

CONSEJOS JUDICIALES: AUMENTANDO EL RIESGO DE CAPTURA POLÍTICA

- Las propuestas de normas constitucionales en materia de Poder Judicial tanto de convencionales de izquierda, como de derecha en la Convención Constitucional coinciden en una serie de principios fundamentales para el buen funcionamiento de los tribunales de justicia. Sin embargo, en ambos casos la proposición central es la creación de un Consejo Judicial o Consejo de la Judicatura, que concentre las funciones del llamado “gobierno judicial”.
- La experiencia internacional en materia de Consejos de la Magistratura o de la Judicatura es negativa, en cuanto a que aumenta el riesgo de captura política.
- Aunque el diagnóstico que sustenta la creación de este tipo de órganos es correcto, existen vías alternativas y menos riesgosas para fortalecer la independencia interna de los jueces respecto de sus superiores jerárquicos.

Se han presentado dos propuestas en la Comisión de Sistema de Justicia de la Convención Constitucional en materia de Poder Judicial. Una fue planteada por convencionales de Evópoli, Renovación Nacional y la UDI, mientras que la otra fue patrocinada por convencionales de diversos partidos y movimientos de la Convención (Independientes por la Nueva Constitución, Partido Comunista, Movimientos Sociales Constituyentes, Apruebo Dignidad, Independientes, Independientes No Neutrales y Pueblos Originarios). Las propuestas difieren en una serie de materias, pero coinciden en una idea central: la necesidad de crear un Consejo de la Judicatura (los primeros) o Consejo Nacional de la Justicia (los segundos).

Esta propuesta nace del diagnóstico compartido de que la concentración de las funciones de “gobierno judicial” en manos de la Corte Suprema la cual, en palabras de las constituciones de 1833, 1925 y 1980 “tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación”, resulta lesiva para la independencia interna de los jueces, atenta contra la eficiencia y la objetividad en el ejercicio de dichas funciones y distrae a la Corte Suprema de sus tareas jurisdiccionales.

Los problemas invocados son reales y se vienen arrastrando desde los comienzos de la República¹. Sin embargo, de un diagnóstico acertado no se sigue necesariamente que la solución propuesta sea la correcta. Como veremos a continuación, los Consejos de la Magistratura, Consejos de la Judicatura o Consejos Judiciales, según se los denomina en los distintos regímenes, aumentan el riesgo de captura política del Poder Judicial, generando mayores inconvenientes de los que son capaces de solucionar. Lo anterior no equivale a defender la conservación del *statu quo*, por cuanto existen modos alternativos de estructurar el gobierno judicial sin correr los riesgos aludidos.

LAS PROPUESTAS

Las propuestas de normas constitucionales presentadas en la materia por los distintos sectores representados en la Convención coinciden en una serie de principios fundamentales para el buen funcionamiento de los tribunales de justicia, tales como la independencia judicial, el principio de inavocabilidad o la inamovilidad de los jueces mientras dure su buen comportamiento, entre otros. Es una buena noticia.

Sin embargo, también coinciden en la necesidad de crear un órgano autónomo encargado de las funciones de gobierno judicial. Las razones para llegar a esta conclusión son similares. Así, leemos en la propuesta de los convencionales de izquierda que la estructura jerárquica del Poder Judicial “vulnera, en primer lugar, la debida independencia de los órganos jurisdiccionales inferiores ya que estos últimos se verán eventualmente influenciados a adecuar su comportamiento y sus fallos a las convicciones e ideologías de sus superiores, con miras a un futuro nombramiento y ascenso”. Por su parte, los convencionales de Evópoli, RN y la UDI afirman que “existe un diagnóstico compartido de que la Corte Suprema debe concentrarse en su rol jurisdiccional, eximiendo a los jueces de tareas no-jurisdiccionales, como las que actualmente involucran a los ministros y ministras”.

En base a este diagnóstico, ambas propuestas llegan a la conclusión de que es necesario separar la función jurisdiccional y las funciones del gobierno judicial, creando un órgano que concentre estas últimas. Las diferencias, en cambio, se refieren a la extensión de las atribuciones del Consejo, así como a su integración.

¹ Ver Aldunate, E, “La Constitución Monárquica del Poder Judicial”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 22 (2001), pp. 193-207.

a. Propuesta de los partidos y movimientos asociados a la izquierda

En lo central, se establece que “el gobierno y la administración del Sistema Nacional de Justicia recae en una entidad autónoma, independiente de los órganos que ejercen la función jurisdiccional, denominado Consejo de la Justicia”.

Dentro de las atribuciones del órgano se encuentran facultades disciplinarias para sancionar, remover y decidir sobre los traslados no sólo de los jueces y demás funcionarios judiciales, sino también fiscales y funcionarios del Ministerio Público, defensores y funcionarios de la Defensoría Penal Pública, así como también a notarios, conservadores e integrantes del Consejo de Defensa del Estado.

Asimismo, cuenta con facultades para nombrar, previa realización de un concurso público, a quienes se desempeñen como jueces, fiscales, defensores -incluyendo al Fiscal Nacional, fiscales regionales, y al Defensor Nacional y los defensores regionales- notarios, conservadores e integrantes del Consejo de Defensa del Estado.

En lo que respecta a su integración, el Consejo “está compuesto por veintiún integrantes, quienes durarán en sus cargos por un período de 6 años, sin reelección, y tomarán sus decisiones mediante acuerdos adoptados por la mayoría de sus miembros en ejercicio”. En concreto, lo componen un integrante designado por el Presidente en ejercicio; dos por el Congreso; seis por los jueces titulares, dos por los fiscales del Ministerio Público; dos por los Defensores Penales Públicos; dos por los funcionarios de justicia; dos por integrantes de la sociedad civil y dos por pueblos originarios. Esta integración es criticable porque conlleva una representación excesiva de autoridades políticas y órganos autónomos en desmedro de la representación de los jueces, lo cual exacerba el riesgo de captura.

Adicionalmente, la propuesta introduce otras modificaciones, distintas a la sola creación del Consejo antedicho. Algunas de estas modificaciones son razonables y podrían encontrar un apoyo transversal en la Convención, como la eliminación de los abogados integrantes o el sometimiento bajo una misma estructura orgánica a los tribunales especiales como el Tribunal de Libre Competencia y los Tribunales Ambientales. Otras resultan más criticables, como la eliminación del reconocimiento del Poder Judicial como un poder del Estado, cambiándolo por la nomenclatura “Sistemas de Justicia”, por cuanto establece un sistema de justicia indígena separado. Lo anterior debilita la independencia externa de los jueces a un tiempo que relativiza la igualdad ante la ley y el deber de imparcialidad de los jueces.

Finalmente, encontramos algunas propuestas derechamente alarmantes, como la responsabilidad personal de los jueces por error judicial, más allá del ámbito penal, lo cual se podría convertir en una herramienta de amedrentamiento y una seria amenaza contra la independencia judicial.

b. Propuesta de los convencionales de Evópoli, RN y la UDI

Por su parte, la propuesta de los convencionales de Vamos por Chile plantea crear “un órgano autónomo, denominado Consejo de la Judicatura, orientado a fortalecer la independencia judicial”. Más allá de la discusión sobre la idea central en análisis, esta propuesta parece mejor estructurada.

Luego de establecer la existencia del Consejo de la Judicatura, enumera pormenorizadamente sus funciones, las cuales, en síntesis, abarcan materias de nombramientos, disciplina, formación, administración y gestión de recursos. A continuación, define la composición del Consejo, estableciendo que quedará integrado por once miembros, a saber, el presidente de la Corte Suprema (quien, además, será el presidente del Consejo), cinco miembros elegidos por los jueces, dos miembros elegidos por el Presidente la República con acuerdo del Senado, un miembro elegido por el Consejo de la ADP, un miembro elegido por los profesionales y funcionarios de los tribunales de justicia y un miembro elegido por las facultades de derecho de las universidades acreditadas.

Si bien la idea de concentrar todas las funciones del gobierno judicial en una sola entidad es criticable, al menos sí se debe destacar que la experiencia internacional recomienda que la mayoría de los miembros del Consejo de la Judicatura sean jueces. En alguna medida, ello restringe la politización del Consejo, evitando que se introduzcan lógicas ideológicas o partidarias extrañas a la administración de justicia.

LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La experiencia comparada desaconseja la creación de órganos como el que se propone. En efecto, los consejos de la magistratura han sido la solución mayoritaria adoptada por los países de Europa continental y América Latina para separar las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales y, de este modo, asegurar tanto la independencia externa del Poder Judicial respecto de los demás poderes del Estado, como la independencia interna de los jueces respecto de sus superiores jerárquicos. Lamentablemente, en la práctica los resultados han sido más bien decepcionantes.

El primer problema es conceptual y dice relación con la inconveniencia de solucionar la concentración de funciones del gobierno judicial en la Corte Suprema, creando un órgano cuyas atribuciones sean tanto o más concentradas que esta última. Para empezar, las distintas funciones del gobierno judicial no comparten ningún atributo común que haga necesaria su concentración, más allá de su naturaleza no jurisdiccional. Las capacidades institucionales requeridas para administrar económicamente al Poder Judicial difieren radicalmente de aquellas necesarias para formar nuevos jueces o para determinar si han cometido una falta disciplinaria y aplicar la sanción adecuada.

Pero, luego, la misma concentración de funciones puede interferir con el ejercicio adecuado de las mismas. Por ejemplo, resulta demasiado fácil para el órgano calificar mal a un juez cuya carrera se quiere frustrar u obviar las faltas disciplinarias de un juez cuya carrera se quiera promover.

Este cruce de planos ya ocurre en la actualidad, pero se vería intensificado si se crea un Consejo de la Judicatura. Si bien la Corte Suprema ejerce un papel gravitante en el gobierno judicial, comparte sus atribuciones con las cortes de apelaciones y con el Ministerio de Justicia, que le sirven de contrapeso, ninguno de los cuales operaría de existir un Consejo de la Judicatura.

El segundo problema se sigue del anterior, pues al reunirse un enorme poder en una sola institución que concentra todas las funciones del gobierno judicial, se incentiva y facilita su captura por partidos y movimientos políticos, facciones ideológicas y grupos de interés. De este modo, todo lo ganado en términos de independencia interna se pierde en términos de independencia externa.

Esta es, lamentablemente, la experiencia de países como Argentina y España², donde los partidos políticos entienden que el Consejo de la Magistratura es un ámbito más en donde intentar extender su hegemonía³. O bien, la experiencia de Perú, en donde lejos de bloquear la corrupción y el tráfico de influencias, el Consejo de la Judicatura estuvo en el corazón de un escándalo de corrupción en 2018, que la prensa apodó “Lava Juez”⁴.

² Para conocer el caso español, revisar Nieva-Fenoll, J, “La politización de los jueces de los altos tribunales”, 2018. Disponible en: <https://agendapublica.es/la-politizacion-de-los-jueces-de-los-altos-tribunales/>

³ Para conocer el caso argentino, revisar Quiroga, H, “La justicia en debate. El Consejo de la Magistratura y la democracia mayoritaria”, Estudios Sociales 48, primer semestre 2015, p. 156.

⁴ Para conocer el caso peruano, revisar Lasusa, M, “Una mirada al escándalo de corrupción judicial en Perú, 2018. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/una-mirada-al-escandalo-de-corrupcion-judicial-en-peru/>

Ahora bien, aunque una y otra propuesta descansan sobre una misma premisa equivocada, cabe hacer presente que la propuesta de los convencionales de la UDI, RN y Evópoli tiene la virtud de establecer un Consejo de la Judicatura en que la mayoría de sus integrantes son jueces, lo cual neutraliza en alguna medida la influencia de los grupos de presión externos.

A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Hemos visto que, más allá de las múltiples diferencias, las dos propuestas en análisis coinciden en crear un órgano autónomo a cargo del gobierno judicial.

El diagnóstico compartido es que las tareas no jurisdiccionales de los tribunales superiores de justicia no sólo restan tiempo y energía para sus deberes jurisdiccionales, sino que, además, constituyen una amenaza a la independencia interna de los jueces y afectan la objetividad y profesionalismo con que estas funciones se ejercen.

Sin embargo, la creación de un órgano de esta naturaleza, al concentrar todas las atribuciones, no sólo no soluciona el problema, sino que además puede agravar la situación, poniendo en riesgo la independencia externa del Poder Judicial, que hoy tiene menos flancos al exigirse la participación no sólo de la Corte Suprema, sino también del Ministerio de Justicia y las cortes de apelaciones, con lo que el gobierno judicial se encuentra menos concentrado.

De aquí que parezca razonable ensayar fórmulas que separen la función jurisdiccional del gobierno judicial, pero sin los riesgos inherentes a la concentración del poder en una sola mano. Pero lejos de tratarse de una idea sin sustento empírico, cabe destacar que tal ha sido el camino que de manera incipiente ha tomado la judicatura chilena en las últimas décadas.

En efecto, aunque formalmente la Corte Suprema cuenta con la superintendencia directiva, correccional y económica de los tribunales de justicia del país, ha ido delegando estas funciones en órganos como la Corporación Administrativa del Poder Judicial o la Academia Judicial, cuya experiencia y aporte al buen funcionamiento del sistema de justicia es invaluable. Si bien se trata de órganos subordinados a la Corte Suprema, la nueva Constitución podría dotarlos de mayor autonomía.

Del mismo modo, hoy se tramita en el Congreso un mensaje del Ejecutivo⁵ que crea un Consejo de Nombramientos del Poder Judicial que, en caso de aprobarse, sustraería dicha atribución de los tribunales superiores y del Ministerio de Justicia, lo que resulta acertado y las propuestas constitucionales presentadas en línea a crear verdaderos consejos de la magistratura podrían reorientarse para hacerse cargo, más bien, del sistema de nombramientos. Asimismo, podrían crearse tribunales disciplinarios que mejoraran los estándares para establecer la responsabilidad disciplinaria de los jueces.

Una propuesta en este sentido tendría el mérito, por una parte, de dividir el gobierno judicial dificultando su captura y, por otra, establecer mecanismos de pesos y contrapesos que controlen el ejercicio de estas atribuciones. Si, por ejemplo, el Consejo de Nombramientos no es quien decide sobre los antecedentes que debe tomar en consideración, como las sanciones disciplinarias o las calificaciones de los postulantes, aumenta la confianza en el sistema y en la objetividad de los procesos. Vale la pena intentar fórmulas innovadoras que aprovechen la experiencia ganada y no repitan los errores que se han cometido en el extranjero, avanzando en el fortalecimiento de la independencia judicial sin ponerla en riesgo.

⁵ Ver proyecto de ley que “Crea la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales y modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial” (Boletín N° 14.191-07).