

Reforma al sistema de integración de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema

Pablo Rodríguez Grez

Decano Facultad de Derecho

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Desde hace varios años se ha discutido sobre las ventajas e inconvenientes que presenta el sistema de integración de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema por medio de abogados de libre ejercicio, designados especialmente al efectos (a fin de reemplazar a los ministros que no concurren a la audiencia por diversos motivos, tales como comisiones de servicio, feriados legales, permisos médicos, etcétera). Los llamados **“abogados integrantes”** son nombrados cada tres años tratándose de la Corte Suprema y anualmente tratándose de las Cortes de Apelaciones, conforme el sistema establecido en el artículo 219 del Código Orgánico de Tribunales. Desde ya, cabe señalar que para su designación la Corte Suprema elabora sendas ternas, de acuerdo al procedimiento descrito en el artículo precitado, las cuales se elevan a consideración del Presidente de la República, quien procede a nominarlos sin más trámite.

I. Inconstitucionalidad de los **“abogados integrantes”** de la Corte Suprema

La Corte Suprema, en conformidad a lo prevenido en el artículo 78 inciso 2° de la Constitución Política de la República, está compuesta por veintiún ministros. El artículo 93 del Código Orgánico de Tribunales reitera esta disposición, diciendo que: **“La Corte Suprema se compondrá de veintiún miembros, uno de los cuales será su Presidente”** (inciso 1°). **“El Presidente será nombrado por la misma Corte, de entre sus miembros, y durará en sus funciones dos años, no pudiendo ser reelegido”** (inciso 2°). **“Los demás miembros se llamarán Ministros y gozarán de preferencia los unos respecto de los otros por el orden de su antigüedad”** (inciso 3°). **“La Corte Suprema tendrá un fiscal judicial, un secretario, un prosecretario y ocho relatores”** (inciso 4°). En otros términos, la composición de la Corte Suprema está determinada por la Carta Fundamental, razón por la cual la ley debe subordinarse al mandato del constituyente.

En consecuencia, nos parece evidente que la existencia de “abogados integrantes” que en calidad de ministros forman parte del Tribunal Supremo, es abiertamente inconstitucional y contraviene un mandato estricto que no admite excepción ni interpretación extensiva. Sólo tienen la calidad de jueces de aquella Corte los 21 miembros aludidos en la norma constitucional y el fiscal judicial de la misma Corte cuando es llamado a integrar, aun cuando esto último también resulte discutible. Lo señalado podría acarrear la nulidad de numerosos fallos en que la intervención de los abogados integrantes incide determinadamente en la decisión jurisdiccional, sin perjuicio de lo que ordenan los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental. No parece posible, tampoco, justificar estas designaciones en las facultades que la misma Constitución confiere a la Corte Suprema en el artículo 82, ya que ellas no pueden alterar la estructura orgánica del Poder Judicial ni crear cargos que han quedado formalmente excluidos por mandato del constituyente.

II. “Abogados integrantes” de las Cortes de Apelaciones

No ocurre lo mismo en las Cortes de Apelaciones, puesto que en la Constitución no se ha determinado el número de miembros de dichos tribunales, razón por la cual es materia de reserva legal. Nada impide, por lo mismo, que ellos formen parte transitoriamente de los tribunales de alzada. Así se desprende de lo que previene el artículo 77 de la Constitución, que señala que “Una ley orgánica constitucional determinará la organización de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados”. Por ende, los “abogados integrantes” pueden ser instituidos en la ley orgánica constitucional (Código Orgánico de Tribunales), como sucede en la actualidad, sin infringir el estatuto jurídico del Poder Judicial.

III. Independencia de los jueces

El inconveniente más radical de los “abogados integrantes”, sin embargo, es otro: su falta de independencia derivada de que son designados por el Poder Ejecutivo conforme –como es natural– a sus preferencias y afinidades políticas; unido a la circunstancia de que estos nombramientos son realizados por cortos espacios de tiempo, de suerte que el cargo queda a merced de la autoridad política y su titular expuesto a perderlo si contraviene la voluntad de quien realiza esta designación.

Este régimen afecta, a lo menos, dos aspectos de la mayor significación: la vulneración del **“debido proceso legal”** y el **“control judicial de los actos de la Administración”**. Respecto del primero cabe recordar que el artículo 19 N° 3 inciso 5° de la Carta Fundamental consagra, como garantía constitucional, el llamado **“debido proceso legal”**, en los siguientes términos: **“Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”**. Como puede advertirse, el constituyente delega en el legislador la tarea de fijar las condiciones necesarias para el ejercicio de la jurisdicción, tarea que se ha cumplido, en parte, por medio de dos tratados internacionales ratificados por nuestro país y, por ende incorporados al derecho interno: el **“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas”**, promulgado por Decreto Supremo N° 778, publicado en el Diario Oficial el día 29 de abril de 1989, y la **“Convención Americana sobre Derechos Humanos”, denominada “Pacto de San José de Costa Rica”**, promulgada por Decreto Supremo N° 873, publicada en el Diario Oficial del día 5 de enero de 1991.

Ambos instrumentos en su artículo 14 –el primero– y artículo 8° –el segundo– establecen, en los mismos términos, que toda persona tiene derecho a ser juzgada por **“un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley”**. En consecuencia, si los llamados a juzgar no son independientes, como ocurre con los **“abogados integrantes”** en nuestro país, no pueden sus decisiones generarse en un **“debido proceso legal”**. Al margen de esta exigencia, un tribunal está impedido de impartir justicia o de juzgar a personas o situaciones de ningún orden. La jurisdicción, que es una de las formas que reviste el ejercicio de la soberanía (artículo 5° de la Constitución), está limitada por esta circunstancia. **De aquí que insistamos en que el “debido proceso legal” es una condición para el ejercicio de la jurisdicción.**

Podría sostenerse que la independencia e imparcialidad del juez en nuestra legislación está tratada, para todos los efectos legales, en el Párrafo 11 del Título VII del Código Orgánico de Tribunales, que consagra las causales de implicancia y recusación que le pueden afectar. Pero esta conclusión sería errada, porque la dependencia que reclamamos no está referida a las relaciones o situaciones particulares de los magistrados de justicia, sino que tiene una raíz institucional que se manifiesta en el del proceso de designación, como queda dicho en lo precedente. Por lo tanto, el **“abogado integrante”** es un juez institucionalmente dependiente en razón de su designación y, en consecuencia, presuntivamente predisposto a decidir en un determinado sentido.

Lo anterior se ve magnificado por otra circunstancia igualmente trascendente. A partir de 1989, con la reforma constitucional introducida por Ley N° 18.825, el llamado “contencioso administrativo” se radicó en los Tribunales Ordinarios de Justicia, ampliándose considerablemente su competencia en este campo. A lo señalado debe agregarse, aun, el hecho de que en muchas leyes dictadas durante el régimen militar y los gobiernos posteriores a él, se contemplan recursos y reclamaciones de carácter judicial, lo cual ha significado una revisión constante de los actos de la Administración por parte de la judicatura. La falta de independencia de los “abogados integrantes” es todavía mayor tratándose de juzgar el valor, alcance y sentido de los actos realizados por quien está facultado para designarlos periódicamente o eliminarlos del Poder Judicial.

En síntesis, los “abogados integrantes” no están dotados de la independencia e imparcialidad que se requiere para el ejercicio de la función jurisdiccional, atendida la forma en que se generan, la periodicidad de sus nombramientos, y las materias que están llamados a resolver. Los jueces, para desempeñar sus delicadas funciones, deben ser **inamovibles, manteniéndose en su cargo mientras observan buen comportamiento** (artículo 80 de la Constitución). No se concilia con esta calidad el hecho de que sean nombrados por cortos períodos de tiempo (anualmente o cada tres años), lo cual hace presumir que su mantención en el cargo obedece a una calificación ajena a la naturaleza de sus funciones. Por lo mismo, no pueden ellos (los abogados integrantes) asegurar un “debido proceso legal”, vulnerándose, con su incorporación al tribunal, la respectiva garantía constitucional. La experiencia demuestra claramente que no puede exigirse a este tipo singular de jueces una actitud prescindente frente a la voluntad o presiones de las autoridades que, a su arbitrio, puede removerlos o mantenerlos en el ejercicio del cargo.

IV. Posibles soluciones

Se han barajado diversas soluciones para encarar este problema, hallándose todas ellas pendientes, sin que se visualice aún una fórmula definitiva.

a. La primera proposición consiste, simplemente, en reforzar el sistema de subrogación, eliminando a los “abogados integrantes”, de modo que los ministros de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones sean reemplazados de la manera señalada en el Código Orgánico de Tribunales. Esta solución, siendo jurídicamente la más lógica y razonable, afectaría gravemente –se dice– el funcionamiento de los tribunales, ya que provocaría una constante rotación de jueces y ministros, alterando el desarrollo de sus actividades en desmedro de las funciones habituales y propias del cargo que desempeñan. En una dimensión práctica parece no ser ésta la mejor solución.

b. La segunda proposición consiste en limitar la participación de los “abogados integrantes” a aquellas causas en que no se trate de juzgar un acto de la Administración ni adoptar una decisión con alcance y proyección políticos. Esta solución tampoco satisface los requerimientos de un tribunal independiente, sin perjuicio de que provocaría un retardo inconveniente en las tareas de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones y un desorden paralelo en la vista de los recursos. Aun más, no siempre es fácil distinguir cuando un juicio tiene proyección política, lo cual podría prestarse para discusiones, dudas y suspicacias.

c. La tercera proposición plantea la posibilidad de que los “abogados integrantes” sean designados exclusivamente por la Corte Suprema, sin intervención ninguna de las autoridades políticas, y dependiendo su permanencia en el cargo sólo de la autoridad judicial. Siguiendo este camino, se desvincula absolutamente a los “abogados integrantes” de la Administración y de los supuestos intereses políticos que son propios del Poder Ejecutivo. Contra esta propuesta se aduce que se generaría una peligrosa subordinación de los “abogados integrantes” a la Corte Suprema, pudiendo ejercerse sobre ellos presiones o influencias negativas que limitaran su independencia interna.

d. La cuarta proposición consiste en la creación de una nueva categoría del Escalafón Primario, que contemple a los “abogados integrantes” y fije los requisitos y la forma de designación, sus inhabilidades e incompatibilidades y reglamente su desempeño. De este modo, se les daría estabilidad, continuidad y se incentivaría el ingreso de abogados experimentados al Poder Judicial sin necesidad de incorporarse a la carrera judicial en los cargos inferiores. También esta solución es resistida, ya que con ello se causaría un nuevo tropiezo a la carrera judicial y se desconocería la importancia de que los jueces de más alto rango sean formados al amparo del ejercicio de actividades de creciente complejidad.

e. La quinta proposición se funda en la posibilidad de dar otro estatuto a los “abogados integrantes” de manera de desvincularlos de su actual dependencia. Este estatuto especial debería consignar plazos mucho más extensos, en lo posible que excedieran los períodos presidenciales, en el evento de que se mantuviera la facultad del Poder Ejecutivo para su designación. A fin de evitar sospechas de servir intereses ajenos a la administración de justicia, sería necesario desvincularlos del ejercicio profesional, de militancia política, de su participación en organismos o entidades de carácter partidista, etcétera.

Como puede observarse la cuestión es compleja y requiere de un análisis desprejuiciado y, en lo posible, de carácter estrictamente técnico. Ocurre, sin embargo, que la solución que se adopte implica la pérdida o mantención de

una herramienta de gran influjo político, que no pocas veces inclina la actividad jurisdiccional a favor o en contra de la autoridad. De aquí que no exista voluntad política para corregir esta anomalía que distorsiona el funcionamiento de la justicia en Chile. Nuestro "estado de derecho", desde esta perspectiva, está mutilado y no responde a exigencias tan básicas como la independencia e imparcialidad de sus tribunales superiores. Lo que sostenemos debe considerarse con el agravante de que se trata de una materia muy especializada, ajena a la preocupación pública y, por lo mismo, incapaz de provocar inquietud en la población. Probablemente a ello se deba que no suscite mayor preocupación por parte de los legisladores.

V. Consideración práctica

No debe perderse de vista el hecho de que los "abogados integrantes", muchos de ellos profesores universitarios, autores de obras jurídicas de relieve, estudiosos y avezados abogados, han prestado, especialmente en el pasado, una contribución inapreciable al ejercicio de la jurisdicción. Entre ellos cabe recordar a profesores tan ilustres como don Enrique Cousiño Mac-Iver, Darío Benavente Gorroño, Leopoldo Ortega N., Luis Raveau S., Marcos Silva B., Fernando Fueyo Laneri, Alberto Echavarría Lorca, Fernando Mujica Bezanilla, Francisco Jorquera F., Eugenio Valenzuela Somarriva y tantos otros que sería muy largo enumerar. En este sentido y durante muchos años estos ilustres juristas contribuyeron a realzar la actividad judicial y transformaron esta actividad en un título de solvencia intelectual y moral.

Lo anterior nos lleva a reconocer que es bueno que no se pierda esta tradición. Pero, paralelamente y para mantenerla, es necesario despolitizar la designación de los "abogados integrantes", dotarlos de un estatuto jurídico que permita asegurarles la más plena independencia y garantizar su capacidad intelectual y jurídica.

Ha habido casos, excepcionales sí, en que un abogado integrante ha pasado a desempeñarse como ministro titular de alguna Corte. Podemos recordar, a este respecto, lo ocurrido con don Alberto Echavarría Lorca, que luego de más de treinta años de abogado integrante en la Corte de Apelaciones de Santiago, fue designado en el cargo en propiedad. Lo propio ocurrió con don Jorge Varela Videla, un destacadísimo abogado integrante, posteriormente designado Ministro de la misma Corte. Lo que señalamos revela, sin mayores demostraciones, que el aporte de los "abogados integrantes" ha sido significativo y valioso.

No puede tampoco dejarse de lado el hecho de que, desde una perspectiva práctica, los "abogados integrantes" aportan un factor que ordena y regulariza

el funcionamiento de los tribunales, evitando desplazamientos momentáneos de los jueces que, al separarse de sus tareas habituales, alteran el buen funcionamiento del tribunal.

Por último, es innegable que escogiéndose a personas de alto nivel, tanto en el campo profesional como académico, para el desempeño de estos cargos, se enriquece la tarea jurisdiccional, se renueva la jurisprudencia y se actualiza el conocimiento de los jueces. Todo lo anterior sin perjuicio de integrar la función propia de los abogados con las funciones judiciales.

VI. Una posible solución equilibrada

De lo señalado desprendemos que la mejor solución parece ser la dictación de un estatuto orgánico de los “abogado integrantes”, en el cual, a lo menos, deberían contemplarse los siguientes aspectos:

a. Designación por parte de la Corte Suprema, sin intervención del Poder Ejecutivo o el Legislativo. Lo que indicamos es fundamental, ya que los mencionados poderes públicos tienen un carácter eminentemente político y una génesis electoral. Por lo mismo, es imposible desvincular sus decisiones de aquello que constituye lo fundamental de su naturaleza. En otros términos, se trata de desvincular la influencia política en la designación de los “abogados integrantes” y de reforzar su independencia respecto de la Administración.

b. Fijar un período de tiempo extenso para que el “abogado integrante” pueda desprenderse de sus intereses profesionales y abocarse a sus tareas jurisdiccionales sin el temor de verse privado de su cargo al cabo de un reducido lapso, como de hecho ocurre en la actualidad. Así, por ejemplo, debería fijarse un plazo no inferior a cinco años para los abogados integrantes de las Cortes de Apelaciones y de diez años para los abogados integrantes de la Corte Suprema (si se persiste en mantenerlos sin enmienda constitucional).

c. Posibilidad de optar al cargo de ministro, al cabo, a lo menos, de un período completo en el desempeño de sus funciones, como si se tratara de un funcionario judicial integrado a la respectiva categoría.

d. Prohibición absoluta del ejercicio profesional en todo el territorio de la República y desvinculación efectiva de sociedades o comunidades profesionales, a objeto de evitar suspicacias o supuestas presiones.

e. Exigencias académicas que revelen que se trata de un profesional de excelencia, con conocimientos actualizados y aptitud para el desempeño de la judicatura.

Los presupuestos señalados deberían ir unidos, no a un examen de los postulantes a estos cargos, sino a una audiencia ante la Corte Suprema o ante una comisión de sus integrantes, a fin de que se discutan y analicen las características de estas funciones y se compruebe la capacidad exigida y las aptitudes del candidato. De esta manera, se evita toda presunción de influencias ajenas a los factores mencionados, que puedan favorecer o perjudicar a determinados postulantes.

Un estatuto de esta naturaleza, complementaria el mandato del artículo 78 inciso 5° de la Carta Fundamental, que junto con establecer la forma en que debe procederse para el nombramiento de los jueces y disponer que la Corte Suprema se compondrá de veintiún ministros, agrega: "Cinco de los miembros de la Corte Suprema deberán ser abogados extraños a la administración de justicia, tener a lo menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional o universitaria y cumplir los demás requisitos que señale la ley orgánica constitucional respectiva". La designación de estos ministros ha recaído, invariablemente, en personas que han desempeñado por largos años el cargo de "abogado integrante". Ello implica que la Corte Suprema reconoce la necesidad de que quienes alcancen los más altos rangos en el ámbito judicial tengan una cierta experiencia y preparación para el ejercicio de la judicatura y no sean personas absolutamente ajenas a ella. Es efectivo, creemos nosotros, aquello de que "los jueces no se improvisan" y que se "hacen en la medida que ejercen la función". Por lo tanto, un estatuto como el propuesto fortalecería lo que parece ser una tendencia constitucional y un criterio bien asentado del Tribunal Supremo.

VII. ¿Hasta cuándo?

Para concluir estas reflexiones sobre la reforma pendiente que comentamos, conviene preguntarse, ¿hasta cuándo deberá esperar nuestro país para que se corrija esta grave disfunción que compromete pilares fundamentales del "estado de derecho"? Es cierto que, como se dijo, existen intereses políticos empeñados en frenar una innovación de esta envergadura. Pero es igualmente cierto que en Chile está comprometida la independencia del Poder Judicial, sin que ello provoque protestas o denuncias de ninguna especie. Históricamente la judicatura, concebida como un mero servicio público, se ha mantenido subordinada al Poder Ejecutivo. Si bien ello pudo ocurrir sin mayores consecuencias durante muchísimos años, hoy resulta imposible desentenderse de sus efectos, especialmente atendido lo señalado en lo precedente, en orden a que el contencioso administrativo y la calificación de la gran mayoría de los actos de la Administración corresponde al Poder Judicial. De aquí que sea cada día

más apremiante revisar toda institución que de cualquier manera distorsione el funcionamiento del Poder Judicial, velando permanentemente por su independencia e imparcialidad.

Así como una reforma tributaria ha establecido tribunales especiales para conocer de conflictos de esta naturaleza, no se justifica que sigamos esperando indefinidamente por un estatuto de los “abogados integrantes”, que en mayor medida afectan el ejercicio de la jurisdicción.

Podría decirse que dos tendencias cruzan actualmente la actividad jurídica en toda dirección: la llamada “constitucionalización del derecho” y la “judicialización de la actividad política” (entendiendo por “actividad política” toda la gama de actos y actividades de la Administración). La primera tendencia nace con la Constitución de 1980, especialmente en relación a los derechos garantizados por la Carta Fundamental y los medios para hacerlos valer directamente, cuestión impensada en los textos anteriores al de 1980. La segunda tendencia implica un salto trascendental en el perfeccionamiento del “estado de derecho”, al incorporar a la competencia de los Tribunales de Justicia el control de juridicidad de los actos de la Administración, sin perjuicio de los controles internos (Contraloría General de la República). Ambas tendencias tienen, como se explicó en lo que antecede, directa relación con la existencia de los “abogados integrantes”, puesto que se afecta con ellos el “debido proceso legal” (garantía constitucional) y la imparcialidad del tribunal al momento de juzgar lo obrado por la Administración.

De lo expuesto se infiere que la reforma que desde hace años se reclama no debería postergarse todavía más, sin dañar con ello la estructura misma del sistema jurídico y su aspecto más sensible, el ejercicio de la jurisdicción.