

WHEELER, Russell (2003): *A New Judge's Introduction to Federal Judicial Administration* (Federal Judicial Center).

WOODHOUSE, Diana (2007): "United Kingdom: The Constitutional Reform Act 2005 – defending judicial independence the English way", 5 *International Journal of Constitutional Law* 153.

ZEMANS, Frances K. (1999): "The Accountable Judge: Guardian of Judicial Independence", 72 *Southern California Law Review* 625.

REFLEXIONES EN TORNO AL ROL DE LA CORTE SUPREMA EN EL GOBIERNO JUDICIAL

EDUARDO ALDUNATE LIZANA*

Resumen: En este documento se analiza el rol de la Corte Suprema en el gobierno judicial. El autor propone fundar brevemente tres tesis. La primera de ellas es que nuestro modelo de organización judicial, inclusive el diseño del gobierno judicial, no ha sido objeto de reflexión consciente en ningún momento de nuestra historia. La segunda es que la forma en que está radicado el gobierno judicial en la Corte Suprema en nuestro ordenamiento jurídico perturba de manera importante la independencia del juez al interior de la judicatura, la denominada independencia interna. Y la tercera es que la atribución de las funciones de gobierno judicial a un órgano jurisdiccional deja a aquellas al margen de los controles a que debe estar sometida la actividad gubernativa, en cuanto la Corte Suprema solo enfrenta instrumentos de control dirigidos a un órgano que lleva a cabo funciones jurisdiccionales.

I. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE GOBIERNO JUDICIAL

Por de pronto, y puesto que la idea está presente en las tres tesis, es necesario precisar qué se entiende por gobierno judicial. A fin de evitar la discusión que existe sobre esta noción, consideraré como gobierno judicial, para los efectos de este trabajo, *aquella actividad de conducción de las decisiones relativas al reclutamiento, formación, carrera y disciplina judicial y, eventualmente, regulación interna de la judicatura.*

* Abogado. Doctor en Derecho, Universidad del Sarre. Profesor de la Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

De este modo, la idea de gobierno judicial implica la facultad de orientación de la judicatura en estos ámbitos dentro de un margen de acción preexistente, fijado por la Constitución y la ley. Así delimitado, el gobierno judicial comprende en nuestro ordenamiento jurídico la facultad de determinación de las reglas específicas relativas al ingreso a la academia judicial, a la facultad de nominación (en ternas o quinas) para los nombramientos de los jueces, las facultades para calificación de los jueces, para su traslado y para su remoción por vía administrativa (remoción por decisión del pleno de la Corte Suprema y no por declaración de falta de buen comportamiento en juicio de amovilidad) y las correspondientes potestades disciplinarias¹.

Ello implicar excluir del gobierno judicial, al menos en el contexto de la presente exposición, lo que podría denominarse la actividad de administración judicial, que es aquella actividad que consiste en la gestión de recursos humanos y materiales que permite ubicar al órgano jurisdiccional en las condiciones fácticas para ejercer su función; y que algunas posturas doctrinarias incluyen dentro de un concepto amplio de gobierno judicial.

II. PRIMERA TESIS

Bajo el concepto explicado, la posición de la Corte Suprema como órgano de gobierno judicial, así como la organización judicial en su conjunto, es el resultado de una evolución en que aquel que podría considerarse quizás el mejor momento para reflexionar sobre la estructura general de la judicatura se dejó pasar. Como he explicado en otro lugar², a poco de haber logrado nuestra independencia existía clara conciencia, documentada a 1828, respecto de la inconviente estructura de nuestros órganos de justicia, y la herencia que ellos representaban del régimen monárquico del que recién nos independizábamos. Sin embargo, esta claridad sobre la inadecuada organización judicial se perdió rápidamente y, por razón de la regulación de la judicatura contenida en la Carta de 1823 (única que conservara su vigencia tras la derogación de dicho texto fundamen-

¹ El concepto puede extenderse incluso un poco más allá, como sucede en nuestro sistema constitucional con el deber de escuchar al órgano de gobierno judicial para legislar sobre dicho marco (art. 77 CPR); sin embargo, esto no es relevante para la exposición que sigue.

² Aldunate (2001).

tal) la superintendencia de la Corte Suprema y sus facultades de gobierno judicial se mantuvieron, a nivel legal, durante la vigencia de la Carta de 1833, y se constitucionalizaron en la Constitución de 1925³. Con ocasión de la elaboración del proyecto de esta carta Carlos Vicuña Fuentes propuso introducir algunos cambios importantes en la estructura judicial, pero su idea no llegó a ser efectivamente discutida⁴, y solo dio pie para aumentar las facultades de la Corte Suprema⁵. El proceso genético de la Constitución de 1980 tampoco fue aprovechado como una instancia de reflexión sobre la estructura fundamental de la judicatura, manteniendo con esto la esencial legitimidad histórica, y no racinal, en el diseño de las líneas básicas de nuestra organización judicial⁶.

De este modo queda demostrada la primera tesis que se propone aquí. El diseño general de nuestra judicatura nunca ha sido objeto de una reflexión consciente y deliberada y, a pesar de haberse cons tatado inicialmente sus deficiencias, al comienzo de nuestra vida independiente, se ha mantenido inalterado en sus fundamentos. Ello no implica *per se* un juicio negativo o positivo sobre dicho diseño, sino simplemente la constatación de la falta de racionalidad en los aspectos básicos de su estructura.

³ La Carta de 1833 no entregaba directamente la superintendencia correccional, directiva y económica a la Corte Suprema, sino que a la magistratura que señalase la ley.

⁴ Vigésima sesión de la Subcomisión de Reformas Constitucionales. Es interesante destacar que Vicuña proponía radicar la suprema potestad disciplinaria y económica sobre todos los tribunales de la república en un solo funcionario, el presidente de la Corte Suprema, que sería elegido por votación directa del pueblo. De interés resulta también su siguiente opinión: "(...) hay que separar la facultad moral de juzgar de la potestad política de corregir los abusos de la propia magistratura", en Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del proyecto de nueva Constitución política. Ver pp. 261-262.

⁵ La Constitución de 1833 exigía previo juicio para la declaración de amovilidad de los jueces. La Carta de 1925 otorgó a la Corte Suprema la facultad de remover a un juez de su cargo, sin previo juicio, con el voto conforme de los 2/3 de sus miembros en ejercicio. Esta innovación fue resultado de la única de las ideas de Vicuña que fue considerada por la Subcomisión.

⁶ Era difícil esperar otra cosa teniendo presente que, en el contexto del trabajo realizado por la Comisión de Estudios para una nueva Constitución (C.E.N.C.), la subcomisión encargada de estudiar los preceptos relativos al Poder Judicial estuvo presidida por el entonces presidente de la Corte Suprema, José María Eyzaguirre. La síntesis que puede hacerse de la labor de la C.E.N.C., y del resultado, tras el paso del anteproyecto por el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, es que se introdujeron reformas menores, destinadas a mejorar aspectos específicos, pero sin examinar en general la estructura del Poder Judicial, ni del gobierno judicial en particular. Cfr. en particular, del trabajo de la C.E.N.C., la sesión 299^a, de 21 de Junio de 1977.

III. SEGUNDA TESIS

No obstante lo anterior, cuando se entra al análisis de este sistema de origen tradicional, es posible apreciar al menos dos deficiencias actuales de considerable importancia.

La primera de ellas es la relativa a la independencia judicial. Tradicionalmente, la teoría de la separación de poderes puso el énfasis en la independencia que debía tener el órgano jurisdiccional respecto del Poder Ejecutivo. Ello iba asociado a una limitada concepción de las diferentes dimensiones de la independencia judicial. La principal y más importante de estas dimensiones, por estar asociada al ejercicio mismo de la función jurisdiccional, es la independencia del juez, entendida como aquella situación en que, situado el juez, no puede prever ni resultar para él consecuencias favorables ni desfavorables derivadas de la forma de resolver un asunto sometido a sus facultades jurisdiccionales. Como resulta fácil de observar, la independencia del juez es simplemente otra faceta de la idea de sujeción del juez al derecho, esto es, el imperativo de que al decidir, solo tome en consideración los elementos de juicio derivados de su vinculación al ordenamiento jurídico y contenidos en el proceso en el cual es llamado a pronunciarse. Con ello se asegura, de paso, que el órgano decisor sea exclusivamente aquel a quien corresponde y se imputa la decisión, y no agentes abiertos o encubiertos no vinculados a la concreta actividad procesal. De este modo, la independencia del juez consiste en un estatus integral que no solo depende de su relación con el Poder Ejecutivo, sino del conjunto de medios institucionales⁷ por los cuales puede verse afectado. Así, una vez consagrada en los textos constitucionales una cierta distancia de los jueces respecto de la esfera de influencia del Poder Ejecutivo, el principal flanco expuesto de la independencia del juez es aquel que lo enfrenta a la propia estructura judicial, lo que se ha venido en llamar la independencia interna del juez, o, con una más precisa denominación, la independencia del juez al interior del Poder Judicial.

Antes de proseguir, vaya una observación en este punto. En el caso de atentados a la independencia del juez provenientes de fuera del Poder Judicial, se pueden encontrar paliativos cuando los tribunales

llamados a conocer en el orden de recursos procesales, de las decisiones del juez poco independiente, pueden operar a su vez como tribunales independientes. Obviamente, si esta alternativa no está dada, puede constatarse una falta de independencia judicial en todo el sistema. En el caso de la falta de independencia del juez al interior del Poder Judicial, esta alternativa no existe, porque la regla general será que precisamente aquellos tribunales llamados a conocer en el orden de recursos procesales sean los que actúan como "tribunales superiores", o tribunales que se consideran a sí mismos como el superior jerárquico⁸ del tribunal recurrido, y que en esta concepción, y de acuerdo a los medios institucionales con los que cuentan, se estiman habilitados para y llegan efectivamente a influir en las decisiones de los jueces considerados "inferiores" o jerárquicamente subordinados.

En el caso chileno, la especial posición de la Corte Suprema a la cúspide del gobierno judicial, con todas las atribuciones que le otorgan la Constitución y el Código Orgánico de Tribunales, conforma el más claro ejemplo de lo anterior. Por una parte, la carrera judicial depende en el paso, ya a ministro de Corte de Apelaciones, de manera directa, de las ternas que forma la Corte Suprema; ni qué decir otro tanto de la propia integración de la Corte Suprema, en que la politización a que se ve sometido el nombramiento presidencial en el Senado es innecesaria si se toma en cuenta que las posibilidades del Presidente ya están absolutamente acotadas por la quina elaborada por la Corte. La propia posición de este tribunal como última instancia administrativa del proceso de calificaciones le permite condicionar por vía indirecta la permanencia y ascenso en la carrera judicial. De una manera más evidente, la Corte Suprema tiene facultades que implican la ausencia de la garantía de inamovilidad de los jueces⁹, en la medida en que incluso de oficio puede deponer a un juez de su cargo previo procedimiento sin forma de juicio (informe del afectado y de la corte de apelaciones respectiva). Cosa similar puede decirse respecto de la

⁸ El mismo uso del término, asentado en la doctrina y praxis institucional, y en ocasiones en el lenguaje constitucional y legislativo, lleva envuelta la idea de poder de instrucción, que es precisamente propia de una potestad jerárquica respecto de sus subordinados.

⁹ La garantía de inamovilidad como instrumento al servicio de la independencia del juez no consiste exclusivamente asegurar la permanencia del juez en su cargo mientras dure su buen comportamiento, sino que involucra necesariamente, como elemento constitutivo esencial de dicha garantía, el que la falta de buen comportamiento sea declarada a través de un proceso judicial.

⁷ Hay que considerar que la independencia del juez también involucra otros aspectos, de índole social, cultural, etc., pero su tratamiento escapa al tema de esta acotada exposición.

medida de traslado que nuestro ordenamiento constitucional no exige que sea libremente consentido por el juez¹⁰ y que es utilizado desembazadamente como sanción por parte de la Corte Suprema. Como si esto fuera poco, y en un desarrollo al margen de toda comprensión del principio de juridicidad, la Corte Suprema ha creado un Comité de Ética sin protesta de la comunidad política, comité cuya denominación evoca con precisa claridad la superintendencia moral que la Carta de 1823 otorgaba a la propia Corte sobre los jueces.

En resumen ¿cuál es el grado de independencia al interior del Poder Judicial, frente a la Corte Suprema? El juez que se aparte de los criterios decisivos (expresados o no) de este órgano, o que tenga la mala ocurrencia de "equivocar" su criterio en la aplicación de la ley, no se verá sometido solo a la posibilidad de que su resolución sea modificada o anulada en el orden de los recursos existente, sino que se ve expuesto a sufrir consecuencias en su posición como juez. A la fecha de la redacción de estas líneas la opinión pública ha conocido la medida de suspensión de que fuera la jueza de garantía que dejó en libertad y posteriormente no recibió a los llamados "boqueteros" del Banco del Estado, cuando fueron a entregarse a su tribunal, en el marco de un procedimiento que la Corte Suprema ordenó instruir¹¹ a la Corte de Apelaciones de Santiago. Esto significa que a futuro cuando un juez resuelva, no solo atenderá a lo que le indique su criterio (o descriptorio, si se quiere) jurídico, sino que evaluará las posibles reacciones de otro órgano frente a su decisión. O sea, se encuentra en una situación que no se corresponde con la de independencia del juez, así como ha sido definida más arriba. Y en que, adicionalmente, no encuentra remedio en los tribunales de recursos superiores en la medida en que ellos conducen, precisamente, al órgano que atenta contra dicha independencia. Queda demostrada así esta segunda tesis: las atribuciones de la Corte Suprema en materia de gobierno judicial atentan de manera gravitante contra la independencia judicial, especialmente al reunir, en un mismo órgano, dichas atribuciones con las facultades de último control jurisdiccional.

¹⁰ Uno de los elementos que junto con la inamovilidad se menciona como esencial instrumento al servicio de la independencia judicial en el derecho y doctrina comparados.

¹¹ Nótese aquí el uso de los términos, que dan cuenta de la posición de jerarquía ya comentada.

IV. TERCERA TESIS

El segundo aspecto en que nuestro sistema judicial muestra deficiencias importantes corresponde a la tercera tesis que trataré de demostrar aquí. La Corte Suprema, aparte de sus funciones jurisdiccionales, ejerce funciones de gobierno judicial. Sin embargo, el estatuto de su control, propio de un sistema republicano en que se asume que todo órgano debe estar sometido a algún tipo de control y sus titulares pueden ser hechos responsables de sus actos, se estructura exclusivamente para sus funciones de órgano jurisdiccional, de tal modo que su actividad como órgano de gobierno judicial no queda sometida a control alguno. Por lo pronto, no hay remedio judicial contra los actos de la Corte Suprema actuando como órgano de gobierno judicial. ¿A quién se puede recurrir frente a una medida de traslado o destitución que se estima injusta, o frente a una calificación infundada? Si se examinan los procedimientos que llevan a todas estas medidas, se observa que se trata de procedimientos administrativos, por lo tanto, tras su conclusión, debiese abrirse la vía judicial para su impugnación y la defensa de los derechos que pudiesen estimarse afectados. Sin embargo, esta vía judicial es inexistente en cuanto quien dicta estos actos es al mismo tiempo el órgano considerado el tribunal de superior jerarquía del país. Salvo en el específico ámbito de los autos acordados que lesionan derechos fundamentales y que pueden ser impugnados tras la reforma constitucional del año 2005 ante el Tribunal Constitucional, no existe forma de control judicial de los actos no jurisdiccionales de la Corte Suprema.

Pero no es solo la ausencia de control judicial de los actos no jurisdiccionales de la Corte Suprema la que marca un déficit importante en el diseño de control. Resulta que el control al que se encuentran sometidos los ministros de los tribunales superiores de justicia por vía de acusación constitucional se construye, y con razón, sobre la base de estrictos parámetros para evitar una incidencia indebida del Congreso sobre estos tribunales. De ahí el específico estándar que sirve de causal, el "notable abandono de deberes", y la restringida interpretación que se le ha dado en los casos en que ha tenido aplicación en nuestra praxis constitucional. Sin embargo, lo destacable es que esta causal, pensada en la función jurisdiccional que ejercen estos órganos, los deja sometido a un estrecho margen de control parlamentario, quedando de este modo desprovista la demanda o necesidad de un control más amplio en las funciones de gobierno judicial que ejerce la Corte Suprema. Puede concluirse, entonces, que el ejercicio de las atribuciones de gobierno judicial que ella ejerce se encuentran, en nuestro ordenamiento jurídico, exentas de control, lo que no parece compatible con la plena vigencia de un régimen republicano de gobierno en un Estado de Derecho.