

NOMBRAMIENTOS JUDICIALES: RAZONES DEL PROBLEMA Y PROPUESTAS DE MEJORA

- El actual sistema de nombramientos del Poder Judicial genera problemas de independencia interna, falta de mérito, opacidad y lentitud.
- La independencia, la legitimidad y la transparencia son los valores esenciales que deben regir toda reforma del sistema de nombramientos judiciales.
- La propuesta de crear un Consejo de Nombramientos especializado va en la línea correcta. Sin embargo, conviene mantener la participación del Senado en la ratificación de los ministros de la Corte Suprema, por el innegable rol político que cumple el máximo tribunal.

La publicación de mensajes en teléfonos incautados por el Ministerio Público que revelan las gestiones vinculadas a dos ministras de la Corte Suprema ha puesto en entredicho una vez más el sistema de nombramientos en el Poder Judicial.

Ello ha generado todo tipo de reacciones y el Gobierno ha llamado a realizar “cambios en las prácticas personales e institucionales”¹ en el proceso de nombramientos de los ministros de la Corte Suprema.

EL SISTEMA DE NOMBRAMIENTOS DEL PODER JUDICIAL

Los problemas del sistema de nombramientos del Poder Judicial se arrastran desde hace muchos años y se insertan dentro de una discusión más grande, relativa al llamado “gobierno judicial”, que hoy se concentra principalmente en la Corte Suprema. Este dice relación con las facultades no jurisdiccionales de los tribunales de justicia, especialmente en materias como administración, sistema disciplinario, formación y nombramientos.

El sistema de nombramientos está regulado en el capítulo IV de la Constitución Política de la República y en el Título X del Código Orgánico de Tribunales (COT). En lo

¹ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ministro-cordero-llama-a-realizar-cambios-en-las-practicas-personales-e-institucionales-tras-reunion-con-el-presidente-de-la-suprema/ZAFNND4O6VF7XA3TKSA2RFYXFU/#>

central, estas normas establecen un sistema de nombramientos mixto, en el que participan distintos poderes del Estado, dependiendo del cargo de que se trate².

De este modo, todos los cargos son nombrados por el Presidente de la República a partir de una quina o terna de la Corte Suprema o la Corte de Apelaciones. Tratándose de los ministros de la Corte Suprema, la quina es nombrada por la propia Corte Suprema y la nominación del Presidente de la República requiere de la ratificación de dos tercios del Senado.

En cambio, cuando se trata de los demás jueces, el Presidente elige a partir de una terna propuesta por la Corte Suprema, para llenar los cupos de las cortes de las apelaciones, o bien, por ternas elaboradas por la corte de apelaciones respectiva, para llenar el cupo de los jueces de instancia. En estos casos no se requiere de la ratificación del Senado.

Este sistema tiene varias deficiencias, todas interrelacionadas, que se enumeran a continuación:

a. Afectación de la independencia judicial

Tradicionalmente se distinguen dos caras de la independencia judicial. Por una parte, su cara externa dice relación con la autonomía de los jueces y del Poder Judicial como un todo frente a las presiones y amenazas exteriores, particularmente aquellas que provienen de otros poderes del Estado. Por otro lado, la independencia interna, también llamada “independencia del juez”, dice relación con la autonomía del juez respecto de sus pares, de presiones gremiales o ideológicas al interior del Poder Judicial y, sobre todo, de sus superiores jerárquicos.

Como en nuestro sistema el avance en la carrera judicial depende de los superiores jerárquicos, los jueces inferiores tienen un incentivo para fallar como los superiores para obtener su beneplácito para los nombramientos y no por la fuerza de sus argumentos.

b. Falta de consideración al mérito

Las normas que regulan la conformación de quinas y ternas son muy pormenorizadas. Por ejemplo, para todos los cargos existe el “derecho propio” del postulante con mayor antigüedad para integrar la nómina. El resto de los cupos de la nómina están

² Adicionalmente, el Acta 184-2014 de la Corte Suprema establece normas complementarias regulando los concursos públicos.

abiertos al concurso público, atendiendo a las calificaciones, la categoría en el escalafón y otros factores. Sin embargo, como ocurre en otras reparticiones del Estado, la mayoría de los jueces tienen una calificación de “sobresaliente”, razón por la cual dicho criterio entrega poca información para el proceso de nombramiento. Esto abre espacios para la discrecionalidad.

c. Opacidad

Obviamente, un sistema de nombramientos con pocos criterios objetivos y que depende de la discrecionalidad de los superiores jerárquicos, se presta para prácticas poco transparentes.

A nivel de jueces de instancia y ministros de las cortes de apelaciones, la práctica de reunirse con el superior jerárquico para obtener su favor para integrar una terna para un cargo es tan extendida que, incluso, recibe un nombre coloquial entre los funcionarios judiciales: “besamanos”.

Por su parte, respecto de los postulantes a la Corte Suprema, la necesidad de obtener la ratificación en el Senado hace imperativo para los candidatos darse a conocer y realizar gestiones para sumar los votos necesarios. El caso “whatsapp” que se discute actualmente en la opinión pública y en sucesivos plenos de la Corte Suprema da cuenta de ello.

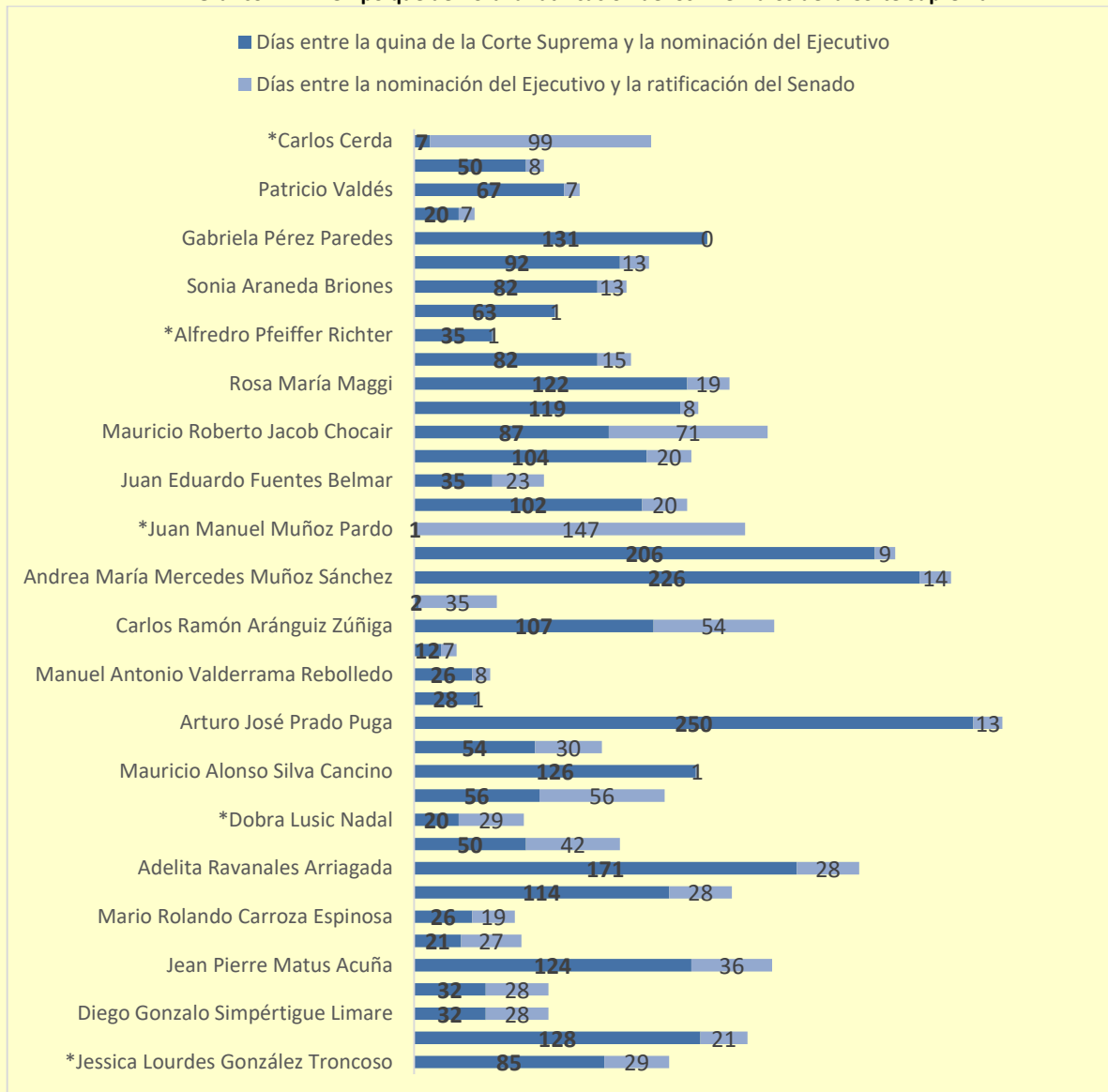
d. Lentitud

El trámite de ratificación en el Senado demora mucho el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema. El Gráfico N°1 muestra la variación de esta demora entre los postulantes y su empeoramiento relativo, desde 2006 hasta la fecha.

Este fenómeno no es exclusivo de la Corte Suprema, sino que se observa también en otros nombramientos que debe ratificar el Senado, como el Defensor de la Niñez, el Fiscal Nacional o los ministros de los Tribunales Ambientales. El factor común es la dificultad del Poder Ejecutivo para aunar voluntades en el Senado, como consecuencia de su fraccionamiento y mayor polarización política. Esto se nota, sobre todo, en el tiempo que demora el Ejecutivo en nombrar a un miembro de la nómina propuesta por la Corte Suprema, pues, por lo general, el Presidente propone un candidato luego de haber realizado el trabajo que garantice que los apoyos están asegurados.

LA RATIFICACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA EN EL SENADO TOMA, EN PROMEDIO, 105 DÍAS

Gráfico N°1: Tiempo que demora la ratificación de los miembros de la Corte Suprema



Fuente: Elaboración de Observatorio Judicial a partir de la información contenida en la página web del H. Senado.

*Postulantes cuyo nombramiento fue retirado por el Presidente de la República o rechazado por el Senado.

PROPUESTAS DE REFORMA AL SISTEMA DE NOMBRAMIENTO

En los últimos años se han intentado varias reformas al sistema de nombramientos del Poder Judicial. Todas parten del diagnóstico común de que es necesario separar las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales, dentro de las que se encuentra el sistema de nombramientos. En la práctica, esto significa sustraer la facultad de formar las nóminas de la Corte Suprema y de las cortes de apelaciones y entregárselas a un órgano externo al Poder Judicial. Sin embargo, las propuestas difieren en la extensión de las facultades de dicho órgano.

Siguiendo este criterio, encontramos dos tipos de propuestas:

a. Por una parte, hay quienes proponen la creación de un órgano autónomo que concentre todas las facultades no jurisdiccionales del Poder Judicial -nombramientos, disciplina, formación y administración- usualmente denominado “Consejo Judicial”, “Consejo de la Magistratura” o “Consejo de la Judicatura”. Esta es la solución al que han arribado muchos países europeos y la mayoría de los países latinoamericanos. En general, la experiencia no ha sido buena, especialmente en nuestro continente, porque la excesiva concentración de funciones en un solo órgano tiende a politizarlo, afectando severamente la independencia del Poder Judicial.

En nuestro país, la Asociación de Magistrados lleva muchos años proponiendo esta solución y, en los últimos años, ha encontrado apoyo también en la propia Corte Suprema. Finalmente, el borrador de nueva Constitución propuesto en 2022 por la Convención Constitucional establecía un “Consejo de la Justicia”, con todos los inconvenientes ya señalados.

b. Por otra parte, encontramos una propuesta más acotada, consistente en crear un órgano especializado en los nombramientos. Con ello se consigue el mismo propósito de sustraer de las cortes la facultad de formar las quinas y ternas, pero sin concentrar las demás funciones no jurisdiccionales en un solo órgano, disminuyendo el riesgo de captura política.

La primera de estas propuestas fue presentada durante el segundo Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, quien envió un proyecto de ley creando una Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales (Boletín N°14.191-07). Su función era dirigir los procesos de selección y designación de jueces, y se proponía que sus miembros fueran nombrados por los tres poderes del Estado. Además, se regulaba el proceso de selección, mejorando su transparencia y propendiendo al mérito.

Tiempo después, la misma idea fue incorporada al anteproyecto de la Comisión de Expertos del segundo proceso constitucional y, luego, al borrador de nueva Constitución presentado en 2023 por el Consejo Constitucional. Sin embargo, a diferencia del proyecto presentado por el Gobierno del Presidente Piñera, esta reforma al sistema de nombramientos se enmarcaba en una propuesta mucho más ambiciosa, que modificaba todo el llamado “gobierno judicial”. Así, la misma idea se replicó en materia de formación, administración y disciplina.

Finalmente, en junio de este año un grupo transversal de académicos liderados por la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez propuso una reforma al sistema de justicia que sigue este mismo lineamiento, con dos diferencias fundamentales. La primera es que el Consejo de Nombramientos sólo operaría para los tribunales superiores de justicia, es decir, la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones. La segunda diferencia es que se propone eliminar el rol del Senado para los nombramientos de los ministros de la Corte Suprema, estableciendo un proceso que concluye con la elección que hace el Presidente de la República a partir de la nómina propuesta por el Consejo³.

REFLEXIONES FINALES

A modo de conclusión, podemos señalar que, más allá de los aspectos técnicos específicos, existen ciertos valores que atraviesan todo el debate sobre el sistema de nombramientos del Poder Judicial.

El primero es, como ya se señaló anteriormente, la independencia judicial. Junto a la imparcialidad, este es el valor supremo al que deben supeditarse todas las decisiones de política pública en materia judicial. En materia de nombramientos, eso significa que el sistema elegido debe ser uno que promueva la inmunidad del juez a presiones internas y externas. De este modo, el sistema actual requiere una reforma porque no garantiza adecuadamente la independencia interna. Sin embargo, toda modificación debe ser cuidadosa de no afectar la independencia externa, como lo hacía, por ejemplo, el borrador de nueva Constitución propuesto por la Convención Constitucional.

Además, es importante considerar la legitimidad de los jueces. A diferencia de los representantes políticos, cuya legitimidad se basa en la voluntad popular expresada en las elecciones, la fuerza vinculante de las decisiones judiciales se funda en el respeto del juez al derecho y la imparcialidad con que dicta los fallos. En el caso de

³ <https://noticias.uai.cl/profesores-proponen-nuevo-sistema-de-nombramiento-de-jueces-mediante-comision-y-con-decision-final-del-presidente/>

los tribunales superiores de justicia, que a menudo deben resolver cuestiones polémicas desde un punto de vista ideológico, la mejor garantía de imparcialidad es contar con cortes en que estén presentes las distintas sensibilidades políticas, a fin de generar un equilibrio, evitando que prevalezca una posición política en particular.

Esto es particularmente relevante en el caso de la Corte Suprema, que además de sus tareas jurisdiccionales es la cabeza del Poder Judicial y cumple un rol político innegable. De aquí que la participación del Senado en la ratificación de sus miembros parezca un requisito indispensable. Otra cosa es si el Senado ha estado a la altura de la tarea que se le encomienda al discutir la ratificación de los ministros.

Finalmente, encontramos el valor de la transparencia, que no debe perseguirse únicamente por sí misma, sino que como un requisito para asegurar que en el proceso de selección prime el análisis de factores objetivos, aumentando la posibilidad de que resulten electos los jueces más idóneos.