

(Re)Pensando la Justicia: un Poder Judicial para el Siglo XXI

Hace pocos días asumió como nuevo Presidente de la Corte Suprema el Ministro Milton Juica en reemplazo a Urbano Marín. Lo que pueda esperarse del nuevo presidente aún es una incógnita, a pesar de algunas declaraciones ya informadas en la prensa. Al parecer, todo se mantendrá en relativo *statu quo*, no sólo por el carácter conservador de este poder del Estado, sino porque el presidente de la Corte Suprema sólo dura dos años en su cargo, por lo que no se pueden esperar grandes reformas a su institucionalidad.

¿Son verdaderamente importantes las reformas al Poder Judicial?

Diagnóstico

Hasta ahora, la gran mayoría de las modificaciones legales de los últimos años han apuntado a reformar procedimientos como el penal, el de familia y el laboral, y dentro de algunos años, el civil. No obstante que dichas reformas han traído como consecuencias algunas modificaciones orgánicas, como la creación del Ministerio Público, los tribunales de Garantía y otros, el grueso de nuestro sistema judicial permanece intacto, cristalizado en el tiempo, hace siglos.

En efecto, se trata de un modelo rígido y legatario de la administración judicial monárquica colonial, por un lado, y con una clara influencia del modelo jerárquico y militarizado de corte napoleónico, por otro.

Carrera judicial: Se trata de una conformación estrictamente piramidal con un modelo jerárquico. Éste, no sólo se encuentra agotado por su

incompatibilidad con principios básicos orientados a la promoción de la independencia e imparcialidad de la judicatura, base de un Estado de Derecho¹, sino que también en la práctica se halla francamente superado por los hechos, ya que tal como está concebido el régimen de promociones, resulta altamente dificultosa su operatividad. En otras palabras, sólo es posible aumentar las remuneraciones de los jueces en la medida que asciendan igualmente dentro del escalafón judicial.

Lo anterior hace que ellos no puedan hacer carrera dentro de su propio tribunal de manera que los obliga a tener que postular a cargos en tribunales superiores si quieren incrementar las remuneraciones. Esto impide que buenos jueces puedan permanecer en tribunales de primera instancia lo que debilita la confianza y calidad de los mismos, lo que explica, en parte, la necesidad o creencia que todo fallo debe ser apelado o recurrido, saturando los tribunales y lesionando su calidad. En definitiva, los buenos jueces que no logran ascender en la pirámide, no tienen buenos incentivos para permanecer en el Poder Judicial.

¿Por qué en Chile los abogados prestigiosos no postulan al Poder Judicial? ¿Por qué los profesionales con experiencia, o los alumnos sobresalientes de las mejores universidades no ingresan a la carrera judicial? En EEUU la carrera judicial es apreciada como el corolario de una exitosa carrera profesional como abogado, de modo que el reclutamiento tiene como resultado abogados experimentados, personas maduras y, consecuentemente, resoluciones de calidad.

La carrera judicial, el sistema de nombramientos, calificaciones, ascensos e incentivos y el rol de nuestra Corte Suprema, deben ser repensados si queremos enfrentar los nuevos desafíos del país.

Hay puntos críticos en la formación e incentivos para ser juez. Esto no pasa únicamente por el factor monetario (de hecho, las remuneraciones se han incrementado considerablemente en el último tiempo), sino que también pasa por un asunto de prestigio: los jueces no son bien evaluados por la ciudadanía. Con la sola excepción de los partidos políticos, el Poder Judicial ha ocupado sistemáticamente los últimos lugares en los rankings y encuestas de confiabilidad ciudadana.

Calificación de los jueces y facultades de la Corte Suprema. Nuestro modelo aún responde a la lógica de que en la cima de la pirámide se encuentra la Corte Suprema, que tiene facultades directivas, correccionales y económicas sobre todos los tribunales de la nación. Este anacronismo hace que los ministros no se concentren en aquello que saben hacer mejor: resolver los conflictos judiciales y decir el derecho. Además, se crea una lógica perversa en que los tribunales inferiores carecen de independencia interna o, al menos, no tienen buenos incentivos para ejercerla.

Junto con lo anterior, el órgano encargado de calificar a los jueces es el mismo encargado de revocar sus resoluciones, lo cual confunde los roles de juez y subordinado. El sistema de calificación actual es muy limitado, escueto, y no contiene variables cualitativas ni cuantitativas, por lo que no es posible apreciar las diferencias entre buenos y malos jueces. El incipiente control de desempeño existente ha estado ligado, según se viene diciendo, a una cuestión meramente económica, pero sin apuntar directa y eficientemente, a un verdadero “control de desempeño”.

Esto ha llevado a que la comunidad perciba que los jueces no rinden cuentas, o más bien, no rinden cuentas a quienes debieran. Por eso, en la estructura judicial, los incentivos deberían estar dados a partir de del mérito, pero también en atención al resultado de herramientas de medición de desempeño objetivas, que incorporen elementos ligados a la preparación jurídica o capacitación del evaluado, además del análisis de la cantidad y calidad de su trabajo, lo que nos acer-

Cuadro N°1
Fallos Corte Suprema 2007-2008
2009

	2007	2008	Variación
Casación Fondo Civil	2.427	2.680	10,42%
Casación Fondo Criminal	483	342	-29,19%
Casación Forma Civil	188	173	-7,98%
Casación Forma Criminal	26	21	-19,23%
Casación Forma-Fondo Civil	802	746	-6,98%
casación Fondo - Forma Criminal	113	87	-23,01%
Recurso de Amparo	257	278	8,17%
Apelación de Protección	1.095	1.272	16,16%
Recursos de queja	515	622	20,78%
Recursos de Nulidad	243	272	11,93%
Otros Recursos	43	45	4,65%
Total	7.275	7.702	5,87%

Fuente: Memorias Anuales del Poder Judicial.

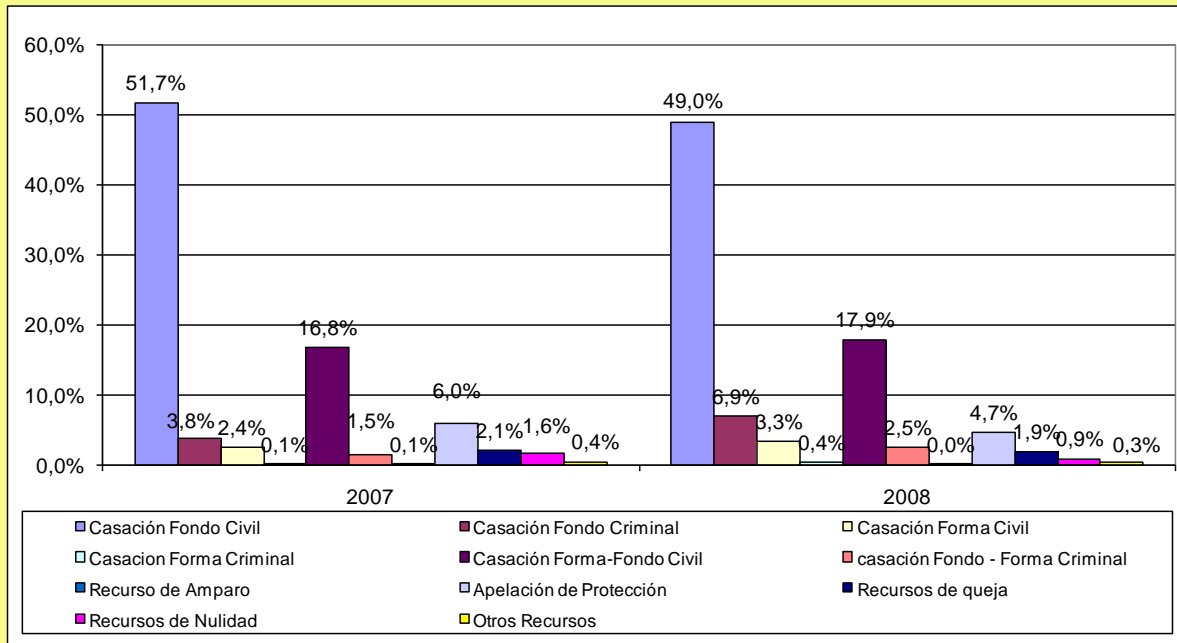
ca a la noción de “accountability judicial”, tantas veces reiterada.

Corte Suprema: tamaño, rol y precedentes.

Nuestra Corte Suprema es una de las más numerosas del mundo con 21 miembros. Sólo a modo de ejemplo, la Corte Suprema americana cuenta con 9 miembros para una población de 300 millones de habitantes. Esta situación se ha dado en Chile debido que existe la tendencia de que todo asunto judicial debe llegar a la Corte Suprema, por diversas razones históricas y culturales. El año pasado, los ingresos alcanzaron a los 8.158, siendo fallados 7.702 de ellos², quedando como causas pendientes unas 2.500. Si comparamos estas cifras con la citada Corte de Estados Unidos, ésta falla entre 80 y 150 causas anualmente, siendo el número de ingreso –el 2008- de 8.241 lo que implica una tasa de revisión cercana al 1,1%.³

Esta situación chilena tiene dos consecuencias: al tender a revisarlo todo, existe la necesidad de ir ampliando cada vez más el número de ministros de la Corte y de sus salas, que ya suman 4. Por otra parte, con esa cifra de causas falladas (cerca de 8.000), resulta difícil o casi imposible recoger algún precedente claro, preciso, concordante y fundado, lo cual además hace que la calidad de los fallos no sea la óptima (o al menos no exista el tiempo necesario para dedicarles

Gráfico N°1
Distribución por Tipo de Causa, Corte Suprema 2007-2008



Fuente: Memorias Anuales del Poder Judicial.

el estudio debido). Esto hace más confuso determinar el sentido y alcance del derecho, lo que redundará en más juicios -que podrían haber sido resueltos inicialmente de existir un precedente- que una vez más sobrepoblarán a los tribunales.

Propuestas

Diagnósticos e ideas no han faltado en el debate. Parece incluso haber cierto consenso en la comunidad jurídica -y dentro de algunos sectores del Poder Judicial- sobre la necesidad de estos cambios.

Se ha propuesto sacar a la Corte Suprema como punto cúlmine de la carrera judicial; abrir la carrera judicial, es decir, permitir el acceso a personas que provengan de otras esferas del desempeño profesional; desvincular el grado que el magistrado tenga en la carrera judicial con la posición que ocupa en determinada instancia procesal, siendo entonces posible que haya jueces de igual jerarquía funcionaria desempeñándose en primera o segunda instancia, indistintamente;

que todas las designaciones y promociones se realicen bajo un sistema de concursos absolutamente transparentes y competitivos.

En cuanto al sistema de calificaciones, se ha propuesto ajustarlo a uno de control de desempeño (en base a indicadores múltiples, colectivos e individuales; que recojan un número amplio de variables, estándares progresivos, incorporando la visión y necesidades de los usuarios más relevantes) y que sea ejercido por un órgano externo o semi independiente; rediseñar el sistema disciplinario (con conductas tipificadas y sancionadas en el Código de Ética, con un procedimiento que garantice la imparcialidad del juzgador y el derecho a defensa, lo que impone crear un órgano investigador independiente del juzgador y darle a la jurisprudencia una mayor fuerza vinculante), entre otras.

También se ve la necesidad de replantear el rol de la Corte Suprema para que ésta se enfoque en aplicar y determinar el sentido y alcance

del Derecho, debiendo avanzar hacia un sistema de selectividad, de modo de crear precedentes judiciales que permitan orientar a jueces a seguir una jurisprudencia uniforme, consistente y coherente en contextos de racionalidad, es decir, por la fuerza vinculante de sus propios argumentos. De este modo se puede prevenir conflictos o predecir su eventual resultado, lo cual constituye un importante elemento de certeza jurídica. De ocurrir lo anterior, es necesario revisar la utilidad de tener una Corte Suprema tan numerosa.

Todo lo anterior requiere reformas constitucionales y legales que requerirán muchos años. Se suman las comprensibles incertidumbres, reticencias y dificultades que pueden producir estos necesarios cambios al interior de este poder. Sin embargo, ello no puede desalentar la idea de poner a nuestro Poder Judicial en el sitio que merece, acorde con los tiempos y con la mirada puesta en el futuro, ya que constituye un fundamental pilar de la vida nacional que aporta a la libertad, al desarrollo y a la justicia de Chile del siglo que comienza.

Conclusiones

Nuestro Poder Judicial presenta un evidente retraso en comparación a la evolución de otras instituciones republicanas.

Su concepción, organización y lógica, han permanecido prácticamente intactos por casi 200 años. Chile ha sufrido importantes procesos modernizadores, especialmente en los últimos 35 años, que han dejado al tercer poder en una situación de rezago que hace necesario plantearse cómo debe ser nuestro Poder Judicial de cara al nuevo siglo.

Este retraso se manifiesta en una serie de instituciones, prácticas y paradigmas que no se condicen con un Estado moderno, eficiente y al servicio de las personas. La carrera judicial, el sistema de nombramientos, calificaciones, ascensos e incentivos y

Cuadro N°2
Nota Promedio a las Autoridades en Materia de Delincuencia 2008

	Nota Promedio
Jueces	2,96
Fiscales del Ministerio Público	3,74
Gobierno	3,90
Alcaldes	4,03
Policía	5,22

Fuente: Encuesta LyD, Noviembre 2008.

el rol de nuestra Corte Suprema, deben ser repensados si queremos enfrentar los nuevos desafíos del país. Es aquí donde lo urgente no debe nublarlo de lo importante.

Si bien ha sido la propia Corte Suprema la que, en algunas áreas, ha formulado cambios y medidas de transparencia, el grueso de estas reformas son responsabilidad del Congreso, y en última instancia, el Ejecutivo, dado el marco constitucional y legal que se requiere para llevar adelante la agenda que modernice nuestro Poder Judicial. Los gobiernos de la Concertación, habiendo puesto todo el enfoque en las reformas procesales (todas relevantes y necesarias), han descuidado el aspecto más fundamental: la actualización de los órganos e instituciones que tienen a cargo esos procedimientos, en orden a entregar una mejor justicia a los ciudadanos.

¹ En atención a la incorporación creciente de jueces a los diversos peldaños con variada extensión territorial que forman cada categoría del escalafón primario, saturando la base de la pirámide sin posibilidades reales de ascenso. Propuestas para una modernización del Poder Judicial. 30 de Septiembre de 2009, documento recoge la discusión y propuestas surgidas en el seno de la Comisión de Modernización de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial de Chile cuyo mandato tiene su origen en la XXXVI Convención Nacional de Coyhaique.

² Delaveau Swett, Rodrigo. Radiografía al trabajo de los tribunales superiores de justicia. año 2008.

³ (10,000 cases in the mid-2000s); Melanie Wachtell & David Thompson, *An Empirical Analysis of Supreme Court Certiorari Petition Procedures* 16 *Geo. Mason U. L. Rev.* 237