida en otra comisión que también es muy importante: la de Derechos Fundamentales [4].

Subyace en lo que voy a decir la hipótesis de que idea de “hoja en blanco” que acompaña a este proceso constituyente brinda una gran oportunidad de mejorar el Poder Judicial, desagregando las múltiples funciones que hoy concentra la Corte Suprema y, por esa vía, permitiéndole que se concentre en su tarea principal: uniformar la interpretación de la ley.

En Chile, la judicatura tiene una dimensión constitucional que es muy antigua.

Podemos encontrar antecedentes de ella en la Constitución de 1822 e, incluso, es posible advertir algunos rasgos en los ensayos constitucionales anteriores.

En el contexto de los tres poderes clásicos del Estado, la judicatura es un poder raro: no es un poder mayoritario, es un poder contramayoritario. Juezas y jueces están excluidos del ciclo político, no votamos por ellas.

Esta tensión entre lo mayoritario y lo contramayoritario no sólo es relevante desde el punto de vista de las facultades que se les asignan a los tribunales, sino que, también, desde el punto de vista de la forma en que se organizan internamente. En esta dirección apunta la idea que los tribunales son una especie de *poder nulo*, es decir, una institución en que el poder está distribuido entre todos los jueces y juezas, y que se manifiesta en sus sentencias, antes en una estructura jerárquica, concentrada y centralizada en una cima que es la Corte Suprema.

Propongo cuatro criterios para pensar estas materias. Uno es la función, es decir, lo que hacen los Tribunales. Otro es la organización, que se refiere a cómo se diseña su arquitectura orgánica. El tercero es el estatuto de jueces y juezas. Y el cuarto tiene que ver con el conjunto de acciones judiciales o recursos que la Constitución consagra directamente.

En lo que inmediatamente sigue, usaré estos para repasar la historia y, después, avanzar algunas propuestas de mejora.

2. Historia

2.1. Función. Está en el Art. 76° inciso primero de la Constitución actual: “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado (...)”

Es una redacción que viene más o menos a la letra de la Constitución de 1833, o sea, hay casi 190 años en esta norma.

La Constitución de 1980 le agregó un inciso segundo con el principio de inexcusabilidad. Y los incisos tercero y cuarto sobre la ejecución de las resoluciones judiciales.

2.2. Organización. La organización también es muy antigua. Se ven antecedentes de ella en la Constitución de 1822. La de 1823 estableció la Corte Suprema como la primera magistratura judicial del Estado y agregó que tenía “la superintendencia directiva, correccional, económica y moral ministerial, sobre los tribunales y juzgados de la Nación.” Éste es el antecedente directo del artículo 82° de la actual Constitución.

Tradicionalmente, hemos tenido tres niveles en la organización judicial: Juzgados de Letras en primera instancia, Cortes de Apelaciones en segunda instancia y, en la cúspide, la Corte Suprema que, en general, no opera como instancia.

Por su parte, el mecanismo de nombramientos judiciales viene calcado de la Constitución de 1925, salvo la modificación de fines de 1997 para la Corte Suprema: se exige ratificación del Senado y hay un número de personas “externas” a la carrera judicial. Sin embargo, la historia constitucional más larga muestra variaciones en esta materia. Bajo la Constitución de 1823, la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones eran elegidas por las asambleas electorales de la época. Y los jueces de primera instancia eran designados por el Director Supremo — equivalente al Presidente de la República— a propuesta en terna de la Corte Suprema.

Bajo la Constitución de 1828, el mecanismo de nombramientos también era distinto al de hoy. La Corte Suprema eran elegida por el Congreso en pleno. Los jueces de letras por el Presidente de la República a partir de una terna que proponían las asambleas provinciales. Sólo las Cortes de Apelación eran nombradas de una forma parecida a la de hoy: era el Presidente de la República a partir de una terna de la Corte Suprema.

En la Constitución de 1833 se introdujo un nuevo mecanismo. La Corte Suprema proponía listas con nombres para los distintos niveles de la judicatura al Consejo de Estado. Cuando se producía una vacante, ese Consejo proponía nombres al Presidente de la República, quien decidía. De este modo, intervenían tres instituciones: la judicatura, el Consejo de Estado y la Presidencia de la República.

Desde la Constitución de 1925, con su efecto centralizador, solamente interviene el Poder Judicial y la Presidencia de la República, salvo el caso excepcional ya mencionado de los Ministros de la Corte Suprema, en el que desde 1997 interviene también el Senado.

Por otra parte, hoy la Corte Suprema participa en la conformación de otros órganos públicos. Así, su Presidente está en el orden de subrogación de la Presidencia de la República. Además, la Corte tiene que ver con la conformación de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, del Consejo del SERVEL, de la Fiscalía Nacional Económica, del Tribunal Calificador de Elecciones, del COSENA y del TC.

2.3. Estatuto de los jueces. El artículo 79° establece la responsabilidad de jueces y juezas. Detrás de esto también hay una larga historia. Los jueces tienen responsabilidad civil, administrativa y penal. También tienen responsabilidad política por medio de las acusaciones constitucionales. Como contracara, tienen fuero.

2.4. Acciones. La Constitución consagra la dimensión cautelar de la judicatura, mediante las acciones de protección y amparo. También establece una acción por privación o desconocimiento de la nacionalidad chilena, una acción para el desafuero de Diputados, Senadores y gobernadores regionales, y una acción para reclamar por una expropiación. De igual modo, hay una acción para obtener indemnización en caso de haber sido una persona procesada o condenada por una sentencia injustificadamente errónea o arbitraria. Y, además, una apelación en contra de las decisiones en materias de ética profesional que adopten los tribunales especiales en esta materia (que todavía no se crean) o los colegios profesionales.

Permítanme ahora sugerir algunas propuestas de mejora.

3. Propuestas

3.1. Función. Hay un debate sobre la posibilidad de que la Constitución vigente permitiría distinguir entre una función jurisdiccional y una función judicial. Es decir, podría haber órganos que ejercen jurisdicción, pero sin ser propiamente tribunales. Ésta es una cuestión que debería despejarse en la nueva Constitución, con el objeto de tener un concepto de jurisdicción que esté más vinculado a la idea de tribunal, porque no se trata solamente de una función, sino que, además, de una arquitectura institucional que garantice la imparcialidad que esa función exige. En algún minuto se llegó a decir que las Direcciones Regionales de Impuestos Internos ejercían jurisdicción. Esto parece un exceso, tratándose de un órgano así de vinculado a la Administración y al Gobierno. El nuevo texto constitucional no debería dar pie siquiera a una interpretación de esa naturaleza.

3.2. Organización. Aquí es muy importante el mecanismo de nombramientos judiciales. Los nombramientos deberían ser tarea de comités especiales cuyos miembros no sean permanentes, con representantes del poder político, y también de la judicatura. En este mismo contexto, también podría reducirse la idea de carrera judicial, porque ésta refuerza una estructura que es vertical, ascendente y centralizada en la Corte Suprema. Esto es una amenaza a la independencia interna. El nuevo mecanismo de nombramientos debería

satisfacer tres criterios: legitimidad: deberían participar en él uno o más órganos que tengan representación democrática; profesionalismo: debe ser capaz de distinguir y hacer prevalecer el mérito; e independencia en sus dos dimensiones: externa (frente a otras autoridades, poderes e intereses) e interna (al interior de la propia organización judicial).

Y un par de palabras sobre otras dimensiones del gobierno judicial. Respecto de la administración, se podrían aprovechar órganos que ya existen para entregarles esa labor, como la Corporación Administrativa del Poder Judicial, con alguna participación de la Corte Suprema, pero separado de ella. Esto, y lo que viene, implicará una reforma de la idea de “Superintendencia” que desde antiguo tiene la Corte Suprema.

3.3. Estatuto de los jueces. Podría pensarse en una Corte de Justicia de la Magistratura para hacer efectiva la responsabilidad por la conducta ministerial de juezas y jueces.

3.4. Acciones. Aquí se podría hacer una tarea de “poda” para, de nuevo, concentrar a la Corte Suprema en su tarea de casación. Asimismo (y ésta es una materia que también está relacionada con la organización), valdría la pena cumplir de una vez la centenaria promesa de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sería un gran avance en materias de diseño institucional. Porque ayudaría a ordenar las relaciones entre la judicatura ordinaria y la constitucional, radicándose en esta última la tutela de los derechos constitucionales. El tener una jurisdicción contencioso-administrativa en forma, permitiría depurar y concentrar la función cautelar en la judicatura constitucional, evitando lo que sucede en la práctica: que por vía de protección se revisan conflictos de legalidad, conflictos que deberían ser competencia de esa jurisdicción contencioso-administrativa.

4. Para terminar. La idea de la “página en blanco” bajo la cual está trabajando este órgano constituyente, puede ayudar en la importante y delicada tarea que tiene esta Comisión y el Pleno. Pues sugiere mirar con cuidado la larga historia de la regulación constitucional de la judicatura y, al mismo tiempo, permite tomar distancia de ella para mejorarla.