

GOBIERNO DE LA JUDICATURA. CONCEPTO Y SOLUCIONES COMPARADAS PARA LA FUNDAMENTACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REFORMA

JUDICIAL GOVERNANCE.

CONCEPT AND COMPARED SOLUTIONS TO BASE A PROPOSAL OF REFORM

EDUARDO ALDUNATE LIZANA*

RESUMEN: A la vista de una reflexión conceptual sobre la noción de gobierno judicial, y de ejemplos observados en diversos sistemas judiciales, se proponen ciertos principios para su reforma en Chile y una alternativa de diseño institucional conforme a ellos.

PALABRAS CLAVE: Gobierno judicial, principios, reforma.

ABSTRACT: Under a conceptual reflection on the notion of judicial governance, and examples observed in various judiciary systems, certain principles are proposed for its reform in Chile and an alternative institutional design according to them.

KEYWORDS: Judiciary governing body, principles, reform.

Las siguientes líneas responden a la convocatoria del Instituto de Estudios Judiciales a la presentación de monografías relativas a la organización del gobierno judicial y nueva constitución. Con el propósito de contribuir a dicho objeto, el trabajo se divide en cuatro partes. En la primera, se presenta un marco conceptual sobre la noción de gobierno judicial¹, se discute su

* Profesor de Derecho Constitucional e Interpretación Jurídica en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Doctor en Derecho por la Universidad del Sarre (1997). Director de la Academia Judicial en el período 2011-2018. Correo electrónico: eduardo.aldunate@pucv.cl.

¹ La expresión “gobierno de la judicatura” parece ser más precisa que la de “gobierno judicial”, en la medida en que esta última, en castellano, también evoca el gobierno de los jueces. Puesto que el segundo es el término más difundido, y con uso normativo en algunos países, se utilizará aquí indistintamente y con el mismo sentido, que gobierno de la judicatura. Para efectos de la precisión, se anota que, en nuestro país, ello excede el ámbito del Poder Judicial, lo que se tiene presente al desarrollar este trabajo, aunque no se entre, por una cuestión de extensión, a tratar esa materia.

delimitación de cara al concepto de gobierno en general y las razones que justifican este ejercicio. En la segunda, se examina la forma como, bajo diversos modelos, se ha intentado disciplinar los principales ámbitos del gobierno judicial y, en particular, las razones o principios subyacentes de los que dan cuenta y que justifican o se declaran como objetivos perseguidos de los respectivos arreglos institucionales; como, asimismo, la evolución o desarrollo de algunos casos de gobierno judicial en puntos que, evaluados de manera desfavorable, debiesen ser considerados en una reflexión sobre esta materia. En un tercer acápite, se examina nuestra actual organización del Poder Judicial a la luz de los resultados previos, para concluir con la proposición de los principios organizativos y requerimientos de reforma que –considero– resultan justificados y defendibles a partir de la exposición de los puntos precedentes y una alternativa de organización que, de manera razonada, da cuenta de los mismos. Se incorpora también un apartado con reflexiones sobre carrera judicial, por su relación con algunos puntos tratados a lo largo de la exposición.

I. GOBIERNO Y GOBIERNO JUDICIAL

La idea o noción de gobierno judicial usualmente se explica por extensión, enunciando las materias o facultades que se adscriben a la misma. Ya sea en el diseño institucional, ya en la doctrina; sea a nivel nacional o comparado, se mencionan usualmente: la posición constitucional de la organización judicial de cara a los otros poderes del Estado, la elaboración, proposición o decisión del presupuesto de la judicatura, la dirección, control y gestión de los servicios y funciones administrativas asociadas, la decisión en los procesos de reclutamiento, nombramiento de los integrantes del personal judicial, las facultades de configuración normativa respecto del funcionamiento interno de la organización, estatuto del personal e incluso relaciones con el público, la política del desempeño, incluyendo capacitación, evaluación y función disciplinaria sobre los integrantes del personal judicial y no judicial, y la supervigilancia del servicio judicial propiamente tal.

Sin perjuicio de la mayor o menor amplitud que pueda darse a esta lista, el *quid* del asunto es identificar aquello que, dentro de la idea de gobierno en general, toca a la judicatura en la medida particular que justifica el tratamiento especial requerido para permitir que cumpla su función de manera satisfactoria. Se alza aquí, histórica y conceptualmente, en primer lugar, la

finalidad de preservar su independencia, a la que se han ido incorporando otras, a medida que el cambio en la sociedad, las instituciones y el desarrollo del pensamiento sobre el Estado democrático de derecho hace surgir nuevas necesidades y expectativas dirigidas a la forma como se organizan y funcionan los tribunales. A fin de delimitar, entonces, el contenido de gobierno judicial, se hace necesario aportar claridad sobre el sentido en que se utilizará esta expresión y los principios o estándares que se agregan a esta finalidad.

La noción misma de gobierno (judicial) no se obtiene de la mera mención y radicación de una o más funciones o atribuciones en uno (o más) órganos, sino que alude a la capacidad de conducción o dirección superior dentro de ese ámbito. La idea de gobierno en general, (conducción o dirección, etimológicamente de quien tiene la rueda del timón, κυβερνήτης, piloto, navegador o capitán) en un sistema institucional, alude a márgenes de decisión en la fijación de objetivos, determinación de prioridades, en la disposición de los recursos (normativos, materiales o personales), y la elección de medios, vías y tiempos o, más sintéticamente, tanto a la actividad dirigida a adoptar decisiones y políticas como el acceso o control de los medios para aplicarlas. En este sentido, la noción de gobierno judicial podría ser entendida simplemente como la especificación de un ámbito dentro de la función de gobierno en general, entregada al órgano ejecutivo y legislativo. El primer momento que lleva a desgajar el gobierno de la judicatura de lo que podría llamarse el tronco general del gobierno es la constatación de que en este ámbito carece de sentido o racionalidad una apertura amplia para la fijación de objetivos, en cuanto el adecuado desempeño de la función encomendada a la judicatura es un objetivo en sí mismo. Y esta separación, respecto de la procura de una agenda de políticas de parte del Poder Ejecutivo y la Administración y el Legislativo, es la que se expresa en la independencia en la decisión de quien juzga el caso conforme a derecho. Esta idea –la decisión del caso conforme a las fuentes generales y abstractas del derecho y al mérito de los antecedentes aportados bajo una forma y con ciertas garantías determinadas– es un recurso institucional de legitimidad. El gobierno y la Administración pueden pretender, como parte en los procesos, la aplicación y conformación del derecho en un sentido determinado; pero desde la perspectiva gubernamental, la idea de independencia consiste en sustraer de los poderes generales de gobierno la decisión o alteración de la operación de este recurso. Desde la forma más evidente de incidencia, la decisión por parte del propio Poder Ejecutivo o Legislativo

(supresión de la idea de tribunales separados de dichos poderes), pasando por la primera garantía institucional destinada a resguardarlo (la inamovilidad), la cuestión de la incidencia de la política sobre la judicatura gira en torno a este objetivo. Pero esta necesidad esencial no exime a la función judicial de su encuadre en un contexto institucional. De este modo, la independencia no puede significar un estatus organizacional exento de todo contrapeso, dentro de la exigencia general de limitación del poder que exige el Estado de derecho. Y, por otro lado, en cuanto organización al servicio de una función pública, la judicatura desempeña tareas cuyo soporte administrativo debe satisfacer ciertos estándares que requieren ser fijados, gestionados y controlados. La toma de decisiones entre estos dos puntos y la necesidad de preservar la independencia de la función constituye la ecuación o figura para cuyos puntos en tensión se requiere encontrar un adecuado equilibrio.

Así, puede decirse que estos elementos constituyen aquello que determina los fines de una política general de gobierno en lo relativo a la judicatura, que no deben quedar a disposición de la conducción política, y que pueden formularse de la siguiente manera: el gobierno vela por la independencia judicial y por la adecuada satisfacción del servicio de justicia dentro de un equilibrio de poderes. Junto a ello, dos ideas que hoy forman parte del ideario del Estado democrático de derecho desembocan en una consecuencia que no suele ser explicitada de manera clara o enfática. Estas dos ideas son el objetivo de la protección de los derechos de las personas y la consecuencia que se deriva de tener la judicatura, como conjunto de jueces, incidencia en la configuración del gobierno en general (a nivel de concreción de políticas públicas), a pesar de no tener asignada una función primaria de configuración política. De este modo, los derechos de las personas, tanto de quienes son destinatarios de la acción de la justicia como de quienes la integran, deben ser debidamente respetados, y esto se incorpora como una finalidad consustancial, conceptual si se quiere, del ejercicio de la función jurisdiccional. Precisamente a partir de esta finalidad y los desarrollos teóricos-metodológicos, doctrinales y jurisprudenciales de los últimos 50 o 60 años² es que hoy existe un cierto consenso, o al menos una posición

² Particularmente, aquellos asociados a los derechos fundamentales. Por poner un solo ejemplo, la contraposición de la comprensión del derecho sobre la base de un “modelo de principios” frente a la de un “modelo de reglas”, y las consecuencias que ello tiene para la concepción de la labor judicial.

fuerte, que reconoce que los jueces no son meros autómatas aplicadores de la ley, sino que en las decisiones judiciales existen apreciaciones valorativas e, incluso dentro de unos métodos y reglas de razonamiento rigurosos, componentes subjetivos que inciden de manera importante en la forma en que las decisiones de los órganos con legitimación democrática plasman en una política regulatoria a través de las decisiones judiciales de casos concretos. Por ello, en un Estado democrático que entrega la orientación de las decisiones políticas sustantivas a representantes responsables políticamente ante el pueblo, a través de la articulación de las fuentes legales, es necesario encontrar un principio que, dando cuenta de la realidad antes anotada, evite una sustitución funcional de las decisiones del pueblo o sus representantes por un estamento como la judicatura, que no solo carece de legitimación popular, sino que, incluso si la tuviese, no está llamado a fijar el sentido de las políticas públicas a través de procesos deliberativos para la formación de mayorías —que para eso existen los poderes políticos—, sino que incidir en ellas desde su rol en la decisión sobre el derecho a partir del caso concreto. En este sentido, la idea de una configuración de tribunales que acoja o vele por un pluralismo o diversidad de visiones sobre la sociedad, el derecho y el Estado (resultantes de las opciones que cada juez o jueza pueda tener a nivel individual) debiese ser incluida en una discusión sobre el gobierno de la judicatura.

II. COMPARANDO LA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL EN ALGUNOS PUNTOS SENSIBLES

A continuación, se dará una mirada a los diseños de diversos países para examinar cómo y sobre la base de qué principios u objetivos que informan o se desprenden de sus opciones institucionales se han enfrentado a los principales problemas que se incluyen dentro de la cuestión relativa al gobierno de la judicatura, como se ha planteado arriba. Se ha elegido para ello sistemas que están alejados de nuestros modelos organizativos y que tradicionalmente no han adoptado la idea de un gobierno judicial separado del gobierno común o político, particularmente, en vistas a la evolución que presentan en las últimas décadas (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Alemania). A la inversa, para examinar algunos problemas o deficiencias de diseño, se ha recurrido a referentes que pueden considerarse clásicos en esta materia, como el caso de Italia o España. El caso argentino se estudia en

particular por sus puntos de conexión con la realidad inicial y los desafíos que puede plantear el traspaso de atribuciones desde una Corte Suprema con poderes tradicionales de gobierno judicial a un órgano distinto y autónomo respecto de ella. En ningún caso se pretende una exposición sistemática o exhaustiva de dichos sistemas, sino solamente detener la mirada sobre algunas dimensiones relevantes para el presente estudio.

1. Nombramiento, disciplina judicial y remoción

1.1. Nombramiento

Como se ha dicho, la primera garantía organizativa que permite hablar de una judicatura independiente es la de inamovilidad. Desde la perspectiva de gobierno, ello impide tanto el alineamiento obtenido por la vía de la amenaza de remoción como el logro por la depuración (efectiva remoción) de jueces “indóviles”.

El nombramiento en sí, por su parte, no conlleva por sí mismo una amenaza a la independencia. No existe una evidencia empírica de una regular ni consistente lealtad de la persona nombrada en un cargo judicial para con quien o quienes le han nombrado; allí donde se observa, o es excepcional o decae muy rápidamente a medida que el momento del nombramiento se aleja en el pasado. Sin embargo, la legitimidad de las decisiones judiciales podría verse afectada por la apariencia de haber sido tomadas por gratitud o como retribución al nombramiento³. De este modo, las cuestiones a atender en el mecanismo de nombramiento tienen que ver, más que con la independencia de cada juez individualmente nombrado, con la necesidad de mantener alejado del gobierno general (o de cualquier instancia particular) la posibilidad de capturar de manera decisiva, a través de la orientación de sus nombramientos, la política de aplicación del derecho, así como con la procura de diluir cualquier instancia, ya sea efectiva (si es que pudiera existir) o aparente para el surgimiento de lazos de lealtad.

³ Desde el punto de vista de la legitimidad de la actividad judicial, no solo es necesario un estatus de independencia e imparcialidad, sino que los arreglos institucionales deben procurar que dichos atributos sean evidentes o incuestionables de cara al público. De allí el actual tratamiento de estos temas (el atributo y la forma como se manifiesta su apariencia) de manera conjunta. El diseño institucional debe asegurar la independencia y la imparcialidad, y la apariencia de independencia e imparcialidad.

Junto con avanzar en estos criterios, la evolución comparada muestra la aparición de otros objetivos relevantes que enriquecen los estándares involucrados en el nombramiento judicial. En el caso del modelo de nombramiento político puro, que corresponde al del nivel federal de Estados Unidos⁴, la politicidad del nombramiento y, por lo tanto, la transparencia de las preferencias políticas de quién nombra y de quién es nombrado es un dato asumido, y la razón a la cual se puede atribuir que este modelo no haya derivado hacia manifestaciones “patológicas” puede radicar, por una parte, en la efectiva alternancia del poder entre demócratas y republicanos a lo largo del siglo XX e inicios del XXI, y en una cultura y una comunidad de la profesión legal que llevan a que, salvo excepciones, la opción política de nombramiento no se separe completamente de la cualificación profesional o calidad de quienes son nominados. En modelos originalmente similares del mundo anglosajón, en cambio, se apuntan cambios importantes en la dirección anotada.

En Canadá, el nombramiento de los jueces es hecho por el gobernador general sobre una propuesta del ministro de justicia o del primer ministro (dependiendo del cargo a nombrar). El proceso de nominación está a cargo de un organismo especial creado en 1978: la Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales, y existen 17 comités asesores para nombramientos judiciales, que cuentan con participación de integrantes de la judicatura (*the bench*), de abogados en ejercicio (*the bar*), de personas involucradas en instituciones de cumplimiento de la ley y del público en general. La composición de estos comités debe dar cuenta de los requerimientos de la respectiva jurisdicción incorporando criterios de género, lenguaje, distribución geográfica y multiculturalismo. Los comités llevan adelante sus propios procesos de consulta, al cabo de los cuales confeccionan una nómina de personas elegibles para jueces de la cual la autoridad política puede elegir a quién nombrar, nómina que tiene una vigencia de dos años. Se destaca la competencia profesional y el mérito general como criterios primarios para la selección de los candidatos y se instruye a los comités asesores a buscar un ensamble equilibrado de candidatos⁵. Adicionalmente, el comisionado

⁴ Nombramiento presidencial con requisito de aprobación del Senado, sin intervención de un órgano que haga la propuesta.

⁵ “Along with this assessment of professional competence and overall merit, Committees must strive to create a pool of candidates that is gender-balanced and reflective of the diversity of

para asuntos judiciales federales hace explícita una serie de criterios sobre cuya base recomienda hacer la evaluación de candidatos⁶.

En el caso del Reino Unido, el sistema judicial ha estado sometido a reformas importantes en un período que se extiende unos veinte años⁷. A partir del año 2005, el lord canciller pierde sus funciones judiciales y su rol en la Cámara de los Lords, y se introduce una limitación de los poderes del gobierno en el nombramiento de los jueces, motivada fundamentalmente por la búsqueda de publicidad y transparencia⁸, con la creación en 2006 de la Comisión de Nombramientos Judiciales (*Judicial Appointments Commission*, en adelante JAC)⁹. El procedimiento de nombramiento depende

each jurisdiction, including Indigenous peoples, persons with disabilities, and members of linguistic, ethnic and other minority communities, including those whose members' gender identity or sexual orientation differs from that of the majority. In doing so, Committees should give due consideration to all legal experience, including that outside of mainstream legal practice. Broad consultations by the Committees, and community involvement through these consultations, are essential elements of the process". (Junto con ... (la) evaluación de la competencia profesional y el mérito general, los Comités deben esforzarse por crear un grupo de candidatos que sea equilibrado en cuanto al género y que refleje la diversidad de cada jurisdicción, incluidos los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los miembros de comunidades lingüísticas, étnicas y otras comunidades minoritarias, incluidos aquellos cuya identidad de género u orientación sexual de los miembros difiere de la de la mayoría. Al hacerlo, los Comités deberían tener debidamente en cuenta toda la experiencia jurídica, incluida la que no se haya incluido en la práctica jurídica general. Las consultas de los Comités y la participación de la comunidad a través de estas consultas son elementos esenciales del proceso). Disponible en: <<https://www.fja.gc.ca/>>.

⁶ Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales, Directrices para los miembros de los comités judiciales consultivos, Apéndice A.

⁷ Como dato histórico puede ser de interés señalar que estas reformas se dan a partir de un esquema en que el cargo de lord canciller tenía importantes funciones de gobierno, siendo a ese nivel el garante del funcionamiento e independencia de los tribunales: al mismo tiempo, era *speaker* (presidente) de la Cámara de los Lords y juez presidente en la composición judicial de dicha cámara. Parte importante de sus funciones pasan al *Lord Chief Justice* (que podría calificarse como el presidente de la corte superior de Inglaterra y Gales) que las ejerce en conjunto con una mesa ejecutiva (*Executive Board*) y un Consejo de Jueces.

⁸ BRADLEY *et al.* (2015), p. 323.

⁹ Para los nombramientos de la judicatura en Inglaterra y Gales. La integración de la JAC está entregada a legislación secundaria, pero debe respetar el principio de composición mayoritaria por personas que no sean integrantes de la judicatura y debe ser presidida por una persona no letrada. Actualmente está compuesta por quince integrantes. Su composición incluye seis miembros de la judicatura, dos miembros de la profesión legal que no sean jueces, cinco personas sin formación letrada y un integrante de la judicatura sin formación legal. Doce comisionados

del cargo a proveer, y la JAC puede disponer en algunos casos la formación de un panel para la selección de candidatos¹⁰. Dentro de los criterios que orientan la selección está el mérito, un carácter adecuado (*good character*) y la búsqueda de la diversidad de las personas elegibles para cargos judiciales. Dentro de toda la variedad, la regla general es que la proposición de nombramiento de la JAC al lord canciller no es vinculante: este puede pedir una reconsideración a su nombramiento o, derechamente, rechazarlo en su totalidad¹¹. Los nombramientos para la Corte Suprema tienen un procedimiento especial no sometido a la JAC, pero se mantiene la regla de que el lord canciller puede rechazar o solicitar una reconsideración de la propuesta que le es hecha. Lo que no puede hacer es nombrar a alguien sin proposición previa. El procedimiento de nombramiento está bajo la supervisión de un *ombudsman* de nombramientos judiciales y conducta (*Judicial Appointments and Conduct Ombudsman*), que recibe quejas respecto del procedimiento de nombramientos de los jueces, si un reclamo previo ya ha sido sometido al conocimiento de la JAC y la respuesta no ha sido satisfactoria¹².

En el caso alemán, el procedimiento de elección de jueces a nivel estatal es de competencia de los respectivos estados (*Land*; plural *Länder*). En

son elegidos en un proceso competitivo y otros tres son nombrados por el Consejo de Jueces. Su regulación está en el Anexo (*Schedule*) 14 de la Ley de Reforma Constitucional de 2005. Disponible en: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/schedules>>.

¹⁰ Nuevamente, con una integración abierta: de los cinco integrantes de un panel, solo dos son integrantes de la JAC; al menos dos deben ser personas que no pertenezcan a la judicatura, y debe haber al menos dos jueces. Cuando se trate del nombramiento del presidente del Poder Judicial de Inglaterra y Gales (*Lord Chief Justice*), el panel de selección debe estar precisamente presidido por una persona que no pertenezca a la judicatura.

¹¹ BRADLEY *et al.* (2015), p. 342.

¹² Aun cuando no incluida dentro de la serie de países que se exponen en este trabajo, en Australia se ha hecho una propuesta que vale la pena mencionar. En este país el nombramiento de los jueces es una prerrogativa política del Poder Ejecutivo, que normalmente se ejerce en consulta confidencial, relativa a la idoneidad de las personas a ser nombradas, con los presidentes de las cortes superiores. La Conferencia Judicial de Australia (JCA) ha propuesto que los nombramientos se hagan sobre la base de un panel que sea independiente respecto del Poder Ejecutivo, estableciendo el deber de expresar los motivos en caso de que se rechace la propuesta del panel y se elija a otra persona para un cargo. Disponible en: <https://www.ajoa.asn.au/wp-content/uploads/2013/10/P17_02_42-RESEARCH-PAPER-final.pdf>, p. vi. Este deber de motivación frente al rechazo de la propuesta de un órgano independiente matiza o condiciona el ámbito de discrecionalidad de la decisión política.

algunos de ellos, el nombramiento lo realiza la autoridad política a partir de una propuesta de los tribunales superiores de cada *Land*. En otros *Länder*, el nombramiento se hace por el ministro de justicia, el tribunal estadual superior (*Oberlandesgericht*) y la procuraduría. Un tercer grupo de Estados ha adoptado la modalidad de comités para la elección de jueces, compuestos por miembros de los parlamentos estaduales, representantes de los estamentos de la profesión legal (jueces, abogados), profesores universitarios y otras personas no pertenecientes a estas categorías. Los integrantes que no son parlamentarios pueden ser, o bien elegidos o propuestos por sus estamentos de origen y luego ratificados por el respectivo parlamento estadual, o bien ser directamente elegidos por el parlamento estadual. Si bien el nombramiento queda en manos de la autoridad política y se reconoce un ámbito legítimo a la opción por preferencia política, la exigencia de “mejor cualificación” para el cargo, vigente en el ordenamiento jurídico alemán, y la existencia de una vía de reclamación judicial en el procedimiento de nombramiento, reducen los márgenes de dicha opción y no se plantea como una cuestión problemática en el diseño existente¹³.

Por último, en esta parte relativa al nombramiento, cabe destacar el Consejo de la Magistratura en Argentina. Lo que tiene de particular interés este caso es que, en un proyecto iniciado con la misma finalidad acotada que el proyecto de la presidencia de Patricio Aylwin Azócar sobre un Consejo Nacional del Poder Judicial¹⁴, que no llegó a ver la luz, evolucionó en su tramitación hacia un órgano con amplias competencias de gobierno judicial, y en lo que aquí interesa, ha tenido intentos de reforma importantes. Entre sus diversas competencias, corresponde al Consejo elaborar las ternas para el nombramiento de los jueces a nivel nacional. Se trata de un consejo plural, compuesto por tres jueces, dos abogados, seis legisladores, un miembro del mundo académico o científico y un integrante nombrado por el Poder Ejecutivo¹⁵. Tras la reforma de 2006, la composición política

¹³ En *Ernennung und Amtszeit von Richtern Zur Rechtslage in Deutschland hinsichtlich der ordentlichen Gerichtsbarkeit* (Nombramiento y duración del cargo de jueces: Sobre la situación jurídica de la jurisdicción ordinaria). Documento de los Servicios Científicos de la Dieta Federal, WD 7-3000-203/19.

¹⁴ Reforma ingresada a la Cámara de Diputados por mensaje presidencial el 9 de abril de 1991, Boletín 332-07.

¹⁵ Según resulta de la Ley N° 26.080 del año 2006. El artículo 114 de la Constitución Nacional no provee la integración específica del Consejo: “El Consejo será integrado periódicamente de

prevalece por sobre la de la judicatura y la de la profesión legal (7:6). Un intento de reforma en el sentido de generar este Consejo por elección popular dio lugar a una controversia constitucional que terminó con un pronunciamiento de la Corte Suprema, de interés en materia de consideraciones sobre la generación por votación popular de integrantes jueces y abogados en un órgano de esta naturaleza¹⁶.

Puede apreciarse de lo anterior que, salvo el caso del modelo puro de nombramiento político en Estados Unidos, en dos países representativos del mundo anglosajón se observa una evolución hacia el objetivo de disminuir el margen de decisión de la autoridad política, dejando limitada a veces su facultad al rechazo de la persona o personas propuestas o a la atribución de solicitar la revisión de la propuesta. Por otro lado, la generación de candidaturas a través de instancias pluripersonales que carecen de otra agencia u objetivo político despeja por anticipado cualquier percepción de que las futuras decisiones de quienes resulten nombrados se encuentren alineadas con el origen de su nombramiento. Adicionalmente, los casos presentados destacan otros elementos de interés: la búsqueda de transparencia en el proceso de selección o nombramiento, a través de comités o paneles independientes; la procura de la consolidación de criterios para la evaluación y selección de candidaturas (Canadá, Alemania); el requisito de la mejor opción (Reino Unido, Alemania); la morigeración de la incidencia corporativa en la generación de candidatos o decisión de nombramientos, de la mano de una apertura a la participación, en dichos procesos, a integrantes no jueces, de la profesión legal y del público en general, la búsqueda de diversidad (Canadá, Reino Unido), y la sujeción del procedimiento de nombramiento a una instancia de revisión independiente, administrativa o judicial (eventualmente asociada a los criterios de selección).

modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley”.

¹⁶ La Ley N° 26.855, que modificaba la composición del Consejo y establecía la elección de la mayoría de sus miembros (incluyendo jueces y abogados) por elección popular, fue declarada inconstitucional en los artículos relativos a esas modificaciones por la sentencia en caso Rizzo, Corte Suprema de la Nación Argentina, de 18 de junio de 2013.

1.2. *Expectativa de nombramiento*

La expectativa de premio o favor que pueda consistir en un nombramiento judicial o no judicial es un elemento que debe ser considerado. Usualmente se pasa por alto el fundamento que tiene el nombramiento judicial de por vida o con un alto límite de edad. Esto no es ni algo consustancial a la labor judicial –que perfectamente podría ser ejercida por un período determinado– ni se vincula a la idea de poder ir “progresando” en cargos judiciales al interior de la estructura judicial. Por otro lado, tampoco debe considerarse como un privilegio injustificado. La idea de nombramiento de por vida o hasta un límite igual o superior al de la vida activa esperable en una población determinada busca evitar, entre las posibles debilidades humanas, las naturales consideraciones prospectivas sobre actividad laboral más allá de la fecha de término del cargo, y soluciona por la misma vía un extenso régimen de inhabilidades que es menester considerar cuando, en el horizonte de posibilidades del o la juez, se sitúa un cese de sus funciones que le devuelve al campo de ejercicio laboral dependiente de quienes eventualmente puede favorecer o perjudicar con sus decisiones actuales. Si bien esto es una cuestión que la ética judicial individual puede resistir, se ubica en el mismo plano que las presiones difusas a las que puede verse sometido un juez o jueza para adoptar sus decisiones (y la resistencia a las cuales también depende en parte importante de la fortaleza ética de quienes son sus destinatarios) y que, por regla general, se busca eliminar o disminuir en el diseño institucional¹⁷.

1.3. *Disciplina judicial, separación del cargo*

En Estados Unidos, a nivel federal el procedimiento de remoción de jueces está entregado al *impeachment* y es decidido por el Senado¹⁸. Por su

¹⁷ Este tópico pone en un mismo plano, por tanto, la necesidad de adoptar resguardos para evitar que juzgadores y juzgadoras se vean sometidos a todo tipo de presiones indebidas, la de considerar las inhabilidades para el nombramiento en cargos públicos o privados por un tiempo sustantivo contado desde el cese de las funciones judiciales (ya sea en cargo de duración definida, ya sea en casos de cese anticipado de funciones en cargo de nombramiento de por vida o hasta límite de edad), y la de someter a cuidadoso escrutinio cualquier diseño de carrera judicial.

¹⁸ Por una mayoría de 2/3. El Congreso de Estados Unidos ha ejercido esta facultad de manera no frecuente, pero sí consistente en el tiempo: 5 jueces destituidos en el siglo XIX, 7 jueces

parte, la *Judicial Conduct and Disability Act* de 1980¹⁹ establece un procedimiento por el que cualquier persona puede interponer una queja o reclamo en contra de un juez federal, alegando que se ha involucrado en conductas perjudiciales contra la efectiva y expedita gestión de los asuntos de las cortes²⁰ o, por razones de inhabilidad física o mental, ha devenido en incapaz de cumplir los deberes del cargo judicial²¹. El reclamo es conocido por el juez presidente de la Corte de Circuito, quien decide si se puede tomar alguna acción correctiva sin necesidad de investigación o, si dispone que haya una, que esta sea conducida por un comité especial, que designará y que debe tener una composición con igual número de jueces de circuito y de distrito. El comité debe investigar, emitir un informe conteniendo los resultados de la investigación y elevar una recomendación al respectivo Consejo Judicial del Circuito²². Este Consejo puede disponer de una investigación adicional o adoptar medidas de suspensión (*i. e.*, que no se le asignando casos al juez), censura en privado o pública, proponer al juez su retiro voluntario o certificar la inhabilidad conforme a los estándares legales vigentes²³ (en ningún caso puede disponer la remoción de su cargo de jueces designados mientras dure su buen comportamiento). El Consejo Judicial puede dis-

en el siglo XX y, en lo que va del siglo XXI, dos jueces.

¹⁹ 28 U.S. Code §§ 351-364.

²⁰ En el ámbito anglosajón, la expresión cortes comprende lo que genéricamente se entiende en castellano por “tribunales”, mientras que la expresión tribunal, en inglés, y simplificando mucho la explicación, alude a una instancia jurisdiccional con competencias acotadas, o a un órgano contencioso administrativo. Del mismo modo, se hace una distinción entre jueces (*judges*) y magistrados (*magistrates* o *magistrates judges*).

²¹ “[...] conduct prejudicial to the effective and expeditious administration of the business of the courts” o “unable to discharge all the duties of the judicial office”. 28 U.S. Code § 351.

²² En el sistema norteamericano, a nivel federal, los consejos judiciales (de circuito) y la Conferencia Judicial de Estados Unidos son órganos compuestos por jueces, con tareas administrativas y disciplinarias. Los consejos judiciales están formados por el presidente de la Corte de Circuito (el equivalente a una corte de apelaciones) e integrantes de la Corte de Circuito y de jueces de las cortes de distrito (el equivalente a nuestros tribunales de primera instancia). Hay doce circuitos judiciales, once de ellos regionales y uno de ellos de carácter federal. La Conferencia Judicial está formada por el presidente de la Corte Suprema, los jueces presidentes de las cortes de circuito, que forman parte de la Conferencia mientras dure su cargo (usualmente siete años) y de la Corte para el Comercio Internacional, y un juez de distrito de cada uno de los circuitos regionales, elegidos por los jueces de las cortes de distrito y de la Corte de Circuito por un término de 3 a 5 años.

²³ 28 U.S. Code § 354.

poner, a su criterio, que los antecedentes pasen a la Conferencia Judicial de Estados Unidos, debiendo hacerlo en caso de circunstancias especiales (como, por ejemplo, que la falta fuera de aquellas que justifican una acusación constitucional contra el juez)²⁴. La Conferencia Judicial puede disponer, a su vez, que los antecedentes pasen a la Cámara de Representantes para que tome las medidas necesarias (eventualmente, el inicio de un procedimiento de *impeachment*). Los consejos y la Conferencia tienen facultades regulatorias relativas a los procedimientos dentro del marco de la ley²⁵.

En Canadá, la supervisión sobre la conducta judicial está a cargo del Consejo Judicial (*Canadian Judicial Council*²⁶, CJC) creado en 1971. El Consejo puede recibir reclamos o quejas (*complaints*) del ministro de justicia, del procurador general o del público, que son investigados por uno de sus miembros, quien en caso de reproches menores puede acordar con la persona sujeta a reclamo las medidas apropiadas, y si el reclamo es grave y puede llevar a la remoción, se pasa a un panel de revisión compuesto por tres integrantes del Consejo, un juez y una persona no letrada, quien deriva su informe a un comité de investigación de 3 a 5 integrantes, con mayoría del CJC, pero con integración con abogados nombrados por el Ministerio de Justicia. Sobre la base del reporte del Comité de Investigación, el CJC puede recomendar al ministerio la remoción del juez, decisión que en definitiva corresponde al Parlamento. Esta recomendación está sometida a revisión judicial ante las cortes federales, la corte de apelaciones y la Corte Suprema de Canadá²⁷.

²⁴ A diferencia del sistema chileno, a nivel federal cualquier juez puede ser sometido a *impeachment*, no solamente los integrantes de las cortes superiores.

²⁵ La conferencia ha dictado *Rules for Judicial Conduct and Disability Proceedings*, que pueden ser consultadas en el sitio de la Conferencia. Disponible en: <<https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-conduct-disability>>. La Regla 4 contiene un detalle de las conductas consideradas impropias (*misconduct*). Un resumen del procedimiento puede consultarse en BARBOUR (2011), *passim*.

²⁶ El Consejo está compuesto por el presidente de la Corte Suprema de Canadá y por los presidentes y presidentes asociados de las cortes provinciales y federales, y el presidente de la Corte Marcial de Apelación, a la sazón 41 integrantes, según informa la página de la institución. Disponible en: <<https://cjc-ccm.ca/en>>.

²⁷ Este procedimiento está en la actualidad bajo revisión, y se han propuesto reformas al sistema de reclamo. Los reproches u ofensas menores quedarían entregados a un panel de tres personas (*review panel*), que pueden disponer como sanción la disculpa pública por parte de la persona reprochada o su inclusión en cursos de capacitación. Las ofensas mayores son conocidas por un

En el Reino Unido, la responsabilidad sobre la disciplina judicial recae sobre el lord canciller y el *Lord Chief Justice*²⁸; sustancialmente, la tarea recae principalmente en la Oficina de Investigaciones de Conducta Judicial, creada en 2006 como sucesora de la Oficina para Reclamos Judiciales (*Office for Judicial Complaints*), la que actúa bajo las Regulaciones de Disciplina Judicial (Procedimientos) del año 2014. Conforme a estas, dependiendo del caso, este será investigado por la oficina misma, por un juez investigador, un juez nominado al efecto, un panel disciplinario, un presidente de tribunal o una persona delegada por este. En el caso del panel disciplinario, está compuesto por tres miembros, uno nombrado por el *Lord Chief Justice*, y los otros dos por el lord canciller con acuerdo del *Lord Chief Justice*, de los cuales uno no tiene que formar parte de la judicatura y el otro debe ser una persona que no haya sido abogado. El resultado de este procedimiento puede ser un consejo formal, un aviso formal, una reprimenda o una suspensión, medidas que puede adoptar el lord canciller con acuerdo del *Lord Chief Justice*. Los jueces de distrito y de circuito pueden ser removidos por el lord canciller con acuerdo del *Lord Chief Justice*²⁹.

panel de cinco personas (*bearing panel*) que, tras una audiencia pública, puede llegar incluso a proponer la remoción del cargo ante el ministro de justicia. Contra la decisión del panel hay un recurso ante una instancia compuesta por tres miembros de la CJC y otros dos jueces, y un recurso ante la Corte Suprema, la que tiene la facultad de decidir si conocer o no del recurso. La reforma prevé que tanto en los *review* como en los *hearings panels* se incorporen personas del público en general, de tal manera de darle participación a la ciudadanía en las respectivas decisiones y formación de estándares. La información puede consultarse en el sitio oficial relativo a la reforma. Disponible en: <<https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/pl/jc-cj/index.html>>.

²⁸ Para Inglaterra y Gales: Escocia e Irlanda del Norte están parcialmente sometidos a otra organización.

²⁹ En cuanto al estatus de los jueces regulados por el Acta de Establecimiento 1701, la remoción de los jueces nombrados mientras dure su buen comportamiento debe ser acordada por ambas cámaras del Parlamento. Desde un punto de vista teórico, dicha remoción puede darse por causas distintas a mala conducta. Los jueces de la Corte Suprema, la Corte de Apelaciones y la Alta Corte solo pueden ser removidos por este procedimiento. BRADLEY *et al.* (2015), pp. 328 y 329. Es interesante hacer notar que el propio sitio de la judicatura del Reino Unido se hace cargo de que esta facultad del lord canciller respecto de los demás jueces podría considerarse que afecta a la independencia judicial; pero se presenta justificada en el hecho de que debe hacerse sobre antecedentes de una investigación por un panel independiente, en el que participan jueces, y que la decisión solo procede con acuerdo del *Lord Chief Justice* (para Inglaterra). “For a government minister to be involved in this way in judicial discipline may appear to strain the principle of judicial independence. However, the procedure helps to dispel any suspicion that judges would not wish to take action against a fellow judge, and also provides

El modelo alemán es un modelo de control de conducta judicial estrictamente jurisdiccional y al alero del sistema general del funcionariado público. Conforme a la Ley de los Jueces de 1961, estos están bajo supervisión funcionaria (*Dienstaufsicht*) que determine la legislación de cada Estado³⁰, la que varía desde las autoridades políticas a los presidentes de los tribunales superiores. El ejercicio de esta potestad no puede afectar la independencia judicial, y los jueces tienen un recurso ante un tribunal en caso de que consideren que alguna instrucción dada en el marco de la *Dienstaufsicht* atenta contra su independencia. El procedimiento disciplinario que corresponde a los jueces está regulado en una ley federal³¹ aplicable de manera general a la función pública, se radica en tribunales del servicio (*Dienstgerichte*) dentro de los tribunales administrativos³², con excepción de los jueces federales, para los cuales existe una sala especial, como *Dienstgericht*, de la Corte Federal (*Bundesgerichtshof*), compuesta por tres jueces de dicha corte y dos jueces de la rama jurisdiccional del afectado³³. Cabe hacer notar, como una particularidad del sistema alemán, que, junto con la remoción por procedimiento judicial disciplinario, el artículo 98 de la Ley Fundamental contempla un procedimiento por atentado en contra de los principios básicos de la Constitución o del orden constitucional por jueces federales (el derecho estadual puede disponer lo propio a nivel de cada *Land*), del que conoce el Tribunal Constitucional a petición de la Dieta Federal (cámara baja del Parlamento), pudiendo resolver sobre la separación del cargo del juez por una mayoría de 2/3 de sus integrantes.

a safeguard. Equally, making the responsibility for discipline a joint responsibility of the Lord Chief Justice and the Lord Chancellor ensures that the suspicion cannot arise that judges can be disciplined on political grounds: a further safeguard of judicial independence and the rule of law. The fact that both have a role ensures that the independence of an individual judge is not improperly infringed, either by the executive, or internally by another more senior member of the judiciary". Disponible en: <<https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/jud-conduct/>>.

³⁰ Artículo 26 de la DRiG, de 8 de septiembre de 1961. Disponible en: <<https://www.gesetze-im-internet.de/drig/>>.

³¹ Bundesdisziplinalgengesetz (BDG), de 9 de julio de 2001. Disponible en: <<https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html>>.

³² Artículo 45 de la BDG, debiendo configurarse salas especializadas en materias disciplinarias, que son comunes para los distintos funcionarios públicos a los cuales les es aplicable la ley.

³³ Artículo 61 de la DRiG.

En el caso argentino, la configuración del sistema de disciplina judicial presenta como especial punto de interés la situación inicial (a 1990) similar a la existente en Chile, con facultades disciplinarias radicadas en los tribunales en general y en la Corte Suprema de la Nación. En 1990, la Corte había creado el Cuerpo de Auditores Judiciales, como organismo auxiliar de control y supervisión, con la tarea, entre otras, de instruir los sumarios administrativos. La creación del Consejo de la Magistratura en 1994 incluyó para este órgano, en el artículo 114 reformado de la Constitución Nacional, la atribución de “Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados”. El problema es que la consagración de esta facultad fue entendida por la Corte Suprema sin perjuicio de las facultades disciplinarias que le correspondían a los propios tribunales en especial a las cámaras de casación y apelaciones por delegación, y a la propia Corte en virtud de sus atribuciones de superintendencia, mientras que el Consejo mantuvo la posición que, respecto de la aplicación de medidas disciplinarias, la Corte solo conservaba una competencia para conocer de las sanciones en grado de apelación³⁴. Desde el punto de vista legal, la controversia quedó zanjada con la reforma introducida por Ley N° 26.080 del año 2006³⁵, en favor de la postura del Consejo.

Como se ha dicho, una de las piedras angulares de la independencia judicial es la inamovilidad, que consiste en dos elementos: el nombramiento por un tiempo determinado o mientras dure el buen comportamiento (y no “mientras plazca” a la autoridad gubernamental), y, por otro lado, el que la falta de buen comportamiento solo pueda ser establecida a través de un juicio (un procedimiento judicial) o bien entregada a una decisión política de alto nivel, del Parlamento (como en el caso de Estados Unidos y el Reino Unido). Pero aparte de esta garantía institucional, hay un amplio espectro de control y supervisión de la conducta judicial –que puede conducir o conectar con la remoción del cargo judicial– que es el ámbito de la disciplina judicial. Tradicionalmente establecida como una tarea del poder ejecutivo,

³⁴ Sobre este punto, con abundante referencia a fuentes, CORCUERA y RASCONI (2005), pp. 78 a 94.

³⁵ El artículo 3° de dicha ley sustituye el artículo 7° de la Ley N° 24.397, que señala en su numeral 12: “Aplicar las sanciones a los magistrados a propuesta de la Comisión de Disciplina y Acusación. Las decisiones deberán adoptarse con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes. La Corte Suprema y los tribunales inferiores mantienen la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes”.

los estándares que resultan del examen precedente podrían resumirse en los siguientes: a) existencia de una instancia disciplinaria independiente; b) la separación de una función sancionatorio jurídica de otra orientadora en el ámbito ético e, incluso, de apoyo y buenas prácticas; c) la posibilidad del público en general de reclamar por la conducta de los jueces en un ámbito distinto al de sus resoluciones judiciales; d) la posibilidad de los jueces de reclamar de eventuales sanciones impuestas; e) la participación del estamento general de jueces (y no de un solo tipo de corte o tribunal) en las instancias disciplinarias respectivas, y f) la descentralización de la mismas, al menos en una primera etapa o nivel de control. Cabe destacar que, en los sistemas estudiados, no aparece, o al menos no resulta ostensible, un sistema de evaluación del desempeño de los jueces, salvo en los casos de nombramiento inicial a prueba (como, por ejemplo, el caso alemán).

2. Administración

En Estados Unidos, la gestión de la función administrativa queda entregada a las propias cortes bajo la responsabilidad del juez presidente de cada corte, que en esa calidad –como órgano de administración– se encuentra sometido a control y eventual responsabilidad. Para la gestión administrativa, cada corte designa a una persona que ejerce las funciones de administrador (*Clerk of Court*). Los consejos judiciales, a los que ya se ha hecho referencia arriba³⁶, proveen de apoyo y supervisión a esta tarea, correspondiéndoles velar por la “efectiva y expedita administración de justicia” en sus respectivos circuitos y aplicar las directrices de la Conferencia Judicial³⁷. Por su parte, la Conferencia Judicial de Estados Unidos (órgano creado en 1922 como una forma de enfrentar los problemas de gestión y aumento de casos y que lleva ese nombre desde 1948) tiene como función fijar directrices o políticas para la administración de las cortes, recomendar la legislación apropiada y disponer de destinaciones temporales de jueces³⁸. El presidente de la Corte Suprema nombra al director de la Oficina Administrativa de las Cortes de Estados Unidos (*Administrative Office of the US Courts*) en consulta con la Conferencia. Esta oficina, bajo la responsabi-

³⁶ *Vid. supra* n. marg. 22.

³⁷ 28 U.S. Code § 332.

³⁸ 28 U.S. Code § 331.

lidad del director³⁹, es el órgano ejecutivo encargado de proveer servicios administrativos a la propia conferencia, ejecutar sus políticas y supervisar la labor de los *court clerks*.

En Canadá, la administración está entregada a un Servicio de Administración de Cortes (*Courts Administration Service*), a cargo de un director ejecutivo cuyo nombramiento depende del Poder Ejecutivo, en consulta con los presidentes de las cortes superiores, y parte de cuyas funciones debe ejercerlas en coordinación con ellos. Sus funciones se extienden en general a la administración de las cortes, con expresa mención a la mantención de su independencia⁴⁰. Este esquema, a primera vista, podría parecer enmarcado dentro de la administración civil y cercano al Poder Ejecutivo. Sin embargo, la propia ley que crea este servicio radica la responsabilidad superior de la administración de las cortes en sus jueces presidentes; les reserva a ellos las funciones de agendamiento y determinación de la carga de trabajo de los jueces y somete la dependencia de los funcionarios del CAS a dichos jueces presidentes en las materias judiciales que les asigna la ley⁴¹. Por otro lado, el presidente de cualquiera de las cortes superiores puede impartir por escrito directrices vinculantes al jefe del servicio administrativo (*Chief Administrator*) sobre cualquier materia relativa a su ámbito de tareas⁴². El servicio de administración de cortes está sometido a auditorías por una unidad independiente, a cargo de un jefe ejecutivo de auditoría, que no

³⁹ 28 U.S. Code § 604.

⁴⁰ La *Courts Administration Service Act* de 2002 define sus objetivos en su artículo 2. Estos incluyen: mejorar el funcionamiento de la administración, garantizar la independencia de los tribunales y procurar responsabilidad (*accountability*) en el uso de los recursos públicos: “The purposes of this Act are to (a) facilitate coordination and cooperation among the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada for the purpose of ensuring the effective and efficient provision of administrative services to those courts; (b) enhance judicial independence by placing administrative services at arm’s length from the Government of Canada and by affirming the roles of chief justices and judges in the management of the courts; and (c) enhance accountability for the use of public money in support of court administration while safeguarding the independence of the judiciary”. *Courts Administration Service Act*. Disponible en: <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-45.5/page-1.html>>.

⁴¹ *Courts Administration Service Act*, artículo 8 (3).

⁴² *Courts Administration Service Act*, artículo 9 (1). Estas directrices no parecen ser muy usuales. El sitio oficial del servicio reporta que en los años 2019 y 2020 no se recibió ninguna de partes de los jueces presidentes de las cortes. Disponible en: <https://www.cas-satj.gc.ca/en/publications/ar/2019-20/orggov-powers_en.html>.

está sometido a la línea de gestión y reporta directamente al director ejecutivo del CAS.

En el Reino Unido, desde el año 2007, el Ministerio de Justicia asume los deberes anteriormente asignados al Departamento de Asuntos Constitucionales y, en parte, a la *Home Office*. Existe un mandato legal al lord canciller (cargo que recae en la misma persona que el secretario de Estado a cargo del Ministerio de Justicia) de asegurar que exista un sistema eficiente y efectivo de apoyo para el desempeño de los asuntos de los tribunales⁴³. Desde la reforma, la preocupación no se ha centrado en el impacto que esta modificación pueda tener en la independencia de las cortes, sino más bien en qué medida la creación de una repartición con responsabilidades y cargas financieras distribuidas en otras dependencias del Ministerio de Justicia (como la mantención de las cárceles) pudiera perjudicar los servicios administrativos de las cortes. Como una forma original y adecuada de enfrentar esta cuestión, se llegó a la creación de una agencia ejecutiva bajo un modelo consociacional de administración, en que tanto el lord canciller, el *Lord Chief Justice* y el presidente de los tribunales fijan conjuntamente los objetivos y metas del *HM Courts and Tribunal Service*⁴⁴, al amparo de un acuerdo, el *Courts and Tribunal Service Framework*, que debe ser revisado cada tres años. En virtud de este acuerdo, el lord canciller renuncia a una intervención directa en la gestión de esta agencia y la deja en manos de una mesa directiva o *board*, establecido en el mismo marco. Por último, en el contexto general de las directrices que pueden fijar los distintos órganos involucrados en la administración de las cortes o en los procesos para fijar procedimientos, existe un resguardo normativo, en cuanto se excluye de las mismas la posibilidad de impartir instrucciones sobre cómo resolver los casos sometidos a su conocimiento, y como interpretar la ley⁴⁵.

En el caso alemán, la administración de los tribunales se desarrolla en una colaboración entre un eje federal-estadual y otro eje de órganos administrativos y tribunales. La estructura centralizada de la administración de

⁴³ BRADLEY *et al.* (2015), p. 344.

⁴⁴ Para Inglaterra y Gales. La posición de la administración de cara a la Corte Suprema tiene algunas particularidades. Puede verse una explicación en ARNOLD (2014), *passim*.

⁴⁵ *V. g.*, artículo 74 (4) de la *Courts Act 2003*. Disponible en: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/39>>.

la justicia (*Justizverwaltung*) es históricamente reciente (1934), por lo que, a diferencia del proceso de reformas que ha experimentado el Reino Unido, responde a un diseño relativamente moderno (en muchos aspectos, de 1949 en adelante), sobre la base de una tradición de régimen de administración pública altamente desarrollada. De este modo, y como sucede en la mayoría de los servicios y órganos administrativos, la división central (*Zentralabteilung* o *Abteilung Z*) del Ministerio Federal de Justicia y Protección del Consumidor es la que se encarga de las distintas tareas de apoyo administrativo a los tribunales. Sin embargo, el énfasis de la autoridad federal es el estudio y propuestas de cambio de la legislación, por lo que la mayor parte de la administración de los tribunales se radica a nivel de los *Länder*, con variados diseños respecto del rol que cumplen sus propios ministerios de justicia y las cortes superiores de cada Estado (*Oberlandesgericht*). Lo usual es que estas cortes sean consideradas, para estos efectos, como una autoridad administrativa intermedia entre el ministerio de justicia de cada *Land* y las demás cortes o tribunales, teniendo como jefe de servicio (administrativo) al presidente del respectivo *Oberlandesgericht*. Un aspecto que destaca en torno al modelo de administración de la justicia en Alemania es la creciente preocupación por las lógicas y objetivos propios de la administración (eficacia y eficiencia) respecto de la calidad de la justicia y la independencia de los jueces⁴⁶, y a la particularidad que tiene el sistema alemán, en el sentido de que los jueces pueden reclamar jurisdiccionalmente de las instrucciones que, dadas en sede de gestión del servicio, puedan ser consideradas atentatorias contra su independencia judicial⁴⁷.

Por último, el caso argentino, como en los ítems anteriores, aporta en el aprendizaje de cambios en el proceso de reformas. Si bien el Consejo de la Magistratura fue establecido como órgano de administración del Poder Judicial en el artículo 114 de la Constitución Nacional reformada el año 1994, la Corte Suprema no entendió que por solo eso perdía todas sus atribuciones en materia administrativa. Hay que considerar que la Corte ya había ido construyendo su propia institucionalidad administrativa a partir de la Ley de Autarquía Judicial de 1990, que le confería amplias atribuciones en materias presupuestarias, financieras y económicas. De este modo, la creación del Consejo aparecía privando a la Corte y al Poder Judicial

⁴⁶ Véase, por ejemplo, SCHULZE-FIELITZ y SCHÜTZ (2019), *passim*.

⁴⁷ Artículo 26 (3) de la DRiG.

en general de un estatuto de autonomía recientemente adquirido y muy apreciado. El administrador general del Poder Judicial (una figura cuyas funciones habían sido previamente cumplidas por un administrador general de la Corte Suprema) fue establecido a cargo de la Oficina de Administración y Financiera del Consejo⁴⁸. Con ocasión de decisiones en materia de reasignación de personal y los cambios presupuestarios correspondientes, sin embargo, la Corte Suprema sostuvo que mantenía sus competencias como órgano de gobierno judicial, correspondiendo al Consejo de la Magistratura solamente “una gestión auxiliar” respecto de que desempeñaba la Corte⁴⁹. Conflictos similares se suscitaron respecto de la facultad de fijar aranceles y, en general, de las atribuciones del Consejo que podían entenderse que formaban parte de las atribuciones de superintendencia de la Corte, en particular, en materia de competencia reglamentaria, con la complejidad agregada que en algunos casos eran ejercidas bajo la categoría de “superintendencia delegada” por las cámaras nacionales de apelaciones. Este conflicto se extendió poco más allá de la década inicial de funcionamiento de la Corte y solo fue solucionado por ley expresa que reafirmó en sus atribuciones al Consejo, de manera genérica⁵⁰.

La cuestión relativa a la administración de los tribunales es mucho más compleja que la relativa al nombramiento de los jueces o a la del control disciplinario, y, por lo tanto, el panorama expuesto solo ha podido destacar algunos aspectos en esta materia. Por una parte, hay consenso en que el borde de contacto de la judicatura con su administración es un asunto que concierne a la independencia tanto respecto de las condiciones materiales para el desempeño de la función como en lo relativo a la regulación e intervención de las condiciones funcionales de la misma. Por otro lado, los sistemas estudiados, salvo aquellos que cuentan con un órgano de gobierno judicial específico –como es el caso argentino– muestran algún grado de colaboración entre el poder ejecutivo o agencias ejecutivas, los propios jueces y/o cortes o tribunales, y órganos con tareas de conducción y apoyo admi-

⁴⁸ Artículo 17 de la Ley N° 24.937 de 1997.

⁴⁹ CORCUERA y RACIONI (2005), p. 32.

⁵⁰ Artículo 31 de la Ley N° 26.855 de 2013: “La presente ley entrará en vigencia desde el día de su publicación. A partir de la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley quedarán sin efecto todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a su cumplimiento y que importen un detrimento de la administración del Poder Judicial por el Consejo de la Magistratura de la Nación, según el alcance de la presente ley”.

nistrativo. Paradigmático es el caso de la judicatura de Inglaterra y Gales en el Reino Unido, donde el reconocimiento de esta necesidad de colaboración lleva a la creación de un instrumento específico para estos efectos. En este sentido, se destaca la necesidad de distinguir los arreglos institucionales que separan lo propiamente administrativo de aquello que podría llamarse lo administrativo-judicial (asignación de casos, programación de audiencias, determinación de carga de trabajo de los jueces), con una cierta tendencia observable, en aquellos modelos de colaboración entre instancias ejecutivas u órganos autónomos, y cargos judiciales, a radicar esto último dentro del ámbito de competencia de los jueces, actuando individual o colectivamente. A nivel normativo, la definición legal de cometidos administrativos dirigidos a resguardar la independencia judicial, las restricciones de los poderes de instrucción administrativa frente a lo propiamente jurisdiccional o las posibilidades de impugnar la actuación administrativa cuando se considera lesiva para la independencia judicial son herramientas que contribuyen a despejar la tensión entre independencia judicial y gestión administrativa. Por último, en la contraposición entre los principios que informan la actividad administrativa versus los requerimientos del funcionamiento de justicia, no aparece un criterio de solución definitiva, aunque la tendencia parece inclinarse hacia un principio de colaboración subordinada: la administración de los tribunales debe buscar tanta eficacia y eficiencia cuantas contribuyan al mejor servicio de justicia, mientras resguarden la independencia de los tribunales en su conjunto y de cada uno de los jueces y no debiliten ni pongan en riesgo la calidad de la función jurisdiccional.

3. Algunas amenazas en el diseño del gobierno judicial

Para el ámbito hispanoamericano, la figura del Consejo General del Poder Judicial español constituyó en su momento un modelo interesante de órgano de gobierno judicial dotado de atribuciones relativas a nombramiento y promociones, disciplina y supervisión del oficio judicial, administrativas y presupuestarias y reglamentarias (de régimen interno); en resumen, y desde la perspectiva de sus competencias, un “robusto” órgano de gobierno judicial. Desde el punto de vista de su composición, la Constitución⁵¹ dispone que sus integrantes serán nombrados por el rey:

⁵¹ Constitución española, artículo 122 (2) y (3).

ocho de ellos a propuesta del Congreso de los Diputados y el Senado (4 y 4) de entre abogados y juristas “de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”, dejando la determinación de los restantes doce vocales (jueces y magistrados de las distintas categorías judiciales), a la regulación de la ley respectiva. Sin embargo, las cortes (el parlamento español) dispusieron de su control total sobre la composición del Consejo al determinar que estos doce vocales judiciales fueran también de nombramiento parlamentario⁵². Con posterioridad, se modificó el proceso de nombramiento incluyendo el requisito de la propuesta de candidatos jueces y magistrados por organizaciones profesionales de la judicatura o por las agrupaciones de jueces que sumasen, al menos, el 2 % del total que se encuentre en servicio activo⁵³. El resultado ha sido un fenómeno de captura partidista del Consejo, e instrumentalización política del procedimiento de nombramientos, que ha llegado a producir incluso la falta de nombramientos en tiempo y forma de los integrantes del Consejo (por bloqueo político en el Parlamento) y la dictación de una ley especial para regular esta anomalía, que reduce las atribuciones que puede ejercer un Consejo “saliente”⁵⁴. Lo anterior hace que el diseño se encuentre en la actualidad fuertemente cuestionado. Las propuestas de 2013 y 2020 para volver a un sistema de nombramiento de los vocales judiciales por elección de los propios jueces y magistrados han sido rechazadas. El 6 de abril de 2021, tres asociaciones judiciales españolas dirigieron una carta a la vicepresidenta de la Unión Europea para Valores y Transparencia, con una extensa exposición de los fundamentos de la crítica a la evolución que ha tenido el sistema y los problemas que plantea de cara a la independencia judicial, la politización de la justicia y los estándares europeos⁵⁵. El modelo ha tocado también al asociacionismo judicial, al producir una vertebración entre algunas asociaciones de jueces y corrientes o partidos políticos claramente

⁵² Artículo 112 de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, versión original.

⁵³ Ley Orgánica 2, de 2001, que mantiene, en todo caso, la generación exclusiva del Consejo por las Cortes.

⁵⁴ Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. BOE 76, de 30 de marzo de 2021. Disponible en: <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/03/29/4>>.

⁵⁵ Texto íntegro de la carta Disponible en: <<https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2021/04/Escrito-asociaciones-de-jueces.pdf>>.

identificados⁵⁶, lo que ha profundizado, antes que limitado o contenido, la captura o percepción de captura de los nombramientos judiciales por consideraciones político-partidistas.

El caso del Consejo Superior de la Magistratura italiano (CSM), otro órgano pensado para dotar al gobierno judicial de una posición especial en su función de garantía de la independencia judicial, muestra otros aspectos que conviene tener a la vista. En una evolución que tiene algunos puntos de contacto con la experiencia chilena, el ejercicio de las competencias del Consejo en afirmación de su función de resguardo de la independencia judicial no ha estado exenta de problemas. Así, por ejemplo, el ejercicio de potestades normativas, en especial ante la inactividad legislativa, ha hecho difícil la determinación de un criterio que permita delimitar el ámbito que corresponde al Consejo, por ejemplo, al regular o integrar materias relativas a sus propias competencias, a las reglas de asignación de tareas o cargos a los magistrados o determinar reglas de comportamiento de la judicatura⁵⁷. En materia de su posición institucional, se ha planteado el conflicto si, más allá de emitir un informe o dictamen a requerimiento del ministerio de justicia, sobre proyectos de ley relativos al orden judicial (una atribución análoga a la que contempla la regla constitucional que prescribe que la Corte Suprema debe ser oída en proyectos de modificación a la ley sobre organización y atribuciones de los tribunales), el CSM puede emitir opiniones de propia iniciativa sobre materias concernientes a dicho orden, lo que lo coloca en una posición política que eventualmente puede enfrentarse a la de otros poderes del Estado legitimados para proponer cambios al Poder Judicial⁵⁸.

⁵⁶ CASTILLO y MEDINA (2015), pp. 149 y 153. En este trabajo se habla de una suerte de rol de mediación entre partidos políticos y Poder Judicial: “Hasta cierto punto, podría hablarse de una sinergia entre partidos y ciertas asociaciones: los primeros se repartían el control del CGPJ a través de sus respectivas asociaciones, y éstas se beneficiaban de nombramientos que, en gran medida, les sobre-representan. Perfecto Andrés Ibáñez (1996: 90) resumía así el panorama: ‘de esta manera se produjo [...] una indeseable repolitización partidista del movimiento asociativo. El acceso del juez asociado –como juez– al órgano de gobierno de la magistratura se hace pasar por el partido, pero de manera informal, subrepticia’”. CASTILLO y MEDINA (2015), p. 155. En el mismo sentido crítico de la politización del Consejo, MURILLO DE LA CUEVA (2015), p. 417, quien plantea que este cuestionamiento afecta a la percepción sobre la autonomía de los vocales del Consejo.

⁵⁷ BIONDI (2010), p. 3.

⁵⁸ BIONDI (2010), p. 6: “Se problematico è che il CSM invii il proprio parere al Ministro, anche senza espressa richiesta, ancora di più lo è il pretendere di indirizzare il parere all’organo

A la inversa, la cuestión relativa a sus competencias también ha planteado asuntos relativos a la independencia interna de los jueces de cara al CSM. Por otra parte, la discusión sobre el rol del Consejo, su eventual politización o despolitización⁵⁹ o protección frente a una eventual captura gremial ha hecho que la cuestión relativa a su integración y la elección de sus integrantes sea permanente y aún no resuelta de manera satisfactoriamente estable⁶⁰.

III. EVALUACIÓN DE NUESTRO DISEÑO DE GOBIERNO JUDICIAL

En el modelo actual, el gobierno judicial, en el sentido descrito arriba, puede describirse a partir del marco normativo y ciertas prácticas institucionales, como se desarrolla a continuación.

A nivel constitucional encontramos:

a) Un cometido general de gobierno y Administración radicado en el presidente de la República, y de legislación en el Congreso, que solo debiese entenderse limitado en aquellas atribuciones y los cometidos que la Carta entrega de manera especial a los órganos judiciales, en particular la Corte Suprema; una atribución relativa a velar por la conducta ministerial de los jueces, entregada al presidente de la República (art. 32 N° 13 de la CPR), y

b) Una regulación especial que constituye el supuesto y límites normativos de la extensión de gobierno de la judicatura desprendida del

legislativo. Zanon trata la materia en detalle desde el punto de vista de sus implicancias para el rol del CSM en términos políticos y constitucionales. ZANON (2010).

⁵⁹ A diferencia del caso español, el caso italiano presenta un contexto distinto, y más amplio, de la cuestión relativa a la politización del CSM, por el especial estatuto de los jueces, que permite la destinación a puestos no judiciales (administrativos u otros órganos del estado) y su participación en política (opción a cargos electivos). Justamente estos aspectos han sido objeto de las propuestas de reforma que buscan evitar un reporte demasiado estrecho entre magistratura y política. El problema de politización de los integrantes del CSM y la influencia de las asociaciones gremiales también se ha manifestado como un punto en las propuestas de reforma: GIUOPONI (2021), pp. 53 y 56.

⁶⁰ Actualmente está compuesto por integrantes de pleno derecho (presidente de la república, primer presidente y procurador de la Corte de Casación), y del resto, 2/3 (16) integrantes de la magistratura (togados), elegidos por esta, y por un tercio (8) elegidos por el parlamento entre académicos y abogados con ejercicio profesional de al menos 15 años. Los miembros togados son dos jueces de la Corte de Casación, 4 persecutores del Ministerio Público (*requirenti di mérito*), y diez jueces de tribunales de instancia, pudiendo votar todos los integrantes de la judicatura con un voto en cada una de las categorías. GIUOPONI (2021), p. 58.

Poder Ejecutivo, incluyendo la definición constitucional de un estándar de funcionamiento (la pronta y cumplida administración de justicia) y la diferenciación entre un núcleo organizativo denominado Poder Judicial y una periferia de otros tribunales, con algunas diferencias regulatorias. Este ámbito del gobierno judicial que se separa de las decisiones disponibles para el Poder Legislativo y Ejecutivo (o, si se quiere, del gobierno político en general) contempla:

i) Los aspectos esenciales del sistema de nombramiento de los jueces del Poder Judicial bajo una modalidad de autogeneración o generación de origen único;

ii) Una distribución de la función de control sobre comportamiento judicial entre el presidente de la República, el Congreso Nacional a través de la acusación constitucional, relativa a los miembros de los tribunales superiores de justicia (art. 52 N° 2 letra c) y art. 53 N° 1 de la CPR) y la Corte Suprema, en sus atribuciones de superintendencia correccional y la atribución de remoción del artículo 80, inciso III, de la CPR;

iii) El reconocimiento de una atribución general, y de contenido constitucionalmente abierto, de superintendencia de la Corte Suprema sobre todos los tribunales de la nación en el artículo 82 de la CPR;

iv) El reconocimiento tácito de potestades regulatorias en la referencia a los autos acordados (art. 93 inciso I, N° 2, de la CPR), sin delimitación de su ámbito regulatorio, y

v) El otorgamiento a la Corte Suprema de una atribución de carácter político: la posibilidad de pronunciarse (lo que podrá ser tanto de naturaleza técnica como política) en el procedimiento legislativo que incida en la LOAT (art. 77 de la CPR).

No hay disposiciones constitucionales sobre presupuesto del Poder Judicial, gestión presupuestaria o remuneración de los jueces, que, por lo tanto, quedan sometidas al régimen general.

A nivel legal, el panorama se distribuye entre el DL N° 3346 (Ley Orgánica del Ministerio de Justicia), el Código Orgánico de Tribunales y las Leyes N° 18.969 y N° 19.346 que crean la CAPJ y la Academia Judicial, ambas con incidencia dentro del ámbito que se ha propuesto aquí para el gobierno judicial⁶¹, y las leyes de los tribunales reformados en la jurisdicción

⁶¹ Aun cuando no entra en la descripción institucional, la Ley N° 19.531 que establece los bonos de gestión por desempeño institucional y colectivo, debe ser mencionada: es

penal, laboral y de familia en lo relativo a su régimen de administración interna. Sin entrar a detallar todos los aspectos que resultan de esta regulación, se puede destacar: a) una participación débil del órgano ejecutivo de gobierno (Ministerio de Justicia) en la conducción de la judicatura, dentro del marco fijado por la Constitución y la ley⁶²; b) lo anterior, debido en parte importante a la creación de un órgano descentralizado respecto de la Administración del Estado, para el cumplimiento de la función administrativa al interior del Poder Judicial, bajo el control de un consejo compuesto en su totalidad por integrantes de la Corte Suprema; c) la elaboración del presupuesto a cargo del Ministerio de Hacienda a partir de la propuesta técnica elaborada por la CAPJ para el presupuesto del Poder Judicial, de la CAPJ y de la Academia Judicial (en este caso, bajo la propuesta hecha por esta misma institución); d) la opción por un determinado modelo de gestión en tribunales reformados; e) un régimen disciplinario apenas esbozado a este nivel legislativo (y que ha sido desarrollado a través de actividad normativa de la Corte Suprema).

Junto con la aplicación de dicho marco normativo, una serie de prácticas institucionales despliegan el actual alcance y contenido del gobierno de la judicatura:

En materia de nombramientos, el actual sistema cumple de manera satisfactoria una efectiva separación respecto del Ejecutivo. Si bien es un lugar común afirmar que en el nombramiento de los jueces participan los tres poderes del Estado (Corte Suprema, presidente de la República y Senado, en el caso de los integrantes de la Corte Suprema; Corte Suprema o Cortes de Apelaciones y presidente de la República, en los demás jueces del Poder Judicial), lo cierto es que la elección misma de quiénes serán jueces corresponde en exclusiva a las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, en

particularmente relevante el impacto de las metas de gestión en la tarea jurisdiccional y su alineamiento con un plan estratégico (instrumento de definición de una política) establecido por la Corte Suprema y, en un plano local o doméstico, el hecho de que las tareas de los jueces puedan quedar supeditadas a objetivos administrativos generales definidos de manera centralizada.

⁶² De las atribuciones otorgadas por su ley orgánica al Ministerio de Justicia, solo las siguientes son directamente atinentes a la judicatura: artículo 2º letra f) “Asesorar al Presidente de la República en los nombramientos de jueces, funcionarios de la administración de justicia y demás empleados del Poder Judicial, y en el ejercicio de la atribución especial de velar por la conducta ministerial de los jueces”, y j) “Atender a las necesidades de organización y funcionamiento de los tribunales de justicia”.

su caso. En este sentido, la intervención del Senado en la aprobación del nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema no aparece justificada por una función de control (como la que tiene en EE. UU., por ejemplo), ya que las facultades de designación presidencial ya vienen completamente acotadas por la quina propuesta por la Corte, sin que el Ejecutivo tenga la posibilidad de pedir su reconsideración, ni mucho menos vetarla. La idea de una participación *per se* del Senado en el nombramiento, por el simple hecho de que tenga que participar una cámara del Parlamento, carece de fundamento, en el sentido que ni añade algo al control, ni aporta a alguno de los otros principios u objetivos observados a lo largo de este trabajo. Por el contrario, lo único que ha producido esta reforma después de más de veinte años de su instauración en 1997 es la percepción de que en el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema interviene un mecanismo de “cuotas”, y la consiguiente consecuencia en la identificación que un determinado nombramiento corresponde a una opción o línea política, y ha favorecido que en el rechazo a la proposición presidencial puedan incidir las decisiones jurisdiccionales que el o la candidata haya adoptado a lo largo de su vida judicial, en el caso de integrantes de la Corte Suprema que provengan del Poder Judicial. En este aspecto, tiene sentido considerar como alternativas, en este orden de preferencia: a) la eliminación de la aprobación del nombramiento presidencial por el Senado, o bien b) la anticipación de su aprobación a la quina propuesta por la Corte Suprema, si se mantiene con esta facultad (de modo tal que se pueda sostener que todos los candidatos cuentan con el beneplácito del Senado para su nombramiento) o, al menos, c) la reducción del quórum de 2/3 a mayoría simple, a fin de evitar la idea de “turnos” o “cupos” políticos, o de partido o coalición, en la aprobación del Senado a la propuesta presidencial.

La idea de descentralización de las instancias de nombramiento respecto de los jueces, en cambio, no se encuentra plasmada de manera adecuada. Si bien son las Cortes de Apelaciones las que formulan las ternas para el nombramiento de los jueces en general, la facultad de la Corte Suprema para formar las ternas para ministros de Corte de Apelaciones y las quinas para su propio nombramiento concentran en demasía el proceso de generación, en el sentido de que la composición tanto del órgano encargado del nombramiento de los jueces de tribunales superiores como de la decisión sobre quienes serán los encargados del nombramiento de los demás jueces es en definitiva decidida por un mismo órgano.

A lo anterior se une la crítica usual, y atendible, en el sentido de que este órgano que concentra o centraliza el poder de configuración del Poder Judicial ejerce, al mismo tiempo, funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales, dentro de ellas, las disciplinarias. Las distintas finalidades y los distintos principios a los que debe obedecer cada una de estas funciones (nombramiento, disciplina y función jurisdiccional) hacen recomendable separarlas, de modo tal que, por ejemplo, el ejercicio de la función judicial no pueda considerar la posibilidad de que alguna dimensión de su decisión pueda tener incidencia en un ámbito que no sea el jurisdiccional o que el comportamiento que no sea disciplinariamente reprochable pueda ser considerado, por una misma instancia, como elemento negativo no declarado al momento de su eventual selección para un cargo.

Un tercer criterio que no satisface el actual mecanismo de nombramiento es el remedio para una integración corporativa, en el sentido de que solo los integrantes del Poder Judicial deciden, en definitiva, quiénes integrarán ese poder, y que en una abrumadora mayoría (a nivel institucional, la sola excepción de los cinco abogados ajenos la administración de justicia, en el caso de la Corte Suprema, y dejando de lado los llamados a concurso que son provistos con egresados del programa de formación de la Academia Judicial) la provisión de cargos se hace con personas que ya pertenecen al propio Poder Judicial. Por su parte, la generación exclusivamente corporativa es vista, sino como un impedimento absoluto, como una gran barrera al desarrollo de la diversidad o pluralismo ideológico-jurídico en el conjunto de jueces y juezas que lo integran.

Estrechamente asociado a la insuficiencia respecto de este criterio se encuentra la falta de apertura al público de los procesos de nombramiento en general y la falta de transparencia y motivación. En el último tiempo, se ha creído ver en la instauración de las denominadas “audiencias públicas” para la presentación de los candidatos una forma de aportar a la transparencia del proceso de selección para quinas en la Corte Suprema y para ternas en algunas cortes de apelaciones. Sin embargo, en la forma en que se realiza, se trata más bien de un aditamento ritual o simbólico, en el sentido que: a) así como se han llevado a la práctica, no constituyen *hearings* en el sentido propio de la expresión (donde cualquier integrante de la respectiva audiencia puede cuestionar al candidato o candidata respecto de sus antecedentes), sino que se limita a dar tiempo a las personas interesadas en el cargo para que hagan una exposición (o sea, en términos

técnicos, se trata más bien de una presentación pública de candidatos y no de un *hearing*), y b) la audiencia o conjunto de personas que pueden participar, eventualmente haciendo preguntas, no está conformada por “el público” o con participación, al menos parcial, de integrantes provenientes del público. Un proceso que quiera asumir un estándar de transparencia y participación debe permitir algún grado de involucramiento del público en general (no necesariamente en el proceso de decisión, pero sí, al menos, en el de levantamiento de antecedentes) y, de manera fundamental, una decisión fundada en que se expresen los motivos por los cuales se considera que un candidato o una candidata deben ser favorecidos con la selección por sobre otros u otras⁶³.

En materia disciplinaria es donde nuestro actual sistema presenta un flanco más abierto, en contravención a los principios existentes en la materia⁶⁴. Por lo pronto, hay que destacar que todo nuestro sistema sancionatorio, actualmente, tiene naturaleza administrativa: no hay regulado ni un procedimiento ni una competencia jurisdiccional para resolver las sanciones que se puedan aplicar al personal judicial. Partiendo por el nivel constitucional, en la medida en que se consagra para la Corte Suprema la remoción, a través de un procedimiento administrativo, sin forma de juicio, sin las más mínimas garantías, y que deja a la persona sancionada sin posibilidades efectivas de

⁶³ La idea de reforma levantada por el gobierno durante el año 2021 se ve, a la luz de las reflexiones de este estudio, como algo superficial, parcial y poco recomendable. Conforme a las informaciones disponibles en la prensa, los nombramientos se entregarían a una comisión de cinco personas, una de las cuales sería nombrada por el presidente de la República, dos serían elegidas entre ministros de la Corte Suprema, por esta, y otras dos serían elegidas por el Senado. No se logra ver cuáles son los principios que justifican esta composición, que tendría un carácter de origen predominantemente político; ni se soluciona la cuestión básica de quién definiría los criterios para las convocatorias a concurso público que, según la información disponible, sería el procedimiento de selección. Aparte de plantear una serie de otras cuestiones, hay que destacar que un proyecto como este no da cuenta de la necesidad de abordar integralmente una serie de problemas relativos al gobierno de la judicatura. El Acta N° 105 de 2021, de la Corte Suprema, sobre sistema de nombramientos, toma la idea de concursos públicos y justifica la regulación en la ausencia de adecuada regulación legislativa. De los diferentes aspectos que cabría mencionar, la regulación señala que los concursos serán ciegos, lo que entra en conflicto con las audiencias criticadas en el cuerpo de este trabajo. La idea de concursos ciegos presenta además una serie de problemas desde el punto de vista de la transparencia del proceso, y la regulación es contradictoria (al señalar que se contemplará solamente el RUT de las personas y no su identificación).

⁶⁴ Por todos, me remito aquí a las consideraciones y conclusiones del documento COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013), p. 111, punto 25.

tutela efectiva⁶⁵ respecto de la sanción de remoción. Se incluye aquí también la posibilidad de traslado que, en la medida en que constitucionalmente no requiere de consentimiento por parte de la persona trasladada, puede utilizarse y de hecho (a pesar de que esto se niegue) se utiliza efectivamente como sanción. Por su parte, el procedimiento de calificación, en la medida en que puede terminar con la remoción del cargo de un juez o jueza, y no está sometido a una posibilidad efectiva de revisión jurisdiccional, opera en sus resultados como una herramienta disciplinaria. Y, por último, el procedimiento disciplinario mismo, que suma a los déficits anotados el hecho de tener sustento en una regulación de la propia Corte Suprema, habiendo abdicado el Tribunal Constitucional de ejercer un control efectivo sobre la configuración del procedimiento en relación a los derechos de las personas sometidas a investigaciones o medidas disciplinarias⁶⁶. Esto se suma a lo ya señalado, en el sentido de la triple coincidencia en un mismo órgano de facultades jurisdiccionales, disciplinarias y de nombramiento, que puede considerarse que debilita la independencia o apariencia de independencia de quienes están sometidas a ellas y que, en todo caso, permiten algún grado de influencia distinta a la que pueden tener las decisiones y razones jurisdiccionales de la Corte en el resto del orden judicial. Por último, y no

⁶⁵ En la cultura judicial aparece ocasionalmente –sin que se pueda aportar una fuente fehaciente de referencia en este sentido– la idea de que lo que constituye la garantía de tutela en ciertos procedimientos es que estos queden entregados a los jueces, aun cuando estos no se encuentren limitados o constreñidos a un proceso para tomar una decisión. El ejemplo de carácter general más claro, a nivel constitucional, es el recurso de protección, en que, sin la existencia de un proceso, lo único que puede explicar la naturaleza cautelar que se le atribuye es el hecho de ser conocido por jueces y, más precisamente, por las cortes de apelaciones. Esta idea muestra su error o déficit en los casos mencionados, en que las medidas adoptadas son precisamente adoptadas por jueces en ejercicio de competencias administrativas, y en que las personas afectadas difícilmente podrán impugnar (¿a través de qué acción de nulidad de derecho público?) una sanción impuesta, considerando que en el último grado recursivo se encontrará (¿con alguna posibilidad de inhabilitar?) al mismo órgano de último recurso administrativo: la Corte Suprema.

⁶⁶ En sentencia de 21 de agosto de 2007, el Tribunal Constitucional dictó sentencia en el Rol N° 783 (caso “Reyes Kokish”), inaugurando su competencia para conocer de autos acordados por lesión a derechos fundamentales. En lo esencial de su decisión, el tribunal se inhibe de conocer la cuestión más relevante –la falta de garantías de debido proceso en el procedimiento sancionatorio– y levanta una curiosa doctrina de distribución de competencias entre legislador y potestad normativa de la Corte Suprema, que habilita la entrada de esta al ámbito de reserva legal, cuando la ley no ha regulado una materia (*cf.*, en especial, considerandos 24° y 25°).

menos importante, el sistema tiende a la concentración, dentro de un orden corporativo, al momento de establecer y aplicar los estándares de conducta a los jueces, sin apertura a la comunidad, ni siquiera en el ámbito más restringido de la profesión legal.

En materia de función administrativa, la evaluación presenta conclusiones favorables y otras desfavorables. En relación a otros sistemas estudiados, la administración del Poder Judicial se encuentra completamente separada del Poder Ejecutivo. Si bien no existen resguardos constitucionales respecto de asegurar el presupuesto de funcionamiento y la remuneración de los jueces, no parece haber una amenaza en este sentido. La consagración de reglas constitucionales podría servir para despejar cualquier prurito sobre esta materia, pero a la fecha es difícil fundar un diagnóstico sobre su ausencia como un problema en el sistema. El presupuesto del Poder Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ)⁶⁷ es elaborado sobre la base de la evaluación técnica que realiza el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, de la propuesta que levantan los equipos técnicos de la propia Corporación, y los requerimientos u observaciones a la propuesta suelen acotarse a requisitos de justificación y pertinencia del gasto. La existencia de un servicio administrativo dotado de personalidad jurídica y dependiente completamente de un órgano del Poder Judicial puede considerarse como un activo desde la perspectiva de la posibilidad (aunque no necesariamente una garantía) de coordinar la independencia judicial con el interés de prestar un servicio de justicia de buen nivel.

Sin embargo, la dependencia directa de la CAPJ a la Corte Suprema a través de su Consejo Superior presenta los mismos problemas que pueden aparecer en cualquier sistema de administración respecto de los jueces, en relación a la incidencia de cuestiones administrativas en lo propiamente jurisdiccional, y el problema del control de los actos administrativos en general y del jefe de servicio en particular (Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial). Sobre esto último no es necesario abundar, pues aquí se replica lo dicho respecto del ejercicio de la función disciplinaria. En el elenco general de ejercicio de atribuciones regulatorias, disciplinarias, de calificación, de decisión sobre nombramientos, disposición sobre permisos, etc., resulta improbable el ejercicio efectivo de las posibilida-

⁶⁷ Y de la Academia Judicial, en una fracción muy pequeña del presupuesto total de las tres instituciones.

des teóricas de control que el ordenamiento jurídico da a los tribunales sobre la actividad administrativa: al menos, sobre los actos del Consejo Superior. Por otro lado, la propia Corte, si bien ha identificado la necesidad de avanzar en mecanismos de control —por ejemplo, la creación de una contraloría interna— no ha logrado superar el “sesgo de gobernante”, en el sentido de someterse a mecanismos o facultades externas de control administrativo⁶⁸. Respecto de lo primero, es en este plano donde, con el declarado y loable objetivo de proveer a la prestación de un servicio de justicia cada vez mejor, se ha abierto un campo a la configuración gubernamental en el cual, a través de sus integrantes del Consejo Superior, pero también a través de su propia organización⁶⁹ y herramientas internas⁷⁰, la Corte Suprema ha asumido un rol de fijación y aplicación de políticas en diversos ámbitos y cuyas expresiones más visibles son la introducción de un “plan estratégico” del Poder Judicial y la eventual alineación de las metas de gestión⁷¹ con objetivos declarados en el marco del mismo. Esas políticas pueden ir desde aspectos de cultura organizacional⁷², eficiencia de la gestión⁷³, procedimientos⁷⁴ hasta el estatuto de los jueces⁷⁵, etc. Con prescindencia de que en este caso provengan de un órgano al interior del Poder Judicial (lo que podría considerarse que salvaguarda la independencia organizacional de esta parte

⁶⁸ Consciente de los problemas que plantea el régimen existente, la propia Corte ha tratado de enfrentarla: por Auto Acordado N° 186 de 2014 se insta por la separación de las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales que ejerce la Corte, y se acuerda la creación de un órgano interno (por auto acordado) integrado por los distintos estamentos que componen el Poder Judicial, para el ejercicio de las funciones no jurisdiccionales.

⁶⁹ El Auto Acordado N° 60 de 2018 fija el Reglamento para el funcionamiento de los comités de la Corte Suprema. En él queda plasmada la importante estructura administrativa interna de la que ha ido dotándose la Corte, de la cual se puede colegir, a su vez, la expansión de las actividades no jurisdiccionales que ha asumido por decisión propia (no legal).

⁷⁰ Por ejemplo, jornadas de reflexión, elaboración de un plan estratégico del Poder Judicial.

⁷¹ Que constituyen los criterios para la asignación de los incentivos de la Ley N° 19.531.

⁷² Por ejemplo, sobre política de género o lenguaje claro.

⁷³ Por ejemplo, criterios sobre agendamiento de causas, tiempo esperado de terminación de causas.

⁷⁴ *V. g.*, la fijación de un método de tramitación electrónica sin respaldo legal, por el auto acordado contenido en el Acta N° 54 de 23 de abril de 2014. Tras la dictación de la Ley N° 20.886 (porque ese auto acordado trataba en muchos de sus aspectos materias de ley) se dicta el Auto Acordado N° 71-2016.

⁷⁵ Régimen disciplinario, procedimiento de calificaciones, política en materia de permisos.

de la judicatura respecto del Ejecutivo o Legislativo), plantean respecto de los jueces los temas tradicionales de la incidencia de la conducción o política administrativa respecto de su independencia personal (el tópico de la independencia al interior del Poder Judicial o independencia interna). De paso, ponen de relieve que los resguardos relativos a la independencia judicial no pueden significar que aquello que sea considerado la prestación de un adecuado servicio de justicia deba ser decidido de manera exclusiva por el propio Poder Judicial, de manera corporativa, y mucho menos por un solo órgano dentro de él.

Lo anterior se relaciona con una de las manifestaciones más claras de la función gubernativa asumida por la Corte Suprema. Y aunque este trabajo no contempla un análisis de causas de los respectivos desarrollos, en este punto cabe aventurar la siguiente hipótesis. A lo largo de la historia de Chile, o al menos desde 1925 en adelante, la pronta y cumplida función de justicia no fue un objetivo gubernamental o administrativo prioritario. Con la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, con la creación de estructuras administrativas al interior de las unidades de la organización (resultante de la reforma a tribunales), la Corte Suprema se encontró frente a un nicho vacío de agencia, en términos políticos, pero dotada de recursos para asumir dicha agencia. Puede apreciarse un interés de la Corte, y luego acciones concretas dirigidas a mejorar el funcionamiento y el servicio prestado por los tribunales⁷⁶. Una vez asumida dicha agencia, no es de extrañar el desarrollo de instrumentos y organización interna tendentes a desempeñar satisfactoriamente un rol que, en la dimensión adquirida en los últimos quince a veinte años, no había sido conocido, históricamente, por nuestro Poder Judicial⁷⁷.

La razón para proponer esta hipótesis es que ella permite explicar, más allá de cualquier figura individual, la expansión de la actividad regulatoria

⁷⁶ Los fondos del programa del Banco Mundial para el fortalecimiento y rendición de cuentas del Poder Judicial de Chile (TF098972), si bien limitados (menos de U\$D 500.000), parecen haber reforzado la inclinación de la Corte a asumir una agenda propia a partir de 2011.

⁷⁷ Algunos hitos, como la actuación de la Unidad de Apoyo a la Reforma de Familia en una investigación, en convenio con Unicef, sobre el funcionamiento del Sename –organismo administrativo que no se encuentra bajo la dependencia del Poder Judicial–; el reordenamiento del funcionamiento de los tribunales de familia por el Acta N° 98, de 20 de mayo de 2009, de la Corte Suprema –de manera opinable, incluso en algunos puntos en contra de la propia Ley N° 19.968 sobre Tribunales de Familia–, y la disposición de la tramitación electrónica, ya mencionada, son algunos ejemplos que sustentan la presente afirmación.

de la Corte a través de sus autos acordados. Tal y como se ha visto en el caso italiano, y en menor medida en el caso argentino, se presenta como una tendencia de los órganos de gobierno judicial una expansión de sus competencias regulatorias, lo que en el caso chileno se ha desplegado con algunas características especiales: el precario marco regulatorio a nivel constitucional o legal para definir el ámbito de los autos acordados; la ausencia de una regulación o procedimiento formal de elaboración de los mismos; una cierta laxitud o flexibilidad, de parte de la mayoría que adopta los respectivos instrumentos, respecto de materias que corresponden o pudieran corresponder a materias de ley, y la renuncia por parte del Tribunal Constitucional, a ejercer un control efectivo, llevando incluso a dar sustento a una producción normativa vía autos acordados bajo la teoría de una competencia regulatoria subsidiaria o de dominio mínimo legal modificado⁷⁸.

IV. PUNTOS PARA UNA REFORMA DEL GOBIERNO JUDICIAL

1. *Criterios y principios*

Antes de examinar alternativas para enfrentar estos problemas, cabe mencionar algunos puntos que ameritan consideración al momento de diseñar una propuesta de reforma al sistema. A nivel general, encontramos objetivos o principios que aparecen deseables y cuestiones que habría que tratar de evitar, y, en un plano particular, la estructura actual de nuestra organización, la *praxis* institucional e ideas o propuestas previas pueden aportar elementos enriquecedores a la reflexión.

En cuanto a los objetivos generales, se pueden recapitular los hallazgos realizados en la parte precedente: el prevenir la captura política o gremial del órgano de gobierno judicial; asegurar la transparencia de sus procesos, incluyendo la motivación –particularmente en el procedimiento de nombramientos– y el control; la búsqueda de descentralización en la toma de decisiones, de tal manera de evitar agencia específicas que puedan incidir en la independencia interna del poder judicial, de la mano de una apertura a la profesión legal no judicial, y al público en general⁷⁹.

⁷⁸ *Vid. supra* n. marg. 65.

⁷⁹ En nuestro medio, esta idea de apertura no es nueva, y se viene discutiendo ya hace tiempo. Flores ya proponía una integración “que se nutre de representantes de distintos sectores, incluso externos al sistema judicial, que asegure una gestión pluralista en el diseño de su política”.

Por otro lado, parece importante aportar una justificación concreta de la estructura o diseño orgánico, basada en requerimientos funcionales y no en principios no explicitados o asumidos sin mayor estudio.

a) Por una parte, en distintas propuestas existentes es recurrente la idea de que una reforma debiese ceñir a la Corte Suprema en sus funciones jurisdiccionales. La idea de incluir un *certiorari* como modo de resolver o de establecer la vinculatoriedad del precedente tiene que ver con dar un cariz político al órgano⁸⁰ o una cuestión relativa a nuestro sistema de fuentes del derecho, y, por lo tanto, no serán tratados aquí;

b) En este sentido de las propuestas, y considerando la necesidad de radicar la potestad sancionadora y la de nombramientos en otro órgano, es congruente con dicho objetivo el que la Corte sea el último grado de revisión jurisdiccional de las sanciones más graves al personal jurisdicente del Poder Judicial, de tal manera de, por una parte, resguardar la independencia organizativa del Poder Judicial (evitando el juicio político a los jueces) y, por otra, permitirle fijar, de manera unitaria, los estándares de derecho exigibles a la remoción de los jueces;

c) Desde el punto de vista de la estructura judicial, la posición de las Cortes de Apelaciones, con un contacto directo con los tribunales de su territorio jurisdiccional, y, al mismo tiempo, con el funcionamiento de la Corte Suprema, otorga a quienes participan en ellas, y en particular en su rol de conducción interna, una experiencia importante en materia de requerimientos y gestión de problemas emergentes en la judicatura;

d) Asimismo, en materia disciplinaria, la experiencia y capacidad de la fiscalía judicial, y su posición como un servicio independiente al interior del propio Poder Judicial debiese considerarse como un recurso relevante, en el sentido de no ser necesaria la búsqueda de alternativas para el cumplimiento de funciones que puede desempeñar adecuadamente;

FLORES (2002), p. 138. Respecto de los principios y el diseño general que se plantea en este trabajo, se han tenido a la vista los criterios contenidos en CONSEJO DE EUROPA (1998), *passim*, y los estándares planteados en COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013), *passim*.

⁸⁰ La posibilidad de elegir las materias que tratar, y descartar otras, constituye una atribución política importante al momento de destacar el valor de ciertos conflictos y disminuir el de otros. Al mismo tiempo, permite un manejo discrecional del recurso “tribunal de última decisión”. De este modo, la introducción de un requisito de *certiorari* dista mucho de ser una cuestión meramente técnico-procesal de funcionamiento de una corte.

e) En otro orden de cosas, la complejidad de la organización judicial hacen recomendable que, si bien el órgano a cargo de su administración pueda presentar una apertura a la participación de personas externas al Poder Judicial, un núcleo importante de la función sea cumplida por personas que lo integran y que puedan aportar tanto el conocimiento como un sustrato de legitimidad a decisiones que puedan impactar diversas dimensiones del trabajo judicial. Aquí el conocimiento tanto profesional como técnico y, en particular aquel de tipo práctico derivado del aprendizaje a través de la experiencia, adquieren relevancia. En la medida en que, como se ha dicho arriba, un órgano de gobierno judicial no está llamado a fijar o modificar ciertos objetivos permanentes, su ámbito de acción es, por fuerza, acotado a diversas opciones dentro de parámetros condicionados de manera sustantiva por el componente técnico y burocrático⁸¹. Por lo mismo, no es conveniente concebirlo como un órgano de alta dirección política, donde la asesoría técnica es secundaria y supeditada a la determinación de los fines y prioridades políticas. Por el contrario, aquí el componente técnico involucrado en la toma de decisiones (en especial si se tiene en cuenta que el horizonte de objetivos se encuentra completamente cubierto por la idea de la prestación de un buen servicio de justicia) debiese tener una participación con voz y voto en la instancia respectiva, y no como un mero apoyo de asesoría. En este mismo orden de cosas, la complejidad de las estructuras y relaciones que ha adquirido el Poder Judicial a través de las reformas a su administración hacen recomendable que, al menos en una parte, la configuración del órgano superior de gobierno aporte a la legitimidad del sistema dando posibilidades de participación a los distintos estamentos involucrados.

Conforme a lo anterior, se propone un modelo de gobierno judicial sobre las siguientes bases:

Primera: un diseño que circunscriba a la Corte Suprema a su función jurisdiccional, sin perjuicio de su participación relevante, en esa función, en algunas materias de gobierno judicial, como la revisión de último grado de sanciones disciplinarias de remoción de los jueces, y sin perjuicio de su participación, como la de los demás tribunales, en la integración del órgano de gobierno judicial, reconociendo la particular experiencia de sus

⁸¹ No en un sentido peyorativo, sino neutro del término, como conjunto organizado de personas, recursos y procedimientos para la gestión de cometidos administrativos.

integrantes y la posición institucional del presidente de la Corte Suprema y del fiscal judicial.

Segunda: la creación de un órgano de gobierno judicial integrado mayoritariamente por miembros del Poder Judicial, pero con participación de representantes de la profesión legal, del mundo académico y del público no letrado.

Tercera: una proporción de miembros del Poder Judicial mayoritaria, pero con la inclusión de integrantes del Escalafón Secundario y del Escalafón de Empleados.

Cuarta: una incidencia importante de integrantes de ministros de cortes de apelaciones que hayan tenido experiencia como presidentes de dichas cortes.

Quinta: la posibilidad de los distintos estamentos de elegir a los respectivos integrantes en el órgano de gobierno judicial, con procedimientos que prevengan la captura política y gremial e incorporando algún componente de moderación al carácter electivo en beneficio de la experiencia en posiciones relevantes.

Sexta: una apertura al componente político no corporativo de visiones sobre la cultura jurídica y la función de la judicatura.

Séptima: la incorporación de conocimiento y capacidades expertas a niveles decisorios, sin una incidencia proporcional importante en el proceso de toma de decisiones: a lo más, dirimente en casos de división de posiciones entre quienes tienen una legitimación institucional fuerte.

2. Una alternativa de reforma

Los anteriores principios admiten diversas posibilidades de concreción. De acuerdo al objetivo de la convocatoria que motiva este trabajo, se expone razonadamente una entre otras posibilidades. Esta propuesta comprende un órgano de gobierno judicial nacional con funcionamiento en pleno y comités, y consejos regionales, por territorio de Corte de Apelaciones. Contempla también un comité de ética del Poder Judicial.

2.1. Órgano de Gobierno de la Judicatura (OGJ)

El Órgano de Gobierno de la Judicatura compuesto por:

a) El/la presidente de la Corte Suprema, mientras ejerza el cargo, y quien será también presidente del órgano de gobierno judicial. Con esta opción

se despeja, de paso, una discusión ocasional sobre la posición del órgano de gobierno judicial de cara a la Corte Suprema y su posición constitucional. El presidente de la Corte Suprema preside ambos órganos y protocolarmente los representa a ambos;

b) El/la fiscal judicial de la Corte Suprema, mientras ejerza el cargo;

c) Dos ministros o ministras que obtengan las dos más altas mayorías en votación única del pleno de la Corte Suprema;

Este procedimiento de elección permite que al menos las dos corrientes de opinión principales estén representadas en el OGJ, o, en caso de que exista un comportamiento estratégico por parte de una mayoría, esta tenga que alcanzar al menos $2/3$ de los votos, precisamente distribuidos, para elegir ambos cargos. Lo anterior se aplica, en lo que sigue, en las proporciones que corresponda, a todas las categorías de cargos en que se propone elección por mayorías relativas en una única votación.

d) Cinco ministros de Cortes de Apelaciones que hayan sido presidentes de Corte en el período de tres años antes de su nombramiento. De ellos, dos que sean quienes más tiempo acumulen en el cargo de presidente y, en igualdad de condiciones, quienes tengan mayor antigüedad en el Poder Judicial, y los otros tres que obtengan las más altas mayorías en una votación única por parte de los miembros de la segunda categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial.

En esta categoría se incorpora, en una fracción muy discreta, el componente no electivo de experiencia en la dirección de cortes, matizando en alguna medida, y sin dependencia de una voluntad deliberada, las eventuales configuraciones que puedan derivar de los procesos electivos de los restantes cargos. La elección de los otros tres ministros que hayan sido presidentes de Corte suma a la experiencia en la gestión la legitimidad de la participación estamental.

e) Tres jueces o relatores que obtengan las tres primeras mayorías en una votación única en que participen los integrantes de las categorías 7a a 3a del Escalafón Primario;

f) Dos integrantes del Escalafón Secundario, que obtengan las dos primeras mayorías en una única votación de los miembros de dicho escalafón;

g) Dos integrantes del Escalafón de Empleados, que obtengan las dos primeras mayorías en una única votación de los miembros de dicho escalafón;

h) Tres académicos propuestos con el patrocinio de sus respectivas facultades de derecho, que obtengan las tres primeras mayorías en una votación única en el Senado;

i) Dos abogados que obtengan las dos primeras mayorías elegidos en única votación por los abogados del país que se encuentren colegiados;

j) Tres personas que no sean abogados, al menos una de ellas con formación y experiencia profesional en el área de las ciencias económicas y administrativas, designadas por el presidente de la República.

Los integrantes correspondientes a las letras c) a i) durarán cuatro años en sus cargos, y se renovarán por parcialidades cada dos años, no pudiendo ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. A un turno de renovación corresponderán los miembros señalados en las letras c), e), g) e i), y al otro turno a los señalados en las letras d), f) y h). La razón de esta propuesta es permitir la mantención o encadenamiento de la experiencia del OGJ, evitando las renovaciones totales que implican un período de funcionamiento débil derivado de la necesidad de aprendizaje de todos sus integrantes.

Las personas correspondientes a la letra j) serán nombradas dentro de los 90 días de iniciado el respectivo período presidencial, y su nombramiento implicará el cese de quienes se encuentren en funciones. Podrán ser mantenidas en su cargo por un período. Solo cesarán en su cargo por renuncia voluntaria o impedimento físico, moral o legal sobreviniente. Se asume que se tratará aquí de un nombramiento político, pero el estatus de inamovilidad trata de dotar a estos consejeros de un cierto grado de autonomía en su participación en el OGJ. Con todo, entre los consejeros nombrados por el Consejo y el presidente de la República, que pueden considerarse nombramientos políticos, se alcanza a 6 de un total de 24, lo que constituye una fracción menor. Entre jueces y fiscal judicial alcanzan los 12 cargos, y el total de integrantes del Poder Judicial es de 16. El órgano se abre a un tercio de participantes ajenos al Poder Judicial; de ellos, 5 de la profesión legal y 3 no letrados.

Los miembros del Poder Judicial que no corresponden a las letras a) y b) integrarán los comités permanentes del OGJ y deberán contar con soporte administrativo para su funcionamiento regular.

A este órgano le corresponderá:

a) Dictar los reglamentos de general aplicación para la organización y funcionamiento del Poder Judicial en aquellas materias que no queden

reservadas a la ley. Los tribunales mantendrán la capacidad de ordenar por decretos económicos o autos acordados las condiciones de su funcionamiento interno, en el marco y conforme los reglamentos dictados por el Consejo Nacional.

b) En materia de administración: asumir las funciones que actualmente ejerce el Consejo Superior de la CAPJ y, en comité, las relativas al personal judicial (permisos y comisiones de servicio) del Poder Judicial. La provisión de todos los cargos y la gestión de todos los concursos estarán a cargo del OGJ, que podrá delegar sus funciones en esta materia en los consejos regionales.

c) Conformar las quinas para nombramientos de ministros de Corte Suprema y ternas para los de Cortes de Apelaciones que se elevan a nombramiento del jefe de gobierno.

d) Adoptar, a propuesta elevada por los consejos regionales, la adopción de medidas disciplinarias contra miembros judiciales del Poder Judicial. Las sanciones distintas a la remoción podrán ser reclamadas ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción del respectivo juez; las de remoción, ante la Corte Suprema.

2.2. Consejos Regionales del Poder Judicial

Los Consejos Regionales del Poder Judicial son órganos colaboradores del OGJ, integrados por el presidente de la Corte de Apelaciones respectiva, dos jueces, un abogado elegido por quienes ejerzan en el respectivo territorio jurisdiccional de la Corte y una persona no letrada externa al Poder Judicial.

a) Sus funciones son: formar las ternas para la designación de jueces de letras por parte del OGJ⁸².

b) Conocer de los antecedentes que presente el fiscal judicial en caso de quejas o denuncias respecto de personal judicial del Poder Judicial; desecharlas si son infundadas o no pueden resolverse a través de un procedimiento de

⁸² El procedimiento de nombramiento puede hacerse dando preferencia, como en la actualidad, a las personas que cuentan con el Programa de Formación ya aprobado por la Academia Judicial. Sin embargo, desde la lógica de un reclutamiento profesional y de igualdad de condiciones de competitividad para personas que cuentan con experiencia profesional y otras que no (lo que actualmente se refleja en programas de formación diferenciados en la Academia Judicial), sería más congruente un diseño de selección previa con nombramiento definitivo sujeto a la aprobación del respectivo curso de formación.

investigación; adoptar un procedimiento conciliatorio, remitirlas al comité de ética u ordenar al fiscal abrir sumario. En caso de infracción a deberes legales expresos, la Fiscalía deberá instruir sumario de oficio.

2.3. *Fiscalía judicial*⁸³

a) La Fiscalía Judicial recibirá las quejas y denuncias sobre comportamiento judicial y recabará los antecedentes necesarios, determinando si instruye sumario en el caso señalado o pasando en los demás casos los antecedentes al Consejo Judicial Regional, con la propuesta de un procedimiento alternativo, incluyendo la remisión de los antecedentes al Comité de Ética Judicial.

b) Corresponderá a la fiscalía judicial la supervisión del servicio judicial, incluyendo en esto la función y tareas que actualmente cumplen los ministros visitantes.

2.4. *Comité de Ética Judicial*

La propuesta incluye un Comité de Ética Judicial, conformado por miembros elegidos por el cuerpo de jueces, ministros, relatores y fiscales del Poder Judicial en colegio único, encargado de conocer los reclamos contra la conducta de los jueces que no correspondan o se decida que no sean remitidos al procedimiento sancionatorio, pero que puedan considerarse reprochables desde la perspectiva ético-profesional con especial referencia a los estándares éticos de la judicatura. Las sanciones, en este caso, solo podrían moverse en un plano menor al del procedimiento sancionatorio.

3. *Carrera judicial*

Si bien no incide de manera directa en el diseño orgánico de un modelo de gobierno judicial, la idea de una judicatura articulada o no en términos de un sistema de carrera condiciona de manera determinante los arreglos

⁸³ Esto, en cuanto se refiere a la función de la Fiscalía Judicial en materia de gobierno judicial. No debiese entenderse esta propuesta en perjuicio de considerar la posibilidad de que la Fiscalía pudiese asumir otras tareas en un proyecto más amplio de reforma al sistema judicial, en especial como órgano activo de la protección de los derechos de las personas conforme a la concepción original de un ministerio del interés público.

relativos a reclutamiento, promoción y evaluación de los jueces. De entrada, hay que decir que la referencia a la carrera judicial en Chile corresponde a una terminología de *praxis* social, pero no de diseño institucional. En efecto, en el Poder Judicial anterior a la introducción de los tribunales reformados, en razón de la distribución en la pirámide de cargos y la duración del cargo hasta los 75 años, existía una alta posibilidad estadística de que los jueces de letras llegaran en algún momento de su cargo a ocupar una posición como ministro de Corte de Apelaciones. Por su parte, no era inusual acceder al cargo de juez de letras desde la posición de secretario abogado. En una medida menor, particularmente antes del aumento del número de Cortes de Apelaciones, en los primeros decenios de nuestra vida republicana la posibilidad de pasar de ministro de Corte de Apelaciones a la Corte Suprema era comparativamente mucho más alta que en la actualidad. En la cultura organizacional del Poder Judicial, ello generó la percepción de que existía algo así como una carrera judicial en que, ingresando como secretario de juzgado de letras, se abría una expectativa de “carrera” que podía culminar en la Corte Suprema. Desde el punto de vista del diseño constitucional o legal, sin embargo, ello nunca ha sido así. Un sistema de carrera implica la existencia de una serie de cargos ordenados en una secuencia de requisitos y promoción a través de procedimientos de selección, de tal manera que desde un cargo solamente se pasa a los siguientes gradualmente, y que, salvo el cargo inicial o más bajo de la carrera, todos los demás presuponen el paso por los demás niveles inferiores. Adicionalmente, y esto no es definitorio pero suele considerarse parte de un sistema “de carrera”, el paso de un cargo a otro de nivel superior se da a través de procesos de selección basados en el mérito.

Junto con esta percepción derivada de las condiciones de hecho en que se desarrolló la labor judicial durante mucho tiempo, elementos pensados como condiciones destinadas a garantizar la independencia, como lo son la inamovilidad en el cargo mientras dure el buen comportamiento y una alta edad de cese de funciones, se fueron transformando en argumentos en favor de la necesidad de una carrera judicial que pudiera evitar la monotonía y frustración que podría generar la permanencia durante largo tiempo en un mismo cargo sin expectativas de mejora en la posición profesional. Lo cierto es que cualquier sistema de “carrera” expone de manera intrínseca, y potencialmente negativa, la independencia judicial, en la medida en que la consideración de prospectivas de ascenso pueda interferir o en algún mo-

mento aparecer dentro del horizonte de elementos de una persona que se encuentra juzgando⁸⁴. Lo anterior no implica afirmar que, por lo general, los jueces y juezas tengan estas consideraciones en mente al fallar, sino solamente que constituye un aspecto a considerar en el diseño institucional. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada con dos consideraciones. La primera de ellas es que, como actividad profesional, la permanencia en un cargo de la judicatura, particularmente si se asume lo dicho antes, no exime de la legítima pretensión de sus titulares a mejorar las condiciones en que se desempeñan a lo largo del tiempo, ya sea en términos económicos o, lo que es igual de relevante, o incluso más, en nuestro país, respecto del lugar en que ejercen sus funciones. La enorme asimetría de condiciones, equipamiento, servicios de salud y educacionales, vida intelectual y recreacional entre las localidades en que se desempeñan los jueces no podría descartarse, sin más, con una referencia al conocimiento del candidato o candidata a postular a un cargo en un lugar determinado. Por razones personales, obviamente, hay quienes se encuentran muy satisfechos en lugares que para otros resultan poco deseables; pero el diseño institucional debiese considerar este factor como relevante al momento de pensar en un modelo saludable y que goza de legitimidad en esta dimensión, entre sus integrantes. Una solución podría avizorarse en la combinación de distintos criterios, como podrían ser: una escala de remuneraciones incremental con el paso del tiempo; unas asignaciones por destino más sofisticadas que la actual distinción entre tribunales de asiento de corte, capital de provincia o comuna o agrupación de comunas; la introducción de criterios legales de asignación remuneracional por carga de trabajo, un régimen regulado de preferencias de nombramiento entre algunos destinos y otros. De este modo, la persona que accede a un cargo en una localidad apartada y poco atractiva puede contar con un incentivo económico diferenciado, por ubicación y eventualmente por carga; puede asumir que, incluso sin cambiar de cargo, su remuneración se incrementará

⁸⁴ Y esto sin consideración, necesariamente, a un vínculo o dependencia de quien realiza el nombramiento. Piénsese simplemente en un juez o jueza de garantía situado en posición de juzgar una causa altamente impopular –debe, por ejemplo, liberar a un abusador sexual de menores por absoluta falta de antecedentes, pero respecto del cual el público ya se ha formado opinión– frente a la proyección de sus consecuencias en nombramientos ulteriores. Como se ha dicho, en la mayor parte de los casos ello puede ser disciplinado a través del sentido ético individual de la persona involucrada, pero lo relevante es evitar esta apertura desde un punto de vista institucional, de su mera posibilidad.

en el tiempo y que, en el mismo transcurso, sus posibilidades de acceder a otro destino mejoran de pleno derecho. A todas estas consideraciones hay que agregar que, en un sistema reformado de gobierno de la judicatura, la percepción actual de que las distintas categorías de cargos del Escalafón Primario, en particular la segunda respecto de las inferiores, y la primera respecto de todas las demás, constituyen una especie de jerarquía, debiese ceder paso al *ethos judicial* que se observa en varios de los sistemas estudiados, en el sentido de que los jueces destinados a distintos tribunales comparten un mismo estatus y solo se diferencian por las tareas que desempeñan en uno u otro tribunal⁸⁵.

BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS

- ARNOLD, William (2014): “The Supreme Court of the United Kingdom (UKSC), an exploration of the roles of judicial officers and court administrators and how the relationship between them may be improved and enhanced: a Case Study”, en *International Journal for Court Administration*, vol. 6, N° 2.
- BARBOUR, Emily (2011): “Judicial discipline process: an overview”, en *Congressional Research Service*, Congreso de Estados Unidos.
- BIONDI, Francesca (2010): *Profili costituzionali e ordinamento giudiziario: il ruolo del CSM*. Documento disponible en el sitio de la Società Italiana di Scienza Politica: <<https://www.sisp.it/files/papers/2010/francesca-biondi-561.pdf>>.
- BRADLEY, Anthony Wilfred *et al.* (2015): *Constitutional & Administrative Law*, 16ª edición (Harlow: Pearson Education Limited).
- CASTILLO ORTIZ, Pablo y MEDINA, José (2015): “El asociacionismo de las profesiones jurídicas”, en *España Revista Española de Derecho Constitucional* N° 105.
- CORCUERA, Santiago y RASCONI, Nora (2005): *El Consejo de la Magistratura, órgano del Poder Judicial de la Nación* (Buenos Aires: LexisNexis).

⁸⁵ Idea que subyace a la propuesta de una carrera judicial horizontal. *Cfr.* ZAPATA GARCÍA (2013), *passim*.

- FLORES MONARDES, Álvaro (2002): “Gobierno judicial: el caso chileno. La reforma olvidada”, en *Revista de Estudios de la Justicia* N° 6.
- GIUPPONI, Tommaso (2021): “Il Consiglio Superiore della Magistratura e le prospettive di riforma”, en *Quaderni costituzionali*, Fascicolo N° 1.
- MIRANDA BONILLA, Haideer (2019): “El Consejo Superior de la Magistratura Italiano como órgano de garantía del Poder Judicial”, en *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica* N° 126.
- MURILLO DE LA CUEVA, Lucas (2015): *El Consejo General del Poder Judicial. Balance de tres décadas, Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3824/19.pdf>>.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmut y SCHÜTZ, Carsten (eds.) (2019): “Justiz und justizverwaltung: zwischen ökonomisierungsdruck und unabhängigkeit” (Justicia y administración de la justicia: entre presión económica e independencia), en *Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, Beiheft* N° 5 (Berlin: Duncker & Humblot).
- ZAPATA GARCÍA, María Francisca (2013): “Carrera judicial. Lineamientos generales para un estatuto profesional del juez”, en *Revista de Estudios de la Justicia* N° 18.
- ZANON, Nicolo (2010): “I pareri del Consiglio Superiore della Magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri”, en PACE, Alessandro *et al.* (eds.), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Associazione italiana dei costituzionalisti. Disponible en: <http://www.difiolelex.it/files/sui_pari_del_csm_nicolo_zanon__2010.pdf>.

DOCUMENTOS

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013): Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA /Ser.L/ V/II. Doc 44.
- CONSEJO EUROPEO (1998): Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces. Disponible en: <<https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4255/carta-europea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

DEUTSCHER BUNDESTAG, WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE (Servicios Científicos de la Dieta Federal) (2020): Ernennung und Amtszeit von Richtern Zur Rechtslage in Deutschland hinsichtlich der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Nombramiento y duración del cargo de jueces: Sobre la situación jurídica de la jurisdicción ordinaria), WD 7-3000-203/19. Disponible en: <<https://www.bundestag.de/resource/blob/677850/cb30d7f9a6e4aa7ba56f979f9d090874/WD-7-203-19-pdf-data.pdf>>.

JUDICIAL CONFERENCE OF AUSTRALIA (2015): Judicial Appointments, A Comparative Study. Disponible en: <https://www.ajoa.asn.au/wp-content/uploads/2013/10/P17_02_42-RESEARCH-PAPER-final.pdf>.

CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2013): Sentencia en Caso Rizzo, de 18 de junio de 2013. Centro de Información Judicial. Disponible en: <<https://www.cij.gov.ar/nota-11694-La-Corte-declaro-inconstitucional-cambios-en-el-Consejo-de-la-Magistratura.html>>.

SITIOS RELATIVOS A LOS SISTEMAS JUDICIALES CITADOS

Estados Unidos:

Judicial Conference (Conferencia Judicial) de Estados Unidos. Disponible en: <<https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/governance-judicial-conference>>.

Rules for Judicial Conduct and Disability Proceedings (Reglas para los procedimientos relativos a conducta e inhabilidad judicial). Disponible en: <<https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-conduct-disability>>.

Canadá:

Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales). Disponible en: <<https://www.fja.gc.ca/>>.

Directrices para los miembros de los comités judiciales consultivos, Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales Federales. Disponible en: <<https://fja-cmf.gc.ca/appointments-nominations/committees-comites/guidelines-lignes-eng.html#Assessments>>.

Canadian Judicial Council (Consejo Judicial de Canadá). Disponible en: <<https://cjc-ccm.ca/e>>.

Sitio relativo a la reforma propuesta para el sistema de sanción de conducta judicial. Disponible en: <<https://www.justice.gc.ca/eng/csjs-jc/pl/jc-cj/index.html>>.

Courts Administration Service Act (Ley sobre Servicio de Administración de la Cortes). Disponible en: <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-45.5/page-1.html>>.

Courts Administration Service (Servicio de Administración de Cortes). Disponible en: <<https://www.cas-satj.gc.ca/en/home.shtml>>.

Reino Unido:

Judicial Appointments Commission (Comisión de Nombramientos Judiciales). Disponible en: <<https://judicialappointments.gov.uk/>>.

Regulación de la Comisión de Nombramientos Judiciales: Anexo (Schedule) 14 de la Ley de Reforma Constitucional de 2005. Disponible en: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/schedules>>.

Judicial Appointments and Conduct Ombudsman (Ombudsman de Nombramientos y Conducta Judicial). Disponible en: <<https://www.gov.uk/government/organisations/judicial-appointments-and-conduct-ombudsman>>.

Judicial Conduct Investigations Office (Oficina de Investigaciones de la Conducta Judicial). Disponible en: <<https://www.complaints.judicial-conduct.gov.uk/>>.

The Judicial Discipline (Prescribed Procedures) Regulations 2014, Lord Canciller del Reino Unido, 2014 N° 1919. Disponible en: <https://jcio.sharepoint.com/Rules%20and%20Regulations/uksi_20141919_en.pdf?originalPath=aHR0cHM6Ly9qY2lvLnNoYXJlcG9pbmQuY29tLzpiOi9nL0Vjc184T2pibmtOR3EtajZDaE9SOE00QnRxUWhGckpa-bHBmT18zSDQxNDVXNmc_cnRpbWU9aUdkZzEtV1EyVWc>.

HM Courts & Tribunals Service Framework Document (Documento marco del Servicio de Cortes y Tribunales de su Majestad). Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384922/hmcts-framework-document-2014.pdf>.

Courts Act 2003 (Ley de las Cortes de 2003). Disponible en: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/39>>.

Alemania:

DRiG Deutscher Richtergesetz (Ley relativa a los jueces). Disponible en:
<<https://www.gesetze-im-internet.de/drigr/>>.

BDG Bundesdisziplinargesetz (Ley Federal de Disciplina). Disponible en:
<<https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html>>.