

UN MODELO CIUDADANO DE JUSTICIA: NO BASTA HABLAR DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

A CIVIC MODEL OF JUSTICE:
IT IS NOT ENOUGH TO TALK ABOUT JUDICIAL INDEPENDENCE

ALBERTO MERINO LEFENDA*

RESUMEN: Este artículo discute la demanda judicial por independencia interna en Chile, en el contexto del proceso de cambio constitucional. Plantea que una comprensión superficial del principio podría generar dificultades para enfrentar el principal desafío judicial en el país, consistente en el completo desacople entre la ciudadanía y su sistema judicial, la creciente deslegitimación de las instituciones judiciales y, finalmente, el riesgo para la propia independencia judicial como consecuencia de tales condiciones sociopolíticas. El artículo propone la necesidad de alcanzar un equilibrio entre independencia judicial y accountability o rendición de cuentas judicial, introduciendo mecanismos innovadores y nuevas estructuras con un foco claro: distribuir el poder dentro del sistema judicial, conectar con la sociedad civil y promover una cultura de independencia judicial y accountability, entendidos tales elementos como el mejor resguardo de la autonomía que los/las jueces/las requieren para adjudicar en un contexto democrático.

PALABRAS CLAVE: Independencia judicial.

ABSTRACT: This paper discusses the judiciary demand for internal independence in Chile, in the context of a process of Constitutional change. It claims that a rather superficial understanding of the principle could make it difficult to face the main judicial challenge in the country, which is the complete disengagement of the public and the judiciary, its increasing lack of legitimacy and ultimately the risk to Judicial Independence itself, as a consequence of such socio-political conditions. The paper proposes the need for a balance between Judiciary Independence and judicial accountability, introducing innovative mechanisms and structures with a clear focus: distribute power within the judiciary, connect with civic society and foster a culture of Judicial Independence and accountability as the best guardian of the autonomy that judges need in order to adjudicate in a democratic context.

KEYWORDS: Judicial independence.

* Ph.D. Académico en la Universidad de Los Lagos. Profesor de Derecho Procesal en la Universidad Alberto Hurtado. Juez entre los años 2000 y 2019.

I. INTRODUCCIÓN

Por varios años ya, la agenda de discusión gremial de juezas y jueces en Chile y de un sector de la academia se ha centrado en la independencia judicial y su resguardo. Tales planteamientos –en abstracto inobjectables– se han centrado en la problemática de la independencia interna y en la necesidad de crear una nueva orgánica encargada del gobierno judicial que permita separar tales funciones de las jurisdiccionales, hasta hoy concentradas en la Corte Suprema. Así se desprende la declaración de la Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados de Chile (2007) en su Convención Anual efectuada en Valdivia hace casi quince años y reiterada en posteriores instancias análogas. En el mismo sentido, en una postura más desarrollada, la misma Asociación presentó su propuesta formal de reforma constitucional enfocada fundamentalmente en una nueva estructura de gobierno judicial que permita garantizar la independencia interna (2016), todo lo cual se ha reafirmado con reiteradas apariciones de sus representantes en prensa¹. Es más, la actividad en que tanto jueces como académicos han trabajado de forma más articulada una propuesta de reforma judicial fue el Foro Judicial de 2011, gestionado por la Asociación Nacional de Magistrados y el Instituto de Estudios Judiciales. Tras varias sesiones de discusión, en que se abordaron temáticas diversas y complejas, con puntos de vista igualmente diversos y en algunos puntos discordantes, el balance final a cargo del profesor Miguel SOTO enfatiza que el aporte de todo el proceso del foro judicial se sintetiza en la idea de que “la idea misma de un superior jerárquico resulta un contrasentido. Cada tribunal ejerce el poder jurisdiccional, con sujeción a la ley y a los hechos, en idéntica medida y proporción y con la misma legitimidad”².

La consistencia de la demanda de juezas por más de una década tiene hoy –más que nunca, quizás– una probabilidad de ser acogida, en el marco del debate que lleva adelante la Convención Constitucional y que, en caso de prosperar, determinará una nueva configuración del poder público en Chile. Este artículo discute la demanda judicial de independencia interna en Chile, no en términos de su importancia, sino en cuanto a la falta de claridad sobre lo que se entiende por independencia judicial. Afirma que una comprensión superficial del principio podría generar dificultades para

¹ Ver CNN CHILE (2014), *passim*; PAUTA LIBRE (2021), *passim*.

² SOTO (2011), *passim*.

enfrentar el principal desafío judicial en el país, que no es necesariamente la aparente falta de independencia judicial interna, sino el total desacople entre la ciudadanía y su sistema judicial, su creciente falta de legitimidad y, en última instancia, el riesgo para la propia independencia judicial, como consecuencia de tales condiciones sociopolíticas. Finalmente, y de forma prospectiva, el artículo propone la necesidad de buscar un equilibrio entre la independencia judicial y la rendición de cuentas judicial o *accountability*, introduciendo mecanismos y estructuras innovadores con un enfoque claro: a) distribuir el poder dentro del sistema judicial; b) conectar el trabajo judicial, entendido como un servicio público, con la sociedad civil, y c) fomentar una cultura de independencia judicial y rendición de cuentas, entendida como el mejor guardián de la autonomía de los/as jueces/as para adjudicar en un contexto democrático.

II. UNA NOTA SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PODER JUDICIAL EN CHILE

Este trabajo se desarrolla desde la perspectiva del institucionalismo histórico, asumiendo que las instituciones, entendidas como acuerdos relativamente estables que inciden decisivamente en el comportamiento individual, constituyen el escenario de disputas por poder, y que, por lo mismo, están sujetas a cambios, dependiendo de la movilización de los actores institucionales a lo largo de procesos históricos³. Desde esta perspectiva, una adecuada interpretación de los actuales desafíos del sistema judicial requiere una mirada histórica, aun sintética, a la evolución del esquema de distribución del poder en el Poder Judicial chileno.

Si nos remontamos a los orígenes de la república, es claro que la deferencia a la autoridad política fue uno de los elementos distintivos del Poder Judicial chileno tras la independencia del país. La naciente República chilena se organizó en torno a un arreglo político conservador, como resultado de la fusión del autoritarismo colonial y el constitucionalismo republicano. El sistema se impuso estrictamente a través de la concentración de poder en manos del presidente de la República con el fin de lograr la estabilidad política en un contexto altamente inestable posterior a la independencia⁴.

³ MAHONEY y THELEN (2010), pp. 8-9.

⁴ COLLIER y SATER (2004), pp. 54-60.

Los poderes presidenciales también se extendían sobre el Poder Judicial y, en consecuencia, desde el principio, la adhesión a la ley se equiparó a la voluntad del Ejecutivo, lo que se aseguraba mediante intervención política directa en los nombramientos judiciales y la disciplina⁵. Cuando la agitación social comenzó a modificar la esfera política a principios de la década de 1920, el gobierno del presidente Alessandri redactó una nueva Constitución que cambió la orientación del Estado, introduciendo importantes reformas políticas. Entre otros cambios, se reforzaron notablemente los poderes del sistema judicial, implementando por primera vez atribuciones de revisión judicial. Como argumenta HILBINK⁶, este fue un movimiento estratégico para proteger el *statu quo*. De hecho, la Constitución introdujo reformas simultáneas para aislar al Poder Judicial en el escenario político, reforzando los poderes de la Corte Suprema sobre la organización judicial en términos de reclutamiento, ascensos y atribuciones de control de arriba hacia abajo, limitando fuertemente las influencias externas al Poder Judicial. De esta forma, se adoptó un modelo corporativista, en el sentido de una “asociación monopolística, jerárquicamente ordenada, oficialmente reconocida, claramente delimitada”⁷. Como consecuencia, el Poder Judicial se convirtió en una burocracia autónoma que concentraba su poder en la cúspide y estaba aislado de la influencia política justo cuando la hegemonía conservadora llegaba a su fin⁸.

Paradójicamente, el fortalecimiento de las atribuciones de la Corte Suprema no modificó su tradicional orientación deferente. Esta actitud persistió en manos de una élite judicial conservadora con fuertes atribuciones para reproducir tal patrón, controlando el reclutamiento, la carrera y el desempeño de los jueces sin interferencia externa. De acuerdo con ello, las reformas introducidas por la Constitución de 1925 para empoderar al sistema judicial sirvieron para “congelar una comprensión decimonónica de la ley, la sociedad y el rol judicial dentro de la institución”⁹. En efecto, el Poder Judicial estaba aislado del debate político, mientras que la élite

⁵ HILBINK (2007), p. 71.

⁶ HILBINK (2007), *passim*.

⁷ SCHMITTER, citado por BACCARO (2003), p. 685.

⁸ HILBINK (2007), pp. 55-59.

⁹ HILBINK (2007), p. 226. En el original en inglés: “freeze a nineteenth-century understanding of the law, society, and the judicial role into the institution”.

conservadora en la Corte Suprema estaba fuertemente facultada para reproducir sus propios puntos de vista a través de la disciplina y los ascensos¹⁰. Como resultado, el Poder Judicial logró un mayor nivel de independencia y estabilidad externas, pero a cambio se descuidó por completo la idea de independencia interna. Una consecuencia de este giro corporativista es que se aisló a la judicatura de las preocupaciones sociales y se reforzó un patrón *apolítico* del trabajo judicial¹¹. De esta forma, el rol del/la juez/za se configuró como un asunto esencialmente técnico más que político.

El verdadero rostro de esta filosofía *apolítica* quedaría claro con el cambio del balance político en el país en la segunda mitad del siglo XX. En efecto, en tiempos de agitación política, los tribunales cambiaron sus actitudes tradicionalmente deferentes para defender activamente el *statu quo*. HILBINK¹² muestra que, particularmente bajo los gobiernos de Frei Montalva y Allende, la Corte Suprema abandonó repetidamente su tradición deferente y su enfoque legalista de toma de decisiones para desafiar al gobierno en casos en los que el razonamiento basado en principios y la retórica de protección de derechos –esencialmente en lo que respecta a los derechos de propiedad– se utilizaron con frecuencia. De acuerdo con ello, es plausible argumentar que, detrás de la ideología *apolítica*, en realidad había una ideología conservadora sustantiva en funcionamiento, que se ocultaba tras el lenguaje técnico¹³.

Cuando los militares tomaron el poder en 1973, el Poder Judicial permaneció intacto después de destituir a alrededor del 10% de los jueces, principalmente en los escalones inferiores¹⁴. Durante los siguientes diecisiete años, el Poder Judicial otorgó a la dictadura un manto de legitimidad legal, confiando nuevamente en su ideología *apolítica* y enfoque técnico para la toma de decisiones. La deferencia al poder político, ahora en manos de los militares, fue una vez más el estándar aceptado de comportamiento judicial, ya que los tribunales se mostraron reacios, con limitadas excepciones, a tomar una posición contra el autoritarismo y las violaciones de los derechos humanos¹⁵.

¹⁰ HILBINK (2007), p. 226.

¹¹ HILBINK (2007), *passim*; VARGAS (2007), *passim*; COUSO y HILBINK (2011), *passim*.

¹² HILBINK (2007), pp. 75-78.

¹³ HILBINK (2007), p. 38.

¹⁴ VARGAS y DUCE (2000), *passim*.

¹⁵ HILBINK (2007), p. 176; HUNEUS (2010), *passim*.

Después de la dictadura, el patrón estructural dominante se mantuvo: el Poder Judicial es formalmente una burocracia fuerte en la que las decisiones tomadas por los jueces inferiores son revisadas en apelación por los mismos ministros que evalúan su desempeño anualmente y deciden sobre aspectos como licencias, medidas disciplinarias y ascensos. Sin perjuicio de ello, en los últimos años se han implementado sucesivas reformas en los esquemas de reclutamiento judicial, gestión, salarios, formación judicial y también en el esquema de evaluación del desempeño. Las reformas procesales iniciadas en el año 2000 han incidido en un aumento significativo del tamaño del Poder Judicial, a partir del ingreso de cientos de nuevos/as jueces/zas requeridos/as para aplicar tales esquemas procesales. El alcance de estos cambios y sus efectos sobre la configuración, estructura y funcionamiento del Poder Judicial no son del todo claros aún. Académicos especializados han afirmado en el pasado que los patrones organizacionales dominantes no se han alterado, a pesar de las incipientes y aisladas aperturas a nuevas ideas en el contexto de una organización que todavía es fuertemente jerárquica¹⁶. En el lado opuesto, otros académicos han notado el drástico debilitamiento de la jerarquía judicial luego de las reformas¹⁷, de manera que el componente principal de una organización jerárquica, es decir, la autoridad ejercida de arriba hacia abajo, ya no sería el factor dominante de la organización.

En la actualidad resulta evidente que un número muy elevado de jueces, reunidos en la Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados o el Instituto de Estudios Judiciales, sienten hoy libertad para criticar fuertemente y antagonizar a la Corte Suprema. Desde dichos enclaves se han promovido reiteradamente reformas estructurales al Poder Judicial, con el fin de reforzar la independencia judicial interna, atacando la forma en que la Corte Suprema ejerce su autoridad¹⁸. Este cambio actitudinal ha sido constatado desde la academia, particularmente por COUSO y HILBINK¹⁹, quienes dieron cuenta hace una década de un nuevo paradigma de comportamiento en el interior del Poder Judicial, observando un grupo de jueces/zas que activamente desafiaba los estándares habitualmente utilizados para adjudicar y para asumir

¹⁶ Ver HUNEUS (2010), *passim*; COUSO y HILBINK (2011), *passim*.

¹⁷ VARGAS (2007), pp. 112-114; (2011), pp. 196-197.

¹⁸ Ver PIÑEIRO (2019), *passim*.

¹⁹ COUSO y HILBINK (2011), p. 116.

su rol ante la opinión pública y el mundo político. Este grupo terminó por consolidarse como un activo agente en la disputa por el poder en el interior del Poder Judicial, controlando ya por varios años la Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados, que, en consecuencia, mantiene como principal objetivo su demanda por una nueva forma de gobierno judicial²⁰. En tal sentido, la Asociación ha desarrollado una propuesta formal de regulación constitucional para el Poder Judicial, orientada a reforzar la independencia interna a partir de la configuración de una nueva estructura de gobierno del sistema²¹.

III. EL ENFOQUE EN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

El deseo histórico de escapar del control ejercido por la Corte Suprema probablemente explica el fuerte enfoque en la independencia judicial y las propuestas de configuración de un nuevo guardián institucional de tal principio como la principal preocupación de los/as jueces/zas chilenos/as con respecto a la configuración del nuevo Poder Judicial. Sin embargo, por importante que sea, el debate sobre la independencia judicial ha sido relativamente superficial, concentrándose en aspectos puramente estructurales y dejando diversos aspectos sin respuesta. En mi perspectiva, es necesario abordar los siguientes puntos para luego discutir los arreglos estructurales que podrían incluirse en la Constitución respecto de la institucionalidad judicial:

1. *¿Qué se entiende por independencia judicial?*

La discusión conceptual es relevante en muchos aspectos. Por un lado, se necesita claridad conceptual para el diseño institucional. Si el objetivo principal de los arreglos estructurales judiciales será proteger la independencia judicial, debemos tener claro qué merece exactamente esa protección en primer lugar. En tal sentido, el documento oficial de la Asociación de Magistradas y Magistrados²² hace una declaración clara sobre la idea de independencia conectado a la autonomía en el proceso de adjudicación. Sin embargo, tal claridad no ha sido tan nítida en determinadas acciones de la

²⁰ Ver OLAVE (2021), *passim*.

²¹ ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DE CHILE (2016), *passim*.

²² ASOCIACIÓN DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS (2016), *passim*.

misma organización. Por ejemplo, luego de una crisis económica en 2016, el gobierno anunció que en ese año los salarios más altos de *todo* el aparato del Estado no percibirían el reajuste anual requerido para ajustarlos a la inflación. Tal medida afectó a las principales autoridades del Ejecutivo, Legislativo y a un grupo de jueces de los niveles superiores del escalafón judicial. A pesar de que no hubo conexión directa o indirecta entre la medida tomada y alguna decisión judicial o caso conocido por los tribunales, la Asociación inició una protesta a nivel nacional que llevó a los jueces a marchar por las calles de una manera nunca antes vista, alegando que la independencia judicial estaba en juego²³. Por supuesto, los sueldos se podrían utilizar para controlar a los jueces de manera ilegítima, pero en este caso la medida no solo era temporal, marginal y vinculada a una emergencia económica, sino que estaba dirigida a todo el aparato del Estado y no solo a la judicatura, descartando cualquier ilegitimidad o vinculación con la independencia judicial. En efecto, si el supuesto ataque no tiene la intención de influir en las sentencias o castigar a los jueces por la forma en que ejercen su función, entonces no es un ataque a la independencia judicial. Podría discutirse como una buena o mala política, pero el principio fundamental que rige al Poder Judicial no debe ser abusado de tal manera, arriesgando con ello su completa desfiguración²⁴.

Probablemente una buena forma de entender el principio de independencia judicial fue explicada por el académico Javier Couso²⁵ en un seminario, invitado por la Asociación Nacional de Magistrados: la independencia judicial debe ser entendida como un principio instrumental en relación a la autonomía del juez en el proceso de adjudicación. Una idea como esa ayuda a fijar los límites de la independencia judicial, pues, así, no todas las

²³ Ver FLORES (2016), *passim*; ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE CHILE (2019), *passim*.

²⁴ Llamen la atención las similitudes y diferencias, entre este caso y el ocurrido en Inglaterra y Gales, donde los altos sueldos del Estado fueron congelados entre 2009 y 2013, generando una caída del 18,3 % en los salarios más altos de la judicatura, con el consiguiente malestar entre los/as jueces/zas (ver GEE *et. al.* (2015), pp. 80-81). La respuesta gremial en ese caso, tras descartar un ataque al principio de independencia judicial, altamente valorado en Gran Bretaña, consistió en negociaciones de bajo perfil, entendiéndose que escalar el conflicto implicaba un alto riesgo de rechazo por parte de la opinión pública, considerando los altos sueldos de los jueces. Dicho riesgo fue evaluado como potencialmente dañino precisamente para la independencia judicial.

²⁵ COUSO (2010), *passim*.

actividades del/la juez/a están protegidas por el principio de independencia judicial. Por supuesto, parece obvio que los jueces no pueden utilizar el principio como excusa para un desempeño deficiente, mientras que es el contenido sustantivo de sus sentencias lo que no puede ser interferido directa o indirectamente por otras autoridades, políticas o judiciales. En efecto, la comprensión generalmente aceptada del principio de independencia judicial implica que las decisiones judiciales sean basadas en un método imparcial de adjudicación en virtud del cual el/la juez/a determina de buena fe los hechos del caso y el derecho aplicable, sin interferencia alguna ni apariencia de ella²⁶.

En conexión con la comprensión de la independencia judicial previamente reseñada, diversos instrumentos²⁷ y autores²⁸ distinguen las condiciones que típicamente contribuyen a sostener este principio. Así, por ejemplo, no hay discusión en cuanto a que la inamovilidad, el nombramiento basado en méritos o el hecho de que las remuneraciones o los sistemas de evaluación y disciplinarios no deban ser usados para influir en los procesos de adjudicación constituyen condiciones necesarias para asegurar la independencia y, con ello, la autonomía del/la adjudicador/a. Tales condiciones consideradas en abstracto no parecen ser problemáticas. Es su implementación concreta, lo que suele ser objeto de diferencias y dificultades, demostrando que la independencia judicial, más que un ideal abstracto que todo el mundo acepta, consiste en un conjunto de reglas, prácticas e instituciones que son *contextuales y debatibles*²⁹.

Resulta evidente que las características del contexto deben ser cuidadosamente analizadas en cada caso, cuando se busca implementar medidas o mecanismos orientados a resguardar o fortalecer la independencia judicial. En otras palabras, no existe un paquete uniforme de medidas o una estructura formal estándar que garantice el respeto por este principio, si ello no responde a los requerimientos y particularidades del contexto. Un Consejo de la Magistratura, por ejemplo, no fortalecerá la independencia si no prima en este y en su vinculación con el mundo político una verdadera convicción en torno a la importancia del principio y su relación con otras demandas que se formulan al sistema de justicia. La evidencia internacional es contundente

²⁶ SHAPIRO (1981), p. 1.

²⁷ Ver OFICINA ENCARGADA DE DROGAS Y CRIMEN DE LAS NACIONES UNIDAS (2002), *passim*.

²⁸ Ver GEE *et al.* (2015), pp. 10-11.

²⁹ GEE *et al.* (2015), p. 11.

en casos de países donde las estructuras formales simplemente no bastan para asegurar niveles aceptables de independencia judicial, y, a la inversa, son también contundentes los casos de países con alta adherencia a los principios de un Estado de derecho, incluyendo el respeto por la autonomía de los/as jueces/zas al adjudicar, a pesar de la inexistencia de arreglos estructurales que lo garanticen formalmente, siendo el Reino Unido el caso más claro probablemente³⁰. En otras palabras, los mecanismos para asegurar la independencia judicial *de iure* no son necesariamente coincidentes con los niveles de independencia judicial *de facto*. Más bien al contrario, suele ocurrir que mejoras en la protección *de iure* no son seguidas por efectivas mejoras en la independencia *de facto*³¹, de forma tal que su protección demanda ir más allá de las clásicas garantías formales asociadas a este principio³². De esta manera, resulta necesario considerar especialmente el carácter *contextual* de los arreglos institucionales de los que depende la independencia judicial, que descansa fundamentalmente en el conjunto de interacciones entre diversos actores y agentes, tanto judiciales como políticos, en virtud de las cuales se negocia, atiende o decide sobre la implementación específica de las políticas aplicables al sistema judicial³³. La forma concreta en que se conduzcan tales interacciones será lo que determine finalmente el grado de respeto y resguardo a la independencia judicial *de facto*, demandando ello un análisis detallado del contexto y de las trayectorias institucionales de cada sistema de justicia.

Del carácter *contextual* de la independencia judicial se desprende su contenido *debatible*³⁴, en el marco de las interacciones en que se juega el respeto del principio. Desde esta perspectiva, la configuración de los mecanismos organizacionales de la judicatura, *i. e.*, los sistemas de reclutamiento, promociones, evaluación de desempeño, disciplina, desvinculaciones, formación y capacitación, etc., resulta siempre debatible respecto de sus efectos sobre la independencia. Así, por ejemplo, en el caso español, la independencia judicial no depende tanto o solamente de sus estructuras formales, en ese caso de su Consejo de la Magistratura, democráticamente configurado, sino

³⁰ GEE *et al.* (2015), pp. 12-13.

³¹ MELTON y GINSBURG (2014), p. 210.

³² HELMKE y ROSENBLUTH (2009), *passim*.

³³ GUARNIERI y PEDERZOLI (2020), p. 32.

³⁴ GEE *et al.* (2015), pp. 12-13.

de la forma específica en que los agentes judiciales y políticos han debatido y resuelto en dicho contexto sobre cuestiones como el sistema de evaluación de desempeño aplicable a los/as jueces/zas, uno de los más cuestionables y problemáticos, por introducir incentivos y remuneraciones variables al trabajo judicial, acarreando lógicas institucionales normalmente ajenas al sistema de justicia y toda clase de distorsiones sobre el proceso de decisión³⁵, afectando con ello de manera muy concreta la autonomía del juzgador para adjudicar. En definitiva, además de mirar a las estructuras formales que resguardan la independencia, un foco muy relevante de cualquier interesado en el tema, debe situarse en el foro en que se debaten las dinámicas organizacionales de la judicatura y en los procesos de toma de decisiones que allí se desarrollan.

2. *Independencia judicial, ¿interna o externa?*

La Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados cuenta con una propuesta oficial para la configuración constitucional del Poder Judicial³⁶. En este documento hacen una clara diferencia entre la independencia interna y externa, alegando que solo la última ha sido un tema de atención y resguardo en Chile, mientras que la primera ha sido severamente descuidada. Históricamente, no hay duda sobre la exactitud de tal afirmación³⁷. Sin embargo, en los últimos años ha surgido un escenario completamente nuevo. De hecho, está claro que el poder de la Corte Suprema como principal agente del sistema ha disminuido, mientras que el surgimiento y empoderamiento de las asociaciones de jueces de base ha alterado, al menos parcialmente, el patrón de distribución del poder dentro del sistema judicial. El nuevo escenario es bastante evidente si se revisa el discurso utilizado por jueces y juezas tanto en sentencias como en medios de prensa³⁸, recurriendo libremente a una nueva retórica y un fuerte enfoque en la protección de los derechos. Como se mencionó anteriormente, desde la Academia se ha sostenido que en los últimos años el Poder Judicial exhibe una preocupante tendencia a la fragmentación y falta de coherencia³⁹, síntomas de un sistema en el que

³⁵ DOMENECH (2009), *passim*.

³⁶ ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DE CHILE (2016), *passim*.

³⁷ HILBINK (2007), *passim*.

³⁸ Ver GONZÁLEZ (2020), *passim*.

³⁹ VARGAS (2007)), *passim*; (2011), *passim*.

los antiguos mecanismos de control de arriba hacia abajo –responsables del débil sentido de independencia judicial interna– ya no juegan un papel significativo. Al mismo tiempo, la Asociación de Magistradas y Magistrados cuestiona públicamente y continuamente las medidas y políticas implementadas por la Corte Suprema⁴⁰, dejando en evidencia que en la actualidad el escenario judicial ya no se rige por un *ethos* antidemocrático en que la disidencia es asfixiada. De hecho, es plausible sostener que los/as juezas son actualmente más independientes que nunca antes y de lo que están dispuestos/as a reconocer, mientras que, por otro lado, la falta de coherencia institucional del sistema judicial podría estar erosionando su legitimidad.

Por otro lado, la independencia externa se ha dado por sentada en Chile, principalmente por la histórica separación del Poder Judicial de la esfera política y el fuerte empoderamiento de la Corte Suprema. Por lo tanto, el foco de preocupación del gremio judicial siempre ha estado en el aspecto interno del principio. Sin embargo, nuevos desafíos, incluyendo la creciente influencia de las redes sociales y la opinión pública y su impacto potencial en la decisión de los jueces y el debilitamiento significativo de la legitimidad del Poder Judicial en Chile⁴¹, constituyen razones suficientes para empezar a preocuparse también por los riesgos potenciales para la independencia judicial desde fuera del sistema, que podrían llegar a ser mucho más significativos que lo que queda de las deficiencias estructurales internas.

3. ¿Es la independencia judicial el principio supremo del Poder Judicial?

Preguntar si la independencia judicial es el principio supremo o no implica preguntarnos sobre otros principios relevantes de la organización judicial. Históricamente en Chile, la independencia judicial ha sido tratada en los textos tradicionales de estudio del derecho como parte de una tríada que incluye también los principios de inamovilidad y responsabilidad⁴². En consecuencia, la seguridad en el cargo se considera una condición de la independencia, mientras que la responsabilidad es particularmente necesaria, ya que los jueces independientes que no arriesgan su trabajo como resultado de sus decisiones deben rendir cuentas de alguna manera específicamente

⁴⁰ Ver PIÑEIRO (2019), *passim*.

⁴¹ HILBINK (2019), *passim*.

⁴² CASARINO (2011), pp. 60-61; VARGAS y FUENTES (2018), pp. 222-225.

regulada por la ley para evitar el abuso de su cargo. Es notorio que las normas de responsabilidad judicial probablemente estén tan desactualizadas como las relativas a la independencia judicial en Chile. Sin embargo, no han recibido tanta atención de parte de los/as jueces/zas, mientras que sus organizaciones gremiales y de estudios carecen de propuestas específicas en materias como evaluaciones de desempeño, por ejemplo, más allá de la crítica a un sistema actual desactualizado y que probablemente nadie toma demasiado en serio.

Curiosamente, el enfoque triádico tradicional referido a la independencia judicial se asemeja a los enfoques dominantes en otros contextos, donde este principio se entiende necesariamente en equilibrio con la noción de *accountability* o rendición de cuentas, considerada su contraparte⁴³. En concordancia con aquello, en el contexto europeo, el Cuadro de Indicadores o *Scoreboard* de la justicia de la Unión Europea, que es el instrumento más completo para la evaluación comparativa de los sistemas judiciales en dicho contexto, evalúa y compara el sistema judicial de cada país sobre la base de tres aspectos interrelacionados e inseparables: calidad, eficiencia e independencia, dejando claro que la independencia judicial es un principio significativo para el sistema democrático, siempre y cuando se equilibre con herramientas adecuadas de rendición de cuentas⁴⁴, que hagan a los/as jueces/zas responsables y conscientes del poder que la ciudadanía pone en sus manos, reforzando con ello la calidad del sistema. En tal sentido, la doctrina comparada ha considerado que las ideas de independencia judicial y *accountability* o rendición de cuentas constituyen dos caras de una misma moneda⁴⁵. Esta idea puede ser considerada contraintuitiva en nuestro contexto, donde los mecanismos de rendición de cuentas, dada su configuración histórica, han estado siempre en tensión con la independencia judicial. Sin embargo, desde una óptica distinta, la configuración de mecanismos razonables de *accountability* puede constituir un resguardo significativo para la independencia, fundamentalmente si contribuyen a aumentar los niveles de confianza pública en el sistema judicial, disminuyendo con ello las presiones que pudieran socavar la independencia y autonomía de los/as jueces/zas⁴⁶. Más aún, desde una perspectiva práctica, las interacciones sociales y

⁴³ Ver LE SUEUR (2004), *passim*; CONTINI y MOHR (2007), *passim*; GEE *et al.* (2015), *passim*.

⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION (2020), *passim*.

⁴⁵ BURBANK (1998), p. 315.

⁴⁶ BRODY (2008), *passim*.

políticas relevantes para la independencia judicial dan lugar a debates en que usualmente ambos aspectos –independencia y *accountability*– suelen encontrarse como parte de un mismo problema⁴⁷. Así, por ejemplo, cuando jueces/zas negocian asuntos presupuestarios con el Ejecutivo, no cabe duda de que pretensiones en torno a la independencia judicial y los niveles de *accountability* subyacen a la discusión, en búsqueda de un balance.

Resulta particularmente relevante subrayar la importancia de la rendición de cuentas en el caso chileno, por varias razones: primero, la Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados parece estar estancada en el reclamo sobre la independencia judicial, olvidando la idea de *accountability* o rendición de cuentas como su contrapartida, y, segundo: a pesar de la relevante modernización del Poder Judicial chileno en los últimos treinta años (en términos de infraestructura, financiamiento, salarios, capacitación, etc.), su legitimidad y valoración pública se encuentra prácticamente en el suelo. De hecho, como afirma HILBINK⁴⁸, la evidencia empírica de los últimos años⁴⁹ permite sostener que existe una total desvinculación entre la opinión pública y el Poder Judicial chileno, una condición peligrosa para la estabilidad del sistema de justicia y del sistema político en general. Más aún, a nivel comparativo, el nivel de confianza ciudadana en el sistema judicial es significativamente bajo si se contrasta con otros países de la región con niveles de recursos, capacidad y estabilidad institucional mucho más bajos que Chile. Claramente, el severo debilitamiento de la legitimidad de las instituciones en Chile no es exclusivo del Poder Judicial, sino que involucra al sistema institucional en su conjunto: políticos, partidos políticos, gobierno, Parlamento, policía, etc. No obstante, la amplia expansión de la enfermedad no constituye un motivo suficiente para ignorarla. De acuerdo a ello, si existe una tarea urgente para el Poder Judicial chileno, probablemente sea la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el trabajo de los tribunales y los/as jueces/zas. No solo porque la situación actual es intrínsecamente preocupante, sino también porque el actual es-

⁴⁷ GEE *et al.* (2015), p. 22.

⁴⁸ HILBINK (2019), p. 2.

⁴⁹ El argumento se basa en estudios de opinión sucesivos, efectuados por el PNUD, el Centro de Estudios Longitudinales de la Universidad Católica, Latinobarómetro y Gallup, todas con resultados análogos en el sentido del deterioro de la confianza pública en el sistema judicial chileno.

tado de cosas podría traer nuevos desafíos y riesgos para la independencia judicial: si los tribunales no funcionan de manera aceptable para el público, las recetas populistas podrían verse como un remedio, detonando presiones crecientes sobre el sistema judicial. En consecuencia, el sistema de justicia necesita desesperadamente nuevas formas de conectarse con la gente: un poder judicial del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, como afirma HILBINK⁵⁰, adaptando la famosa frase de Lincoln, bajo nuevas dinámicas, adecuadas al contexto actual y orientadas a construir una cultura judicial distinta, abierta y democrática.

IV. UN SISTEMA JUDICIAL ABIERTO, PARTICIPATIVO Y CIUDADANO

Haciendo un balance, parece claro que las demandas de una nueva estructura judicial que propone la Asociación Nacional de Magistradas y Magistrados para proteger la independencia judicial interna no son necesariamente erróneas, pero quizá no responden de manera significativa a las características del contexto judicial chileno actual –más allá de las regulaciones formales evidentemente discutibles– ni a las necesidades y demandas actuales que tiene el pueblo chileno con respecto a su sistema judicial. De hecho, centrarse en la independencia interna como objetivo principal de los cambios podría hacer que la organización judicial sea más aceptable desde una perspectiva formal, pero probablemente deje desatendidos los principales temas y fuentes de conflicto. Más aún, la ciudadanía podría malinterpretar el refuerzo de la independencia sin enfatizar la necesidad de la rendición de cuentas como contraparte equilibrante, como una forma de aumentar el corporativismo y los privilegios de una élite judicial intocable y bien pagada. En consecuencia, construir una relación más equilibrada entre la independencia judicial y la rendición de cuentas parece una condición necesaria para la construcción de un nuevo sistema judicial. En efecto, un poder judicial del pueblo, para el pueblo y por el pueblo⁵¹ no puede depender de su aislamiento y estricta independencia estructural como fuente de legitimidad. Por el contrario, se requieren mecanismos innovadores de rendición de cuentas para reconectar la organización judicial con la ciudadanía y para que los/as jueces/zas sean más conscientes

⁵⁰ HILBINK (2019), *passim*.

⁵¹ HILBINK (2019), *passim*.

de las demandas democráticas que pesan sobre ellos/as, a partir del poder que los ciudadanos han puesto en sus manos. Para ello, probablemente sea necesario dar un paso a nivel constitucional y consagrar no solamente la independencia judicial como principio base de la administración de justicia, sino que probablemente la Carta Fundamental deba configurar dicho principio en una relación equilibrada y recíproca con la rendición de cuentas o responsabilidad judicial.

En términos más específicos, la configuración de un sistema judicial asentado en un balance entre independencia judicial y *accountability* debe resolver las siguientes discusiones:

1) La distribución del poder o la discusión sobre el gobierno del Poder Judicial.

Los jueces chilenos han sido persistentes en proponer una nueva estructura de gobierno judicial en forma de Consejo de la Judicatura, a cargo de la administración del Poder Judicial y de los principales aspectos de su gobierno: selección y promoción de jueces, materias disciplinarias, capacitación judicial, etc. La composición de este Senado Judicial ha sido discutida por los jueces desde 2007, en una Convención Nacional, en la que la propuesta formal emanada de la Asamblea Plena fue que cualquier estructura de gobierno judicial debería incluir únicamente a jueces/zas⁵². Afortunadamente, tal idea corporativista no ha prevalecido⁵³, ya que propuestas posteriores han sostenido que el órgano de gobierno judicial debería incluir miembros externos al Poder Judicial.

Una preocupación especial en el caso de instalarse un sistema de gobierno judicial centralizado y basado en un Consejo se refiere a la posibilidad de que las lógicas institucionales dominantes en el sistema de justicia⁵⁴ respondan de manera central a alineamientos estrictamente políticos respecto de la toma de decisiones. Una estructura alternativa podría estar compuesta por diferentes y más pequeños foros o comisiones, cada una a cargo de un área de gobierno judicial, por ejemplo, nombramientos judiciales. De esta forma, es posible que la especificidad del enfoque ayude a moldear las ló-

⁵² ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE CHILE (2007), *passim*.

⁵³ No es necesario aclarar que el Poder Judicial no pertenece a los/as jueces/zas, sino a la ciudadanía, de manera que cuesta entender una propuesta desde la judicatura orientada a resguardar su aislamiento institucional si no es desde la perspectiva de la defensa de intereses corporativos.

⁵⁴ Ver THORNTON *et al.* (2012), *passim*.

gicas institucionales dominantes en cada caso, logrando un equilibrio con las preferencias políticas de los integrantes del órgano.

En muchos países se han creado consejos de la judicatura y, en particular, las experiencias de Italia y España suelen citarse en Chile como referentes relevantes a considerar⁵⁵. Al respecto, es importante tener presente que los consejos judiciales no son la única forma de gobierno democrático de los sistemas judiciales. Más aún, resulta claro a la luz de la evidencia, que tampoco constituyen una condición necesaria ni suficiente para la independencia o la calidad judicial⁵⁶. Probablemente el trasplante de estructuras organizacionales complejas, como es un Consejo de la Magistratura, demande una visión clara sobre la cultura y el contexto en que se pretenden instalar estas nuevas orgánicas. En el caso chileno, los patrones organizacionales dominantes en el aparato público –y también en el privado– tienden a ser jerárquicos en lo que se refiere a la distribución del poder, que de esta forma suele concentrarse en manos de las élites, tema que podría estar vinculado a los detonantes del descontento social en los últimos años. De acuerdo a ello, no está claro que una nueva orgánica que concentre atribuciones gubernamentales sea la mejor opción, dada esta tendencia al control desde arriba que puede observarse como prevalente en las formas organizacionales chilenas. El patrón jerárquico no es conflictivo en sí mismo, pues esta estructura constituye un rasgo común de la organización burocrática, cuyo sentido y significado dependerán en gran medida de la forma específica que esta adopte en la organización de que se trate⁵⁷. De esta forma, en caso de adoptarse un modelo de consejo de magistratura, especial atención deberá ponerse en el patrón de formalización o establecimiento de reglas de la organización: coercitivo o habilitante, lo que, a su vez, depende del grado de participación, transparencia y flexibilidad con que se adopten las reglas organizacionales⁵⁸. Al respecto, un modelo de formalización coercitiva tiende a la concentración de las decisiones, mientras un modelo habilitante abre espacios significativos de participación, por ejemplo, a jueces de todos los niveles, en el caso del sistema judicial. Asimismo, el patrón coercitivo tiende

⁵⁵ Ver BORDALÍ (2015), *passim*.

⁵⁶ GUARNIERI (1993), *passim*; GAROUPA y GINSBURG (2009), *passim*; MELTON y GINSBURG (2014), *passim*.

⁵⁷ Ver DU GAY (2005), pp. 1-13.

⁵⁸ ADLER y BORYS (1996), *passim*.

a la opacidad en la toma de decisiones, mientras la alternativa habilitante enfatiza la transparencia de dos vías: desde fuera de la organización hacia dentro y desde dentro hacia fuera, en el ánimo de percibir las demandas externas sobre el sistema y atenderlas consecuentemente. Por último, un modelo coercitivo tiende a la rigidez de las decisiones organizacionales, mientras su opuesto abre espacios de flexibilidad y adaptabilidad en las decisiones de la organización. Teniendo lo anterior en cuenta, un nuevo modelo debería evitar replicar el patrón de gobierno judicial jerárquico-autoritario de la Corte Suprema mediante la concentración del poder en la nueva estructura. Esto, promoviendo una discusión sobre la formalización de las reglas organizacionales o los mecanismos específicos que permitirían asegurar participación amplia, transparencia y flexibilidad en el devenir organizacional. De esta forma, la discusión debería enfocarse más que en la forma y estructura de la nueva orgánica, en las lógicas institucionales que esta promueva y en las formas de distribución del poder disponibles a partir de un sistema de reglas participativo, transparente y flexible.

2) (Re)conexión con la ciudadanía.

Como sostiene HILBINK⁵⁹, el proceso de deslegitimación judicial en Chile requiere de nuevos enfoques que permitan recuperar la confianza de la ciudadanía en su sistema de justicia. En tal sentido, una alternativa común en el mundo anglosajón se basa en la idea de sistema de justicia como servicio público, lo que en términos generales se opone a la idea de justicia como autoridad, más bien prevalente en países europeos del sur y Latinoamérica. La idea de justicia como servicio público ha tendido a extenderse en el mundo como consecuencia de procesos de modernización de los sistemas judiciales que buscan innovaciones orientadas precisamente a mejorar la confianza pública en los tribunales. Así, por ejemplo, BUSSETTI y VECHI⁶⁰ dan cuenta de los resultados de un proceso modernizador en el sistema judicial italiano, financiado con fondos europeos y basado, precisamente, en el concepto de justicia como servicio público.

La idea central de este enfoque implica poner en el centro del proceso de administración de justicia al/la ciudadano/a. De esta forma, no son los intereses profesionales de abogados/as o los intereses corporativos de los/as jueces/zas ni los intereses de otros grupos de interés lo que constituye la

⁵⁹ HILBINK (2019), *passim*.

⁶⁰ BUSSETTI y VECHI (2018), *passim*.

centralidad de la preocupación del sistema de justicia. El foco se encuentra en el interesado que plantea un conflicto a decisión de los tribunales de justicia⁶¹. Desde luego, este modelo impacta la comprensión de la noción de *accountability* y obliga al sistema judicial a generar mecanismos efectivos de aseguramiento de la calidad, información, transparencia, accesibilidad, etc.

Una manifestación del enfoque de justicia como servicio público se encuentra en los esquemas de justicia abierta aplicados en diversos países, incluyendo una reciente y positiva experiencia en Buenos Aires, Argentina, en que el personal de un tribunal fue capaz de aprovechar los espacios de autonomía disponibles para alejarse de la cultura judicial dominante y aplicar mecanismos de justicia abierta centrados en el/la ciudadano/a, mediante medidas simples y al alcance del tribunal sin demanda de nuevos recursos, para entregar un servicio de calidad y una mejor experiencia al ciudadano usuario del sistema de justicia⁶².

Desde una perspectiva más estructural, una medida a considerar fue considerada en el punto 1) que antecede: la participación de representantes de la sociedad civil en los órganos encargados de la toma de decisiones organizacionales de la judicatura. En tal sentido, son múltiples las experiencias a nivel mundial, resultando quizá destacable el caso de la *Judicial Appointments Commission* británica, que incorpora ciudadanos legos en el proceso de selección de jueces como parte de un panel que evalúa las competencias de los postulantes, no solo en lo técnico, sino también en relación con habilidades comunicativas y el carácter del/la postulante, a través de ejercicios de simulación que el panel debe presenciar y considerar en sus deliberaciones⁶³. Otras formas de participación ciudadana que valdría la pena evaluar involucran el proceso mismo de decisión judicial, como es el caso del jurado, institución en franca expansión a nivel mundial, precisamente en el ánimo de hacer del sistema de justicia un servicio ciudadano.

3) Fortalecimiento de una cultura de independencia y *accountability* judicial.

En este punto, desde luego el equilibrio entre independencia judicial y *accountability* se ve favorecido si las previas condiciones se cumplen: organización judicial participativa, transparente y flexible, basada en una

⁶¹ JUEZAS Y JUECES PARA LA DEMOCRACIA (2017), *passim*.

⁶² VER PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2021), *passim*.

⁶³ JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (2020), *passim*.

distribución equilibrada del poder, en lugar de su concentración en una élite, y conexión con la ciudadanía, particularmente a partir de una concepción del sistema de justicia como servicio público. Sobre esa base, es posible pensar en numerosos mecanismos organizacionales relevantes en el proceso de forjar una cultura judicial nueva. Quizá el mejor ejemplo se da en el ámbito del mecanismo que probablemente los jueces más resisten y discuten: la evaluación de desempeño. Es cierto que un mal sistema de evaluación de desempeño judicial tiene un potencial corruptor de la independencia judicial, como resulta evidente al observar el sistema de calificaciones judiciales de Chile o el sistema de retribuciones variables español⁶⁴. Sin embargo, mecanismos razonables pueden producir exactamente el resultado opuesto, mejorando no solo los niveles de independencia y *accountability*, sino también la calidad del servicio de justicia. En tal sentido, el sistema de evaluación de desempeño adoptado por los Tribunales de Rovianemi, en Finlandia, constituyen probablemente el mejor ejemplo.

Los tribunales de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Rovianemi lanzaron su proyecto de calidad judicial en 1999 como una forma de complementar su sistema de gestión. En el proyecto participan todos los tribunales de la jurisdicción, junto con abogados litigantes, fiscales e incluso policías. El objetivo del proyecto es fortalecer el trabajo de los tribunales, para que los procesos cumplan con los criterios de un juicio justo, las decisiones estén bien razonadas y justificadas y los servicios del tribunal sean asequibles para los usuarios. El principal método de trabajo consiste en discusiones sistemáticas entre los jueces y el resto de participantes con el fin de mejorar la calidad de la adjudicación. Cada año se crean cuatro grupos de trabajo para abordar diferentes problemas seleccionados en una conferencia anual de calidad. El trabajo de cada grupo tiene como objetivo promover la armonización de las prácticas judiciales en relación con el tema correspondiente, elaborándose un informe que se presenta en la siguiente conferencia de calidad. Los objetivos se refieren a temas legales, judiciales y gerenciales⁶⁵.

En 2006, se introdujo un conjunto de parámetros de calidad de la adjudicación como base para el trabajo en los años siguientes y también para monitorear la evolución de la calidad. Los *benchmarks* de calidad se diseñaron en un proceso participativo que se inició en 2003, a partir de la propuesta de

⁶⁴ Ver DOMENECH (2009), *passim*.

⁶⁵ CONTINI y MOHR (2007b), pp. 40-41.

uno de los grupos de trabajo. El borrador fue ampliamente discutido entre todos los participantes en el proyecto de calidad antes de lanzar el proyecto piloto en 2006⁶⁶, reflejando el espíritu que inspira el proyecto. En efecto, la dinámica impulsada por este proyecto de calidad, basado en la formación de grupos de calidad, conferencias anuales de calidad y la elaboración de *benchmarks* de calidad, desarrolló una nueva cultura de comunicación entre todos los actores involucrados en el proceso judicial⁶⁷.

El sistema no pretende ser un mecanismo de seguimiento para jueces individuales, ni se utiliza con fines disciplinarios. Además, ha sido diseñado como una herramienta de formación y educación, al ofrecer un marco de referencia común para ser utilizado en las discusiones sobre la calidad judicial, las cuales son vistas como una herramienta fundamental para la evaluación de buenas prácticas en el Poder Judicial. El esquema no representa un fin en sí mismo, sino que se ve explícitamente como un ejercicio de evaluación no coercitivo que impulsa el trabajo colectivo y las discusiones de diversos agentes relacionados para el desarrollo de la calidad. El uso del mecanismo es flexible, ya que los tribunales pueden decidir utilizarlo en su totalidad o seleccionar ciertos aspectos para desarrollar su propia progresión.

El sistema busca evaluar los siguientes aspectos a nivel colectivo y no individual (las evaluaciones de los jueces son anónimas): el proceso, la decisión, el trato de las partes y del público, la rapidez de los procedimientos, la competencia y la capacidad profesional del juez, la organización y gestión de la adjudicación. Cada uno de los seis aspectos de la calidad contiene una serie de indicadores o criterios de calidad, que en conjunto hacen un total de cuarenta. Con fines ilustrativos mencionaré algunos: a) el proceso ha sido abierto y transparente ante las partes; b) el juez ha actuado con independencia e imparcialidad; c) el proceso ha sido organizado de manera oportuna, efectiva y activa (tanto procesal como sustantiva); d) el proceso es gestionado de manera que los gastos son mínimos para las partes y otros involucrados en el proceso; e) el proceso es lo más abierto al público posible, etc. Además, la calidad de las decisiones se evalúa de acuerdo con indicadores tales como: a) la decisión es justa y lícita, y b) las razones de las decisiones resultan convincentes para las partes y profesionales del derecho en cuanto a su justicia y legalidad. Asimismo, la competencia y habilidades de los jueces

⁶⁶ TRIBUNAL DE APELACIÓN DE ROVANIEMI (2006), pp. 6 y 7.

⁶⁷ CONTINI y MOHR (2007b), p. 40.

se evalúan de acuerdo con criterios tales como: a) los jueces se encargan del desarrollo de sus destrezas; b) los jueces asisten a sesiones de capacitación continua en los temas acordados en las charlas anuales de desarrollo personal, el tribunal cuenta con jueces especializados; c) las partes y los abogados tienen la impresión de que el juez se ha preparado con cuidado para el caso; d) los jueces participan en las reuniones de jueces, conferencias de calidad y grupos de trabajo. Finalmente se evalúa la organización y gestión de la adjudicación siguiendo indicadores como: a) las demandas son atendidas con profesionalismo; b) la asignación de nuevos casos a los jueces es metódica y se lleva a cabo de manera confiable, etc.⁶⁸.

Los métodos de evaluación son cinco, y se utilizan en función de la naturaleza del criterio de calidad: autoevaluaciones, encuestas, evaluaciones por grupos de expertos, estadísticas y declaraciones del propio tribunal. Las características específicas de cada método son flexibles y también dependen del aspecto que se evalúe. Por ejemplo, respecto a determinados criterios de calidad, la evaluación de expertos es el mecanismo más útil, mientras que en otros casos bastará un análisis estadístico⁶⁹.

Finalmente, en cuanto a las consecuencias del proceso de evaluación, no existen mecanismos sancionatorios o consecuencias negativas aparejadas a los resultados de la evaluación, mientras que ninguna autoridad externa tiene la función de un foro en el que se puedan adoptar medidas para disciplinar a los jueces. El sistema adopta un enfoque diferente, orientado al desarrollo institucional y al aprendizaje basado en el conocimiento que surge del proceso de evaluación. En consecuencia, los resultados no están vinculados a ningún tipo de premios o castigos formales. Por el contrario, el sistema ha desarrollado mecanismos como las charlas personales anuales, la conferencia anual sobre calidad y la participación de todos los jueces en los grupos de trabajo, que generan presión grupal y de pares como condiciones favorables para la rendición de cuentas horizontal y blanda⁷⁰. En ese sentido, la amplia difusión de resultados y buenas prácticas, y la discusión sistemática en torno a estos temas genera convicción compartida en torno a la necesidad de cumplir con los estándares de calidad previamente desarrollados por los propios participantes. Además, el amplio espectro de participantes en el

⁶⁸ TRIBUNAL DE APELACIÓN DE ROVANIEMI (2006), pp. 31 a 34.

⁶⁹ TRIBUNAL DE APELACIÓN DE ROVANIEMI (2006), pp. 58 a 79.

⁷⁰ CONTINI y MOHR (2007b), p. 41.

proceso y el esfuerzo por comunicar al público los resultados de las jornadas de calidad –incluidos los estándares de calidad– a través de la distribución gratuita de informes y su publicación en internet ayuda a empoderar a la audiencia judicial más amplia con conocimiento sobre el comportamiento esperado de los tribunales en aspectos específicos, generando otra fuente de presión informal para que los jueces cumplan con los estándares⁷¹.

En definitiva, se trata de un mecanismo de *accountability* respetuoso de la independencia judicial, emanado y diseñado por los propios jueces, que no contempla premio o castigo alguno y que por lo mismo, se orienta a fortalecer la calidad del sistema, sin comprometer la autonomía en el proceso de adjudicación. Mecanismos de esta clase podrían constituir la clave para tender un puente entre independencia y *accountability*, buscando paralelamente conectar el sistema judicial con la ciudadanía y responder a los desafíos que el sistema judicial hoy enfrenta.

V. BALANCE FINAL

Esta monografía da cuenta de la necesidad de ampliar la mirada, más allá de la discusión –relevante por cierto– en torno a los arreglos institucionales que mejor fortalezcan la independencia judicial. Se ha buscado argumentar que la mejor manera de hacer aquello implica promover mecanismos de *accountability*, contrapartida del principio de independencia. La configuración balanceada del sistema judicial sobre la base de ambos principios probablemente merece reconocimiento y consagración constitucional, especialmente si se toma en serio el principal desafío de la judicatura chilena hoy: recomponer su legitimidad y la confianza de la ciudadanía, configurando nuevos mecanismos para distribuir el poder en la organización, conectar con la ciudadanía y fomentar generalizadamente una cultura que ponga en valor las ideas de independencia y *accountability* judicial.

BIBLIOGRAFÍA

ADLER, Paul y BORYS, Bryan (1996): “Two types of bureaucracy: Enabling and coercive”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, N° 1.

⁷¹ WORKING GROUP ON QUALITY MANAGEMENT ENCJ (2009), p. 20.

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE CHILE (2007): Acta Convención Anual Asociación de Magistrados de Chile.
- (2016): “Bases para la discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial Chileno”. Disponible en: <http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2016/05/Propuesta-de-Reforma_Constitucional_PJUD.pdf>.
 - (2019): Jueces y fiscales denuncian al Estado de Chile por exclusión de reajuste al sector público - Magistradas y Magistrados de Chile. Disponible en: <<http://www.magistrados.cl/jueces-y-fiscales-denuncian-al-estado-de-chile-por-exclusion-de-reajuste-al-sector-publico/>>.
- BACCARO, LUCIO (2003): “What is alive and what is dead in the theory of corporatism”, en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41, N° 4.
- BORDALÍ, Andrés (2015): “Propuesta para un nuevo gobierno judicial en Chile”, en *Revista de Estudios de la Justicia* N° 21.
- BRODY, Daniel (2008): “The use of judicial performance evaluation to enhance judicial accountability, Judicial Independence, and public trust”, en *Denv. UL Rev.*, 86(1):119.
- BURBANK, Simone (1998): “The architecture of Judicial Independence”, en *Southern California Law Review*, 72 S.Cal.L.Rev.315.
- BUSETTI, Stephen y VECCHI, Giancarlo (2018): “Process tracing change management: the reform of the Italian judiciary”, en *International Journal of Public Sector Management*, 31(5). Disponible en: <<https://doi:10.1108/IJPSM-06-2017-0158>>.
- CASARINO, Mario (2011): *Manual de derecho procesal civil* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- CNN CHILE (2014): “Álvaro Flores aseguró que gremio busca ‘un diseño que garantice la independencia del juzgador’”. Disponible en: <<http://www.cnnchile.com/noticia/2014/09/22/alvaro-flores-aseguro-que-gremio-busca-un-diseno-que-garantice-la-independencia-del-juzgador>>.
- COLLIER, Simon y SATER, William (2004): *A history of Chile, 1808-2002*. Second (New York: Cambridge University Press).
- CONTINI, Francesco y MOHR, Richard (2007): “Reconciling independence and accountability in judicial systems”, en *Utrecht L. Rev.*, vol. 3, N° 2.
- COUSO, Javier y HILBINK, Lisa (2011): “From quietism to incipient activism”, en HELMKE, G. y RÍOS-FIGUEROA, J. (eds.), *Courts in Latin Ame-*

- rica* (New York: Cambridge University Press). Disponible en: <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=E9i5Uxn1zgcC&oi=fnd&pg=PA99&dq=%22judges,+especially+those+in+criminal+and+labor+courts,+have+begun%22+%22and+innovative+stands+in+defense+of+fundamental+rights,+at+times%22+%22their+institutional+superiors+and+clashing+with+elected+of%EF%AC%81cials%22+&ots=JH4hmvmvzje&sig=b6hQjDchESJZL2xPJfYP_KuvCnk>.
- DOMENECH, Guillem (2009): *Juzgar a destajo. La perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones* (Madrid: Thomson Reuters).
- DU GAY, Paul (ed.) (2005): *The values of bureaucracy* (Oxford, New York: Oxford University Press).
- EUROPEAN COMMISSION (2020): *The 2020 EU Justice Scoreboard* (Luxembourg).
- FLORES, Álvaro (2016): “Carta al director de El Mercurio - Remuneración de los jueces”. Disponible en: <<http://www.magistrados.cl/carta-al-director-de-el-mercurio-2/>>.
- GAROUPA, Nuno y GINSBURG, Tom (2009): “Guarding the guardians: Judicial councils and Judicial Independence”, en *American Journal of Comparative Law*, 57(1). Disponible en: <<https://doi:10.5131/ajcl.2008.0004>>.
- GEE, Graham *et al.* (2015): *The politics of Judicial Independence in the UK's changing Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- GONZÁLEZ, Tomás (2020): Juez Daniel Urrutia: “A ojos del Sistema Interamericano nuestro Poder Judicial no garantiza ni promueve los DD. HH.”, en *Diario y Radio Universidad Chile*. Disponible en: <<https://radio.uchile.cl/2020/11/08/juez-daniel-urrutia-a-ojos-del-sistema-interamericano-nuestro-poder-judicial-no-garantiza-ni-promueve-los-dd-hh/>>.
- GUARNIERI, Carlo (1993): “Justice and Politics: the Italian case in a Comparative Perspective”, en *Ind. Int'l & Comp.*, 4.
- GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia (2020): *The judicial system: the administration and politics of justice* (Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing).
- HELMKE, Gretchen y ROSENBLUTH, Frances (2009): “Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in comparative perspective”, en *Annual Review of Political Science* (Preprint).

- HILBINK, Lisa (2007): *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (2019): “Jueces, ciudadanía, y estado democrático de derecho: Construir la confiabilidad para recuperar la confianza”, en *Latin American Legal Studies*, 5. Disponible en: <<https://doi.org/10.15691/0719-9112Vol5a1>>.
- HUNEEUS, Alexandra (2010): “Judging from a guilty conscience: the Chilean Judiciary’s Human Rights Turn”, en *Law & Social Inquiry*, 35(1).
- JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (2020): Panel Members. Disponible en: <<https://judicialappointments.gov.uk/selection-panel-members/>>.
- JUEZAS Y JUECES PARA LA DEMOCRACIA (2017): La justicia como servicio público en una sociedad democrática avanzada. Disponible en: <<http://www.juecesdemocracia.es/2017/06/19/la-justicia-servicio-publico-una-sociedad-democratica-avanzada/>>.
- LE SUEUR, Andrew (2004): “Developing mechanisms for judicial accountability in the UK”, en *Legal Studies*, vol. 24, Nº 1-2.
- MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (2010): “A theory of gradual institutional change”, en MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power* (New York: Cambridge University Press).
- MELTON, James y GINSBURG, Tom (2014): “Does de jure Judicial Independence really matter?”. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2104512>.
- OFICINA ENCARGADA DE DROGAS Y CRIMEN DE LAS NACIONES UNIDAS (2002): “Bangalore principles of Judicial Independence”.
- OLAVE, Mauricio (2021): “Carta al director de *El Mercurio*. Independencia Judicial”. Disponible en: <<http://www.magistrados.cl/acerca-del-principio-de-independencia-judicial-en-una-nueva-constitucion/>>.
- PAUTA LIBRE (2021): “Juez Mauricio Olave sobre el Poder Judicial en la nueva Constitución: ‘No vamos a dejar de poner nuestra opinión’”. Disponible en: <<http://www.magistrados.cl/juez-mauricio-olave-sobre-el-poder-judicial-en-la-nueva-constitucion-no-vamos-a-dejar-de-poner-nuestra-opinion/>>.
- PIÑEIRO, Soledad (2019): “Carta al director de *El Mercurio*, Nombramiento de Jueces”. Disponible en: <<http://www.magistrados.cl/carta-al-director-2/>>.

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2021): *Justicia abierta en tiempos de Covid 19. Un modelo para armar en base a las experiencias del Juzgado Penal, Contravencional y Faltas Nro. 10 de la ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires).
- SHAPIRO, Martin. (1981): *Courts: A comparative and political analysis* (University of Chicago Press).
- SOTO, Miguel (2011): “Actividad de cierre del foro judicial, a modo de conclusión”, en *Foro Judicial 2011: Sexta sesión de trabajo* (Santiago).
- THORNTON, Patricia *et al.* (2012): *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process* (Oxford: Oxford University Press).
- VARGAS, Juan Eduardo (2007): “Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces”, en ATRIA, F. y COUSO, J. (eds.), *La judicatura como organización* (Santiago: Expansiva-Instituto de Estudios Judiciales).
- VARGAS, Juan Eduardo (2011): “Actividad de cierre del foro judicial, a modo de conclusión”, en *Foro Judicial 2011: Sexta sesión de trabajo* (Santiago).
- VARGAS, Juan Enrique y DUCE, Mauricio (2000): Informe sobre Independencia Judicial en Chile (Due process of law foundation). Disponible en: <http://www.dplf.org/index.php?c_ID=257&catID=&IID=12>.
- VARGAS, Macarena y FUENTES MAUREIRA, Claudio (2018): *Introducción al derecho procesal: nuevas aproximaciones*, 1ª edición (Santiago: DER Ediciones).
- WORKING GROUP ON QUALITY MANAGEMENT ENCJ (2009): Quality Management Report-2008-2009. Quality management and its relation to transparency and access to justice (European Network of Councils for the Judiciary).