

# Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas

**José Francisco García G.\***

Master y Doctorando en Derecho

UNIVERSIDAD DE CHICAGO

Profesor Investigador, Facultad de Derecho

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

## 1. Introducción

Si concebimos la Corte Suprema como una corte de casación, que tiene por objeto principal al interior de nuestro ordenamiento jurídico dar la última palabra en materia de interpretación de la ley y uniformar la jurisprudencia,<sup>1</sup> aumentando con ello los niveles de certeza jurídica existentes en la sociedad, entonces resulta imperativo hacerse cargo del hecho que el actual diseño institucional de la judicatura, y en particular la multiplicidad de roles que se le encomiendan a la Corte, hace prácticamente imposible que se cumpla tal cometido.

En la actualidad, y de acuerdo a lo plasmado en nuestra Carta Fundamental,<sup>2</sup> la Corte Suprema concentra buena parte de lo que en la literatura se deno-

---

\* Quisiera agradecer la destacada colaboración del ayudante de la Dirección de Investigación de la Facultad, Juan Pablo Schnake Ferrer, para la preparación de este artículo; como asimismo, los excelentes comentarios del equipo de profesores de la Dirección de Investigación de la misma, José Manuel Díaz de Valdés, Camila Boettiger y Sergio Verdugo.

<sup>1</sup> Para un análisis histórico respecto de la evolución de la Corte Suprema como corte de casación en Chile, ver ATRIA (2005). Entre otras cuestiones interesantes el trabajo reseña, por ejemplo, el proyecto de ley de 1849 presentado por el Presidente Manuel Bulnes, que busca crear un recurso que procedía cuando “el Tribunal fallare contra espresa disposición legal, o contrariando el sentido literal o el manifiesto espíritu de la lei”. Una de las preocupaciones principales del Presidente Bulnes consistía en asegurar, en un sistema judicial que ya contaba con tres Cortes de Apelaciones, la uniformidad de la jurisprudencia: “Teniendo en el día tres Cortes de Apelaciones se hace aun mas necesaria la revisión de las sentencias que se pronunciaren con notoria infracción de la lei, pues de otro modo cada tribunal tendría su jurisprudencia, admitiendo unos lo que otros rechazan, i debiendo todos arreglar sus fallos a las mismas disposiciones legales”. ATRIA (2005) pp. 255-256.

<sup>2</sup> El artículo 82 de la Constitución Política, en su inciso primero, establece que: “La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales”. Se remite a esta norma a su vez, el artículo 540 del COT.

mina “gobierno judicial”,<sup>3</sup> esto es, tiene la última palabra no sólo en materias jurisdiccionales, como sería en principio deseable, sino en las más diversas manifestaciones de la vida judicial: gestión, manejo del personal administrativo, calificaciones, ascensos, comportamiento profesional, entre otros; las cuales realiza colectivamente, por medio de plenos que no resultan operativos, con enormes carencias de información, altos grados de discrecionalidad, sin procedimientos que cuenten con estándares adecuados de transparencia y con una muy baja productividad.

Desde una perspectiva histórica, buena parte de la autocomprensión que tiene el Poder Judicial chileno, y en particular la Corte Suprema –de sí misma y de sus facultades–,<sup>4</sup> dice relación con la herencia estructural y “legalista” recibida desde la Colonia.<sup>5</sup> Este diseño fue pensado en un contexto distinto, el de un Poder Judicial relativamente pequeño, donde el acceso y ascenso a lo largo de la carrera tenían una lógica y dinámica distintas y que se reflejaba en los diversos mecanismos de control que concentraba la Corte.<sup>6</sup> Ello es difícil de

<sup>3</sup> Lo que para HAMMERGREN (2005) implica al menos considerar cuatro funciones críticas al buen desempeño de la judicatura: (i) monitoreo del desempeño y fijación de políticas institucionales; (ii) manejo de los recursos o administración; (iii) selección de recursos humanos; y (iv) manejo de la carrera judicial y de la carrera administrativa (más allá de la selección). Para la autora, la primera es esencial al gobierno institucional, pero las otras tres funciones son importantes para condicionar su éxito. Estas funciones no tienen que ser realizadas por la misma unidad organizacional, pero sí tienen que ser coordinadas. Sin embargo, cada una tiene objetivos distintos, y un dilema de la organización actual es cómo asegurar la coordinación adecuada sin confundir los objetivos, o simplemente hacer caso omiso a alguno de ellos. Hoy, existe una tendencia de combinar las dos primeras, haciendo de la administración la función principal o hasta exclusiva, y/o de combinar las otras (enfaticando la selección), o de mantenerlas demasiado separadas. Efectivamente la administración y la selección siguen recibiendo más atención, mientras que el gobierno y el manejo de la carrera tienden a ser olvidados.

<sup>4</sup> Como sostiene Navarro: “Producida la independencia, se busca en nuestro país el establecimiento de instituciones republicanas. Es así como, luego de diversos textos e intentos fallidos, la Constitución de 1823 crea la Suprema Corte de Justicia, designándola como la “primera magistratura judicial del Estado” y otorgándole la “superintendencia directiva, correccional, económica y moral ministerial sobre todos los tribunales y juzgados de la nación”. Se le otorga, además, la función de “proteger, hacer cumplir y reclamar a los otros poderes por las garantías individuales y judiciales”, plasmándose así su rol de tribunal superior y sus atribuciones protectoras”. NAVARRO (2007) p. 145.

<sup>5</sup> Ver VARGAS (2007) pp. 103-104.

<sup>6</sup> Para Vargas, los mecanismos de control eran de diversa índole: el reclutamiento normalmente se producía por medio del acceso a un puesto de secretaría o a un cargo del escalafón primario en un lugar pequeño y alejado de las ciudades asiento de Corte de Apelaciones. Tanto éste, como los ascensos posteriores, dependían de la inclusión en ternas elaboradas por los superiores; los superiores calificaban anualmente a todos sus subordinados, siendo determinante de tal calificación la carrera del funcionario e incluso su permanencia en el Poder Judicial; los superiores también detentaban amplias facultades para imponer medidas disciplinarias; el manejo administrativo regular era ejercido de manera muy directa y centralizada por la Corte Suprema y, en menor medida, por las Cortes de Apelaciones. Esto tenía consecuencias en la persona de los jueces (permisos, traslados, acceso a la capacitación, etc.), como también en la dotación de infraestructura y recursos para el funcionamiento del tribunal; existían sistemas de control administrativo, como las visitas ordinarias, que permitían a los superiores asumir en plenitud la competencia del inferior; existía un amplio régimen de recursos jurisdiccionales, incluyendo algunos automáticos (como la consulta) y, en general, otorgaban a los superiores una facultad amplia de revisión y reforma con muy poca carga de fundamentación (siendo paradigmática al respecto la

conciliar con los cambios experimentados en los últimos 20 años, y que han afectado de manera radical nuestro sistema judicial.<sup>7</sup> Más aún, esta amplitud de facultades, aunque suene paradójico, hoy en día ha limitado seriamente su capacidad de evaluar y controlar a los jueces y funcionarios judiciales.

En este contexto, el presente documento tiene por objeto revisar el rol que está jugando la Corte Suprema en nuestro sistema jurídico, redefiniendo y limitando los distintos roles que debe cumplir en materia de gobierno judicial, mediante un diseño institucional alternativo que permita a la Corte abocarse a aquella valiosa e intransferible tarea a la que ha sido convocada por la sociedad: dar la última palabra en materia de interpretación de la ley, uniformando así nuestra jurisprudencia, única forma de aumentar los actuales estándares de certeza jurídica.

En efecto, acogiendo la invitación que nos hiciera *Actualidad Jurídica*, quisiéramos proponer desde el punto de vista del rediseño institucional en esta área el siguiente desafío: pensar un Chile que en la próxima década cuente con una Corte Suprema de 7 o 9 Ministros, elegidos todos en concurso público de antecedentes por el Presidente de la República con la aprobación de dos tercios del Senado después de un proceso profundo de examinación ante el mismo, que conozca a través de un mecanismo de *certiorari* no más de 80 casos al año, y sus fallos tengan un grado de fuerza obligatoria.

Creemos que ello es un imperativo que trasciende argumentos jurídico-normativos, y descansa sobre la base de argumentos económicos y de política

---

queja); y estaba la posibilidad de excluir a un inferior de la competencia en los casos de mayor relevancia por medio de la designación de un ministro en visita o cuando la ley lo establecía directamente. VARGAS (2007) pp. 110-111.

<sup>7</sup> Entre estos se pueden destacar el que los salarios de los jueces se han incrementado sustancialmente, siendo actualmente una de las opciones profesionales mejor rentadas, sobre todo para quienes comienzan su carrera profesional; el sistema de reclutamiento en la base se ha cambiado por concursos de acceso y un curso de formación en la Academia Judicial, con procesos que ya no son discrecionales, sino competitivos y más objetivos; el número de jueces ha crecido enormemente, habiendo incluso problemas para llenar plazas vacantes, debiendo sucederse uno tras otros en forma constante los cursos de formación de la Academia judicial; y la pirámide que forma el Poder Judicial se ha aplanado enormemente. Si antes los jueces tenían razonables posibilidades de ascender en la jerarquía luego de períodos razonables, hoy ello es mucho más incierto. A lo anterior se debe sumar el que los jueces jóvenes han dejado de ser sometidos a un largo proceso de adaptación, sino que acceden con bastante rapidez a cargos relevantes. Su autoestima suele ser alta y también ha aumentado su capacidad argumentativa y su sofisticación intelectual. Pero, además, los cambios procesales que han introducido la oralidad han por una parte incrementado su protagonismo y, a la vez, han restringido sustancialmente la amplitud del sistema de recursos jurisdiccionales, haciéndolos además más exigentes en cuanto a su justificación. Los sistemas de gestión administrativa, por su parte, se han sofisticado, limitando el manejo discrecional de los superiores y situando ahora muchas de las decisiones cotidianas de gestión al nivel de los tribunales de primera instancia. VARGAS (2007) p. 112.

pública robustos.<sup>8</sup> Incluso políticos, si buscamos garantizar el principio de separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos de nuestra institucionalidad, que no es más que la simple idea de fortalecer a la judicatura como poder frente a los órganos políticos. Respecto de este último aspecto, ello es particularmente relevante si se consideran, siguiendo a Rodríguez, dos fenómenos que en estos momentos están afectando el rol de la judicatura, y en particular el de la Corte: la constitucionalización del derecho<sup>9</sup> y la falta de tribunales contencioso-administrativos,<sup>10</sup> en este último caso, lo que Rodríguez denomina la “judicialización de la actividad política”.<sup>11</sup>

Si bien no podemos desconocer un conjunto significativo de reformas que se han implementado en los últimos años en relación a la Corte Suprema<sup>12</sup> y las cuestiones del gobierno judicial,<sup>13</sup> estas han sido más bien de una magnitud menor en comparación a las enormes reformas que han transformado radicalmente diversas jurisdicciones de primera instancia, siendo la Reforma Procesal Penal el inicio y paradigma en esta materia.

<sup>8</sup> Es contundente la evidencia empírica que ha generado la literatura económica y el análisis económico del derecho en los últimos años, en relación a los beneficios sociales y económicos que tienen Poderes Judiciales en forma: son la base de funcionamiento de los mercados internacionales, generando mercados de crédito más desarrollados; garantizan el cumplimiento de los contratos y el respeto a los derechos de propiedad de los individuos; promueve la cooperación entre privados, disminuyendo los costos de transacción... Un esquema institucional que mantenga la incertidumbre por largos períodos de tiempo –y cuyas sentencias no sean capaces de mostrar el verdadero alcance de las normas y generar certeza de su contenido mediante un sistema jurisprudencial uniforme–, no tan sólo puede contribuir a crear ineficiencias económicas, sino a limitar severamente el crecimiento económico. Más grave aún nos parece la evidencia existente en cuanto a que, ahí donde las instituciones legales como el Poder Judicial no son efectivas, reformas al derecho sustantivo pueden hacer una diferencia poco significativa. Para una discusión de la literatura y evidencia empírica en torno a la relación entre Poder Judicial y desarrollo económico, como asimismo respecto del movimiento “Derecho y Desarrollo Económico” (*Law and Economic Development*), ver GARCÍA (2008a) y GARCÍA y LETURIA (2006).

<sup>9</sup> Tras la reforma constitucional de 2005, a través de la Ley N° 20.050, de agosto de 2005, esta discusión dejó los ribetes meramente doctrinarios para pasar a ser una cuestión de orden político-institucional, al reforzarse nuestro esquema de control concentrado de constitucionalidad, traspasando el recurso de inaplicabilidad desde la Corte Suprema al Tribunal Constitucional. La pérdida de poder relativo de la Corte Suprema se hizo manifiesta.

<sup>10</sup> Debate que puede cobrar fuerza ante un recurso de protección que hoy parece un tanto desbordado. Ver, por ejemplo, GÓMEZ (2005).

<sup>11</sup> Ver RODRÍGUEZ (2009).

<sup>12</sup> Probablemente la más relevante sea la reforma constitucional de 1997, a través de la Ley N° 19.541, de 22 de diciembre de 1997, que modifica, entre otros, el proceso de designación de los Ministros; aumento a 21 ministros (cinco de los cuales son “extraños” o externos); o, el límite de edad para desempeñarse como Ministro (75 años).

<sup>13</sup> Si bien destacan en el ámbito de las evaluaciones de los jueces y funcionarios judiciales, premiando aumentos de productividad, la Ley N° 19.531, de 7 de julio de 1997, modificada por la Ley N° 20.224, de 13 de octubre de 2007, que profundiza en los instrumentos existentes (tales como bonos de desempeño institucional y colectivo, metas de eficiencia, evaluadores externos, etc.); existe una serie de proyectos de ley presentados en enero de 2005 y cuya discusión sigue pendiente, que son fruto de la denominada “mesa judicial” que se generó a fines de 2004 entre el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema, en cuestiones tales como régimen disciplinario, autonomía presupuestaria, abogados integrantes y calificaciones, los cuales, y como veremos a lo largo de este artículo, no han prosperado.

Desde la perspectiva de la estructura del artículo, se analizarán a continuación, en la sección 2, lineamientos de reforma a nuestro gobierno judicial, y en particular al rol que le cabe a la Corte Suprema en este. Entre otras cuestiones se analizará el actual esquema de evaluación de los jueces (calificaciones), distinguiéndolo del régimen disciplinario; diseños institucionales existentes para abordar estas cuestiones en el derecho comparado; y nuestra propuesta en ambas materias (evaluación y régimen disciplinario). También se analizarán reformas en el ámbito de la administración judicial, donde se planteará, por un lado, la necesidad de evaluar el sistema de Conferencia judicial americano y la necesidad de crear una nueva "gerencia judicial" o potenciar la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Por otro lado, se discutirá la cuestión relativa a la autonomía financiera del Poder Judicial.

En la sección 3 se revisará críticamente el actual rol jurisdiccional de la Corte. Analizando la evidencia empírica existente, se propondrá la necesidad de contar con un mecanismo equivalente al *certiorari* americano, con el objeto de hacer plausible el que la Corte pueda uniformar la jurisprudencia, aumentando así el nivel de certeza jurídica existente, transformándose de manera efectiva en una corte de casación. Para ello, se analizarán algunas interrogantes y desafíos que plantea esta cuestión, como asimismo se revisarán desde el derecho comparado algunos criterios en materia de admisibilidad. Finalmente, se planteará la posibilidad de que la jurisprudencia de la Corte Suprema, en al menos algunos ámbitos, posea mayor fuerza vinculante más allá del caso concreto.

En la sección 4 se analizan otros ámbitos que deben ser considerados en esta materia y que dicen relación con el proceso de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, el rol de la política, la competencia y la transparencia en el mismo; la necesidad de fortalecer la Presidencia de la Corte; y cuestionar y revisar la institución de los "abogados integrantes".

Finalmente, en las conclusiones se revisarán los principales planteamientos realizados en este artículo.

Una prevención final. Ya nos parece que los tópicos cubiertos por este artículo son bastantes, lo que también resta profundidad. Con todo, hemos querido entregar una visión lo más integral y global posible relativa a la cuestión de la Corte Suprema y el gobierno judicial. No podemos dejar de mencionar que seguramente quedan muchas cuestiones pendientes, y será en futuros artículos, y en los de otros académicos, donde se atarán los cabos sueltos.

## **2. Racionalizando el papel de la Corte Suprema en las cuestiones de gobierno judicial**

Repensar el gobierno judicial parece sinónimo de racionalizar el papel que le cabe a la Corte Suprema en el mismo. Así como existen buenas razones para tratar de concentrar a nuestro máximo tribunal en su labor como corte de casación, es asimismo relevante recalcar que no parece plausible eliminar completamente el rol de la misma en las cuestiones de gobierno judicial. Es por ello que se propone “racionalizar” su rol y no eliminarlo.

Como se verá, ello no obsta a que los pilares principales sobre los cuales se funda nuestra propuesta impliquen revisiones importantes al estado de cosas existente. En efecto, el conjunto de reformas que se plantearán en materia de evaluación, disciplina y administración de los recursos judiciales, se deben considerar a la luz de dos supuestos relevantes: en primer lugar, reformular la noción misma de carrera judicial como la entendemos en la actualidad, lo que implica entre otras cosas que, al menos respecto de la Corte Suprema, la totalidad de los cargos debieran ser abiertos a la competencia externa, a través de un sistema de postulaciones transparentes, terminándose la distinción entre ministros “internos” y “externos” (aunque parece sano que este principio deba extenderse a la totalidad de las designaciones y promociones que se realizan). Ello implica que la Corte Suprema queda fuera de la carrera judicial. En segundo lugar, se debe desvincular el lugar que ocupa un juez dentro del escalafón judicial con su remuneración (tanto fija como variable) y estatus (e.g., respecto del trato, en los términos de honores y prerrogativas establecidos en el Código Orgánico de Tribunales).<sup>14</sup>

Estas son las bases sobre las cuales descansa el planteamiento que se hará a continuación.<sup>15</sup>

La revisión del gobierno judicial, y el rol que le cabe en él a la Corte Suprema, nos parecen paso previo e imprescindible para poder llegar a la cuestión central de este artículo, cual es repensar el rol jurisdiccional de la Corte Suprema.

### **2.1 ¿Cómo evaluar a los jueces? Calificaciones y régimen disciplinario**

Cuando se analiza la forma en que se evalúa a los jueces en nuestro país, queda la impresión de que se confunde el sistema de calificaciones con lo estrictamente disciplinario. En esta sección se distinguirá entre ambas cuestiones.

<sup>14</sup> Ver artículos 306 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales (COT).

<sup>15</sup> Algunas de estas premisas también se encuentran en VARGAS (2007).

Así, antes entrar a analizar algunas propuestas en este ámbito, se revisará brevemente el actual esquema de ambas cuestiones; y cómo se ha abordado esta discusión en el extranjero, sobre todo centrándonos en aquellos diseños institucionales que descansan sobre la base de evaluaciones de órganos externos a la judicatura, distinguiéndolos así del modelo "chileno", que, como hemos dicho, está centrado en la Corte Suprema.

### *2.1.1 Evaluación y calificaciones*

¿A quién le responden los jueces? O, puesto de otra forma, ¿cómo garantizamos un diseño institucional que haga costoso a los jueces tomar malas decisiones, pero que no dañe la independencia judicial? Estas preguntas apuntan a dos cuestiones fundamentales: los instrumentos más idóneos para evaluar a los jueces (buscando que rindan cuentas de su labor); así como a quién queremos asignarle esta función.

En el último tiempo se ha dado un fuerte impulso a la idea de mejorar la gestión de los funcionarios del Poder Judicial. Es por ello que se estableció hace tiempo un sistema de evaluación de los mismos, el que se efectúa en forma anual, atendiendo a la conducta funcionaria y el desempeño observados durante el período.<sup>16</sup>

Fruto de esa evaluación se procederá a calificar a los funcionarios tanto del Escalafón General del Poder Judicial como del Escalafón Especial de Empleados. La calificación deberá fundarse en antecedentes objetivos y considerar, además de las anotaciones practicadas en la respectiva hoja de vida y el informe de calificación, ciertos parámetros, que en principio parecen relacionados con el buen desempeño de la función: responsabilidad, capacidad, conocimientos, iniciativa, eficiencia, afán de superación, relaciones humanas y atención al público, en consideración a la función o labor que corresponda realizar y magnitud de la misma.<sup>17</sup>

El secretario del órgano calificador efectuará una relación de los antecedentes recopilados. A continuación los integrantes del mismo procederán a asignar una nota o evaluación, que permitirá clasificar a los distintos funcionarios en listas.<sup>18</sup> El funcionario que figura en la lista Deficiente o por dos años consecuti-

<sup>16</sup> Artículo 273 del COT. Los únicos funcionarios exentos de este control de gestión son los Ministros y el Fiscal Judicial de la Corte Suprema. Los órganos que efectuarán las evaluaciones serán: la Corte Suprema en pleno; las Cortes de Apelaciones en pleno; el Fiscal Judicial de la Corte Suprema; los Fiscales Judiciales de las Cortes de Apelaciones y los jueces letrados. Ver artículo 273 del COT.

<sup>17</sup> Art. 277 del COT.

<sup>18</sup> Art. 278 del COT. Las listas son: Sobresaliente (6.5 a 7); Muy Buena (6 a 6,49); Satisfactoria (5 a 5,99); Regular (4 a 4,99); Condicional (3 a 3,99) y Deficiente (menos de 3). Se considerarán en la "lista de mérito" a aquellos que hubieran obtenido un puntaje sobresaliente o muy bueno.

tivos en la lista Condicional, quedará removido por el solo ministerio de la ley de su cargo (art. 278 COT).

Con todo, este sistema ha sido criticado no tan sólo desde una perspectiva externa, sino desde la propia judicatura: una de las quejas más frecuentes de los jueces jóvenes es que los criterios de calificación no son el número de causas resueltas o de sentencias revocadas, sino factores totalmente subjetivos, como el “espíritu de superación”. Asimismo, y como sostiene Vial, es sabido que estos procesos de calificación se efectúan a puertas cerradas, en que se proyecta la foto del calificado, para que pueda ser reconocido por sus superiores –con todo lo que ello implica–, situación que refuerza la necesidad de los calificados de mantenerse “en línea” con sus calificadores”.<sup>19</sup> Esto tiene impacto en la capacidad creativa y en el desempeño de los jueces; en su motivación para cumplir la función.

En el proyecto de ley que *modifica el sistema de nombramiento y calificaciones de los ministros, jueces, auxiliares de la administración de justicia y empleados del Poder Judicial*” (Boletín N° 3788-07), ingresado el 19 de enero de 2005 y archivado en julio de 2008, el Ejecutivo buscaba alterar dos órganos de calificación: la Corte Suprema en pleno y las Cortes de Apelaciones en pleno.<sup>20</sup> No podemos desconocer que el sistema de evaluación propuesto en dicho proyecto era un avance respecto de la deficitaria situación existente. De partida, un sistema en que los propios miembros de un mismo Poder se controlen a sí mismos no es bueno, ya que se presta para presiones indebidas o evaluaciones que no responden a la realidad del servicio prestado. Crear comisiones calificadoras dentro de los plenos de las Cortes con mayor número de ministros facilita la labor evaluadora y evita la disgregación de responsabilidades que se puede dar dentro de un pleno compuesto por más de siete integrantes.

Con todo, esta iniciativa era insuficiente; y como se verá en la parte pertinente, la reforma en esta área debe ser mucho más profunda.

### **2.1.2 Régimen disciplinario**

En virtud de la superintendencia correccional, la Corte Suprema ejerce facultades disciplinarias, lo que corresponde tanto a la posibilidad de enmendar o

<sup>19</sup> VIAL (2008).

<sup>20</sup> Se buscaba que cuando las Cortes estuvieran conformadas por siete o más ministros; el órgano calificador ya no sería más la Corte en pleno, sino una comisión integrada por cinco de sus miembros, designados para este efecto anualmente. Respecto de los parámetros de evaluación, éstos serán fijados por un auto acordado de la Corte Suprema, previo informe de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

corregir lo errado o defectuoso, como de censurar o castigar a quien incurre en las mismas. Ello se materializa en la posibilidad de reprimir las faltas y abusos de los funcionarios o particulares, mediante la aplicación de medidas de orden disciplinario, tales como amonestación privada, censura por escrito, multas, suspensión de funciones y arresto.<sup>21</sup>

En la actualidad, existe la percepción, fundada a nuestro juicio, que el esquema disciplinario vigente disminuye la autonomía interna en la judicatura. En efecto, en una organización judicial vertical y rígidamente jerarquizada, las facultades disciplinarias pueden ser utilizadas para incidir en decisiones estrictamente jurisdiccionales tomadas por los jueces inferiores. Se lesiona, por esa vía, la independencia judicial de cada juez para cumplir su tarea, sin interferencia de sus superiores jerárquicos.

Resaltar este punto es relevante dado que suele defenderse de manera apasionada la independencia externa que se debe garantizar al Poder Judicial de los poderes políticos, sin embargo, dicho rigor no es simétrico cuando se trata de cuestionar todo aquello que pueda menoscabar la independencia interna.

Los dilemas en esta materia son complejos: ¿quién tiene que velar por el cumplimiento de los deberes funcionarios de los jueces?; ¿qué pasa si el juez no mantiene dicho apego a la legalidad y cierta deferencia al precedente (o jurisprudencia existente)? No es fácil la respuesta, porque si se mantiene la atribución en los tribunales superiores, se mantiene también el riesgo de su utilización para influir jerárquicamente en los fallos; si se encarga a un órgano independiente, existe el riesgo de su captura para interferir igualmente en los fallos.

En nuestro país esta cuestión quiso ser abordada por el Ejecutivo a través del *proyecto de ley que modifica la regulación del Ministerio Público Judicial, del régimen disciplinario del Poder Judicial y del Recurso de Queja* (Boletín N° 3791-07), ingresado el 20 de enero de 2005, y que se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Este tiene por objeto establecer importantes modificaciones al sistema disciplinario del Poder Judicial.

Del mensaje de dicho proyecto de desprende la necesidad de que el Poder Judicial cuente con resguardos institucionales que lo apoyen en la tarea de

<sup>21</sup> De oficio puede ejercerse tanto respecto de los jueces de letras, jueces de garantía, jueces de tribunal oral penal, miembros de la Corte de Apelaciones y de la propia Corte Suprema. Ello puede recaer no sólo respecto de los funcionarios o miembros de la judicatura, sino que también respecto de las partes y abogados frente a la presentación de escritos con expresiones abusivas o soeces. En cuanto al ejercicio de estas facultades a petición de parte se deben destacar la queja disciplinaria y el recurso de queja (545, 548 y 549 del COT). Para mayores detalles ver NAVARRO (2007) pp. 152-153.

ejercer sus labores con probidad y transparencia, y contar con mecanismos que fiscalicen e incentiven esto.<sup>22</sup>

Entre las cuestiones positivas que se proponen en el proyecto destaca un nuevo rol para el Ministerio Público Judicial;<sup>23</sup> fortalecer el carácter fiscalizador de los Fiscales Judiciales y la racionalización de funciones de otros actores;<sup>24</sup> establecimiento de un canal (fiscales judiciales) al que puede recurrir cualquier ciudadano;<sup>25</sup> y compatibilizar el sistema de visitas ordinarias con la función asignada a la fiscalía judicial (evitando que los Ministros de las Cortes de Apelaciones ejerzan funciones no jurisdiccionales).

En este sentido, y dado el actual esquema judicial chileno, el proyecto tiene la potencialidad de tener un impacto relevante en la conducta de los miembros del Poder Judicial. Asimismo, entrega herramientas a los usuarios del sistema para poder canalizar las faltas y abusos cometidos por funcionarios judiciales, estableciendo un procedimiento transparente y permanente para ello, lo cual puede tener un impacto positivo desde el punto de vista del control ciudadano sobre el Poder Judicial.

---

<sup>22</sup> Dice el Mensaje: "La existencia de instituciones como éstas que se hagan cargo de las fiscalizaciones disciplinarias de los integrantes del Poder Judicial fortalece la necesaria probidad y el buen comportamiento en el ejercicio de la función judicial, tanto de Ministros y jueces como de auxiliares de la administración de justicia y empleados judiciales. Sin embargo, tales facultades deben ser ejercidas con sujeción a normas de procedimiento adecuadas, que reflejen el respeto por los principios básicos del debido proceso, como la bilateralidad de la audiencia y el derecho a impugnar. No es posible concebir un ejercicio adecuado de la potestad que se entrega al Ministerio Público Judicial sin un contexto procedimental justo y equitativo, como el que el presente texto propone (...) Así, la obligación del investigador de indagar y agregar al expediente tanto los antecedentes que perjudiquen como los que beneficien o exculpen al afectado, la clara posibilidad de descargos, la amplia posibilidad de prueba, la garantista forma de notificación contemplada, entre otras garantías, no vienen sino a demostrar el espíritu que ha inspirado el presente proyecto, en pro del respeto del debido proceso".

<sup>23</sup> Donde se propone una estructura interna especialmente dedicada a la prevención, investigación y eventual propuesta de sanciones, respecto de los actos relativos a la disciplina judicial. Con ello se busca fortalecer la probidad y el buen comportamiento en el ejercicio de la función judicial, tanto de Ministros y jueces como de auxiliares de la administración de justicia y empleados judiciales. Con esto se opta por un camino radicalmente distinto a lo planteado en el pasado donde se buscaba eliminar la institución, dado que muchas de las funciones de este órgano o bien coincidían con el ámbito de competencias del Ministerio Público propio de la Reforma Procesal Penal o eran atribuciones de menor entidad.

<sup>24</sup> El proyecto elimina toda atribución de carácter jurisdiccional o consultiva –tanto en lo criminal como en lo civil– y le da un puro carácter fiscalizador; es decir, le otorga atribuciones para investigar cualquier irregularidad de índole disciplinaria, reservándose la aplicación de la correspondiente sanción al superior jerárquico. La reforma permite que se genere una especialización en relación con el control disciplinario, impidiendo que otras autoridades judiciales dediquen su escaso tiempo a investigar irregularidades dentro del tribunal. Eso sí, la imposición de la sanción es de atribución del superior. Otro punto relevante es que se regula la investigación de los fiscales. Se determina un procedimiento legal que dota de una mayor transparencia a la investigación.

<sup>25</sup> En miras a denunciar toda falta o abuso en la conducta de los funcionarios judiciales, estableciéndose incluso la obligación para los fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones de tener diariamente una audiencia pública destinada a oír las quejas verbales o escritas que cualquier persona quiera interponer contra algún funcionario sobre el cual detente facultades disciplinarias.

Lamentablemente se establece una disposición que altera todo el esquema descrito. Si bien el Ministerio Público Judicial asume la investigación de las denuncias relativas al comportamiento disciplinario de los jueces y funcionarios del Poder Judicial; tanto la Corte Suprema como las Cortes de Apelaciones tienen la facultad de designar a un Ministro para efectuar la correspondiente investigación en caso de que lo encuentren justificado, para situaciones en que se encuentre comprometida la responsabilidad disciplinaria de un juez o auxiliar de la administración de justicia. Si bien lo anterior es excepcional, en la práctica abre un espacio a la inseguridad jurídica y permite crear ámbitos faltos de transparencia.

Más aún, subsiste una pregunta de fondo en esta materia: ¿podrá un órgano adscrito al Poder Judicial efectuar un eficaz control y represión a las irregularidades que se desarrollen al interior del mismo? Es una pregunta que queda abierta y que sólo podrá ser respondida por la Fiscalía en caso de implementarse este nuevo esquema.<sup>26</sup>

Otras críticas que se han formulado a este proyecto dicen relación con que se mantiene, innecesariamente, la figura del ministro de fe que debe autorizar toda actuación del investigador; la tramitación es escrita, sin audiencias; el fallo se elabora a partir del informe y los antecedentes acompañados por el investigador, no existiendo propiamente un juicio disciplinario ante el órgano sancionador, con derecho a defensa y actividad probatoria; se establece una suerte de consulta obligatoria ante la Corte Suprema; y no queda clara la idoneidad de la composición del órgano investigador –el Ministerio Público Judicial– para abordar la tarea que se le encomienda.<sup>27</sup>

### 2.1.3 Evaluación y disciplina en el derecho comparado

#### a) Estados Unidos

En una gran cantidad de estados en Estados Unidos la evaluación y rendición de cuentas (*accountability*) judicial, incluidos excepcionalmente los tribunales superiores de justicia, puede llegar en el extremo a responder ante los electores.<sup>28</sup> Este esquema asegura altos grados de *accountability*, sin embargo, puede

<sup>26</sup> Para ello, es fundamental que las modificaciones al párrafo 1° del Título XI del Código Orgánico de Tribunales sobre Fiscalía Judicial refuercen la independencia con la que contará, no tan sólo en el papel, sino en la práctica el Ministerio Público Judicial.

<sup>27</sup> VARGAS (2007) pp. 120-121.

<sup>28</sup> TARR (2006) p. 59. A nivel estatal, los jueces son designados en una de las siguientes cinco formas: elección partidista; elección no partidista; designación del Gobernador; designación por la legislatura estatal; o por mérito (*merit plans*), que combinan los procesos de elección con los de mantención (aprobando la continuidad de un juez). Los procedimientos de designación a nivel estatal generalmente

a su vez generar politización y disminución de independencia, en la medida en que los jueces se “deben” tanto a sus electores como a su programa.<sup>29</sup>

Una vez en el cargo, los jueces controlan ampliamente la administración de las cortes.<sup>30</sup> El *Chief Justice* (Presidente de la Corte Suprema) de Estados Unidos encabeza la judicatura, presidiendo la Conferencia judicial y eligiendo al director de la oficina administrativa. La Conferencia judicial determina la política administrativa de las Cortes. La Conferencia judicial fue establecida en 1922 como un foro a través del cual los jueces podían discutir y desarrollar estrategias para mejorar el desempeño judicial. La Conferencia judicial está integrada por el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente de la Corte Internacional de Comercio y un juez de distrito por cada circuito regional judicial elegidos por mayoría de voto de los jueces dentro de cada circuito en particular. Una característica relevante de la Conferencia judicial, es su composición exclusivamente judicial y el hecho de no tener atribuciones en los nombramientos judiciales.

A diferencia de otros países que delegan la carga administrativa en las Cortes superiores, como es el caso chileno, en Estados Unidos el Congreso explícitamente delega la administración de las cortes a la Conferencia judicial y no a la Corte Suprema. Así, la Conferencia fiscaliza la oficina de administración de las cortes a través de sus propios comités asignados para conocer de materias específicas tales como personal, espacios y seguridad, salarios y beneficios. La oficina administrativa dirige el desarrollo de presupuestos, recolecta información y estadísticas judiciales, genera programas de capacitación, entre otros. Estadísticas como la tasa de revocaciones de los fallos de un juez o cuán frecuentemente han sido citados por los tribunales determinados jueces para obtener su opinión, han sido usados como criterio para medir el desempeño judicial. Mientras las Cortes difieren en el énfasis que les dan a las estadísticas, la oficina administrativa tiene la responsabilidad de evaluar a los jueces, sobre la base de esta información. El Director de la oficina administrativa se desempeña como secretario de la Conferencia judicial y como miembro de su Comité ejecutivo.

---

sufren de la misma politización que ocurre a nivel federal, mientras que los jueces elegidos enfrentan diferentes clases de influencias externas. Posner nota que los jueces típicamente electos exhiben un ligero favoritismo a favor de los litigantes de gran revuelo público e incluso pueden desfavorecer a los imputados en estados que permiten la pena capital. Los planes de mérito, por su parte, presentan un proceso híbrido de elección. En los estados donde tienen lugar, el Gobernador debe seleccionar jueces de una lista presentada por una comisión no partidista. El juez designado en este caso asume su cargo por un período breve de tiempo antes de enfrentar una elección donde los ciudadanos del estado deben votar si el juez debe mantenerse o no en el cargo. Algunos estudios muestran que este tipo de elecciones sí introducen algún grado de *accountability* público que no existe en elecciones directas, incluso si la elección cuenta con votantes apáticos o falta de publicidad. POSNER (2005).

<sup>29</sup> GAROUPA y GINSBURG (2007).

<sup>30</sup> En esta parte hemos seguido un trabajo anterior. Ver GARCÍA y MANCUSI-UNGARO (2007).

Así, mientras la política general de administración judicial es establecida por la Conferencia judicial en un nivel macro, la autoridad también se delega y es manejada más eficientemente por cada Corte a un nivel micro. Por lo tanto, el Presidente de cada Corte dirige diariamente la administración de su propia Corte con la ayuda de los empleados de la misma de acuerdo a la política general llevada a cabo por la Conferencia judicial.

La Conferencia también fiscaliza la conducta judicial a nivel federal a través de sus comités ad hoc. Existen procedimientos para realizar una queja contra un juez alegando mala conducta o inhabilidad para desempeñar sus tareas.

Las quejas deben inicialmente presentarse al Presidente de la Corte de Apelaciones (*Chief Judge*) dentro del circuito en el cual el juez tiene asiento. Los empleados de la Corte enviarán una copia al juez contra el cual se realiza la queja, y el Presidente rápidamente revisará cualquier queja. Luego de una revisión no resolutive, el *Chief Judge* declarará inadmisibles las quejas o concluirá los procedimientos si han sido puestos en marcha o si no son necesarios. La mayoría de las quejas no son admitidas, principalmente porque se basan en un fallo particular del juez o en elementos del procedimiento de un caso que no se relaciona con un mal comportamiento judicial. Si el Presidente cree que es necesaria una mayor investigación, nombrará un Comité especial integrado por él mismo junto con igual número de jueces del circuito y de distrito dentro de su circuito. El Comité luego investigará la conducta del juez y emitirá un informe al Consejo del circuito judicial con sus conclusiones y recomendaciones para una acción apropiada.

Este Consejo puede después suspender la asignación de nuevos casos al juez, requerir el retiro voluntario del juez, emitir una sanción al juez de manera privada o pública, u ordenar alguna acción apropiada relacionada a la mala conducta. El Consejo no puede ordenar la remoción de los jueces federales nombrados de por vida (*life tenure*) bajo la cláusula de buena conducta dispuesta en el artículo III de la Constitución.

El Consejo puede dirigir cualquier queja a la Conferencia judicial, que también tiene el poder para revisar las decisiones del Consejo. Tanto la persona que se queja, como el juez acusado de mala conducta, pueden solicitar a la Conferencia Judicial la revisión de cualquier acción disciplinaria emanada de los Consejos. En última instancia, la Conferencia Judicial debe enviar un informe a la Cámara de Representantes (*House of Representatives*), que decidirá qué medida será tomada en el asunto.

A nivel estatal, cada estado ha establecido su propio procedimiento y mecanismos para manejar la revisión de la conducta judicial. La función de estos

órganos estatales disciplinarios varía, al punto de que en algunos casos se llegue a remover a jueces.

b) Consejos Judiciales, de la Judicatura, de Justicia o de la Magistratura (Europa Continental y Latinoamérica)

Otros países han entregado las cuestiones relativas a la evaluación de los jueces, como en algunos casos las disciplinarias, a órganos externos denominados Consejos Judiciales.

Un buen ejemplo en esta materia lo constituye el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) español, establecido en la Constitución de 1978.<sup>31</sup> El artículo 122 crea el CGPJ como el órgano general a cargo de la judicatura.<sup>32</sup> Está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, 20 miembros nombrados por el Parlamento, de los cuáles doce son jueces y 8 abogados integrantes. El Parlamento elige a los 12 jueces de una lista de 36 candidatos propuestos por la judicatura.

El CGPJ posee atribuciones de nombramiento, entrenamiento, evaluación, promoción y disciplina de la judicatura, funciones que tradicionalmente correspondían al Ministerio de Justicia. Además se encarga del presupuesto judicial, sin perjuicio de ser administrado por el Ministerio de Justicia. Una comisión de selección, rama del CGPJ, está encargada del contenido y estructura de los exámenes. Esta comisión se compone por miembros elegidos por el CGPJ o el Ministerio de Justicia. En 1994, la responsabilidad de la Academia Judicial y el control del proceso de selección habían sido delegados al CGPJ.

Los jueces tienen cargo vitalicio y sólo pueden ser removidos por ciertas causales, que incluyen renuncia, pérdida de la nacionalidad española, condena por delito, ser inadecuado para el cargo, o como resultado de procedimientos disciplinarios. El CGPJ investiga e impone sanciones fundadas en procedimientos disciplinarios en su sesión plenaria o a través de su Comité Disciplinario. Más aún, si un juez es condenado por crimen, el CGPJ tiene la facultad para proponer una sanción en vez de remoción si el delito es penado con menos de 6 meses de presidio.

Los procedimientos disciplinarios mantienen en su esencia un *accountability* interno, pero también uno público, ya que los ciudadanos pueden manifestar

<sup>31</sup> En esta parte hemos seguido un trabajo anterior. Ver GARCÍA y MANCUSI-UNGARO (2007).

<sup>32</sup> El artículo 122 de la Constitución española especifica: "La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario". Sin embargo, no será sino hasta 1985 cuando es delineada la ley orgánica del Poder Judicial en materia de estructura y responsabilidades de la judicatura.

sus reclamos o quejas. Además, los ciudadanos pueden demandar a cualquier funcionario judicial por delitos cometidos en su cargo. Dependiendo del escalafón del juez, es el Tribunal Supremo o un tribunal superior de Justicia el encargado de conocer dicha situación.

Además de las funciones disciplinarias y en menor medida promocionales, la CGPJ tiene cierta función en el control de la administración judicial. El Ejecutivo todavía ejerce mucha autoridad al regular al personal administrativo de las Cortes, la infraestructura judicial y los recursos. El Ejecutivo está también a cargo de la administración de las pensiones. Incluso más importante es el hecho de que el Legislativo controla la mayoría de los salarios de la judicatura a través del estatuto, siendo la minoría de las categorías controladas por el Ejecutivo.

Con todo, el modelo de los Consejos Judiciales presenta en su diseño diversas complejidades que deben ser consideradas a la hora de evaluarlo, a lo que se suma el hecho que en derecho comparado encontramos modelos muy diversos unos de otros, por lo que no puede hablarse unívocamente de ellos.<sup>33</sup>

Asimismo, existe bastante evidencia, tanto respecto de los modelos europeos como de los desarrollados en Latinoamérica,<sup>34</sup> que muestra que este modelo de Consejos Judiciales no ha generado mayor independencia, eficiencia o disminuido la politización.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Las diferencias se centran en cuanto a la extensión de sus atribuciones (totales, importantes o mínimas); rol o peso relativo que juega la Corte Suprema o el resto de los jueces; composición y forma en que son seleccionados sus integrantes (por un mismo órgano o varios); el tamaño; rol que juegue la política partidista en estos aspectos, entre otros. Todas las variantes anteriores son fundamentales a la hora de exigir resultados del modelo en términos de independencia, grados de politización, eficiencia, etc. Además, el diseño institucional debe evitar facilitar los intentos de "captura" por parte de los grupos de interés, los que se desplazarían desde los superiores jerárquicos, hasta el Consejo Judicial. Ver GAROUPA y GINSBURG (2007).

<sup>34</sup> Esta institución se encuentra, con variaciones menores, presente por ejemplo en Colombia (1991), Ecuador (1992), El Salvador (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994) y México (1994).

<sup>35</sup> Vargas resume las críticas en tres centrales: "(i) A los Consejos se les entregó la totalidad de las funciones del gobierno judicial, pues aquella que hemos llamado representación política por historia y peso institucional fue conservada en las Cortes Supremas. Incluso en las restantes quedaron también zonas oscuras, de intersección de facultades. Todo ello redundó en una constante y desgastante pugna de poderes entre las Cortes Supremas y los Consejos, costándole muchísimo a éstos encontrar su definitivo nicho. (ii) Por lo general los Consejos han sido tan permeables a las influencias políticas en el manejo de las carreras judiciales como antes lo eran los otros poderes del Estado. Incluso, como lo comprueba la experiencia española, los cambios intentados en su composición no han sido eficaces para diluir los compromisos políticos de sus integrantes con el sector que los designa. (iii) Los Consejos no han servido para profesionalizar y por ende hacer más eficiente la administración de los tribunales. En parte por su integración mayoritaria si no exclusiva de abogados; en parte por tratarse de órganos colegiados, del todo ineficientes a la hora de tomar decisiones cotidianas de gestión; en parte porque ellos mismos han creado costosas estructuras burocráticas pero poco profesionales que se superponen y encarecen las que ya existían en los Poderes Judiciales". VARGAS (2005) p. 5.

Una reflexión final. Si bien la elección de los jueces nunca ha sido un modelo debatido en el país en gran profundidad, a comienzos de los 90 la comisión de estudios del sistema judicial chileno formada por el Centro de Estudios Públicos (CEP), coordinada por el destacado ex Ministro Eugenio Valenzuela, discutió las implicancias del establecimiento de un Consejo Judicial para Chile.<sup>36</sup>

#### **2.1.4 Lineamientos de propuesta**

##### **a) Evaluación y calificaciones**

En principio, la evaluación o calificación de los jueces debiera ser vista desde una perspectiva de recursos humanos como en cualquier empresa. Por supuesto, esto es problemático pensando en los jueces, por dos motivos. En primer lugar, por ciertos componentes de su diseño institucional que se busca garantizar (independencia judicial, inamovilidad, etc.) y que hace muy difícil aplicar directamente criterios de evaluación (como también de incentivos) de la empresa privada así sin más;<sup>37</sup> y, en segundo lugar, por el tipo de bienes que se provee un juez, esto es, bienes públicos, que por sus especiales características no pueden ser proveídos por el mercado (o no en cantidades socialmente óptimas).<sup>38</sup>

El actual debate en Chile pareciera estar generando un consenso relevante: establecer parámetros objetivos de evaluación de los jueces, a través de la consagración de una serie de indicadores que sean ponderados (para amortiguar los efectos de la consideración aislada de cada uno de ellos). La idea de indicadores garantiza la objetividad de la evaluación (los aspectos considerados), como asimismo la objetividad del evaluador. Ello implica no tan sólo considerar aspectos cuantitativos (productividad, asistencia a las audiencias agendadas, sentencias ponderadas por su complejidad, permisos y ausencias, entre otros; sino también aspectos cualitativos que dicen relación, por ejemplo, con evaluaciones de usuarios o el número de revocaciones de sentencias, el que un juez se aparte manifiesta e injustificadamente de la ley, o el no respeto a la jurisprudencia existente.<sup>39</sup>

Siguiendo a Vargas,<sup>40</sup> ello implica pasar hacia un nuevo sistema de calificación que sustituya al actual, donde se establecen compromisos de desempeño basados en metas colectivas e individuales, de las cuales dependen incentivos

<sup>36</sup> Ver VIAL y CORREA (1991).

<sup>37</sup> Ver CORDERO (2007).

<sup>38</sup> Por ello se les trata dentro de las "fallas de mercado".

<sup>39</sup> PASTOR y MASPONS (2004).

<sup>40</sup> VARGAS (2007) pp. 117-118.

valiosos para los funcionarios, tales como bonos de desempeño, posibilidad de optar a programas especiales de capacitación, etc.<sup>41</sup>

En este esquema, las metas de gestión deberían ser fijadas, de manera muy similar a lo que sucede en el modelo de Conferencia judicial americano, por una comisión de integración múltiple (jueces de distintas instancias y expertos en gestión) y encabezada por el Presidente de la Corte Suprema, que se reúna un par de veces al año para primero definir y luego analizar las políticas generales de planificación de la institución.

La ejecución de estas políticas generales estará a cargo de una Gerencia Judicial (compuesta exclusivamente por expertos con conocimientos en administración), entre cuyas funciones estarán, por ejemplo, el seguimiento periódico (trimestral) en el cumplimiento de los compromisos de desempeño y metas de gestión.

Para que el sistema también opere como mecanismo para apartar del Poder Judicial a los funcionarios manifiestamente negligentes o ineficientes, debería contemplarse un piso mínimo de cumplimiento de los indicadores de desempeño. El funcionario que no llegue a ese piso (por ejemplo, por 2 años consecutivos), podría ser apartado de la institución.

Resulta fundamental que a la hora de diseñar incentivos, como son los bonos por desempeño, se eviten los "componentes base", que en la práctica implica garantizar un bono a todo evento, o en otras palabras, un aumento de sueldo directo. Ello desnaturaliza un instrumento que busca premiar la productividad. Asimismo, si bien la existencia de bonos de desempeño institucional y colectivos es positiva en la medida en que buscan premiar aumentos de productividad en determinadas unidades organizacionales (e.g., un tribunal, una sala, o la que se determine), debieran ir siempre acompañados de un bono de carácter individual, dado que sabemos que, en cualquier acción colectiva,<sup>42</sup> se produce el efecto de *free-riding* o polizón, esto es, aprovechar los beneficios de la acción colectiva (esfuerzo del grupo), sin incurrir en los costos del mismo (esfuerzo personal). Ello de suyo puede ser injusto, dado que no premia los esfuerzos individuales de productividad que generaron el aumento de productividad colectiva.<sup>43</sup>

Obviamente, los bonos (tanto colectivos como individuales) deben ser di-

<sup>41</sup> Como vimos al inicio del artículo, lo anterior no es para nada desconocido al interior de nuestra Judicatura. Ejemplos de ello, la Ley N° 19.531 de 1997 y la N° 20.224, que modifica la anterior.

<sup>42</sup> OLSON (1992).

<sup>43</sup> En un sentido similar VARGAS (2007) p. 118.

señados evitando los incentivos perversos propios de un sistema de bonos basados en cuestiones cuantitativas, de ahí la importancia de los *ponderadores* (varias variables que se potencian o neutralizan las unas a las otras). Con ello evitamos lo que hemos visto en el pasado: jueces “*express*” que para recibir el mencionado bono son capaces de fallar en pocos días el equivalente a muchos meses de trabajo.

No se puede olvidar en esta materia, y como se planteara al comenzar esta sección, que creemos conveniente se desvincule el lugar dentro del escalafón judicial que ocupa un juez, con su remuneración (y estatus protocolar). Ello importa que un juez con estatus de “Ministro” pueda ejercer como juez en un tribunal civil, pero recibir una remuneración equivalente a la que pueda recibir hoy un Ministro de Corte de Apelaciones, o incluso de la Suprema, junto con recibir bonos por su buen desempeño.

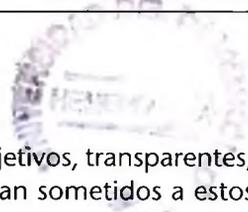
La idea de fondo es evitar que la única manera de mejorar las remuneraciones y el estatus al interior de la judicatura sea tener que “escalar” en la pirámide judicial. Ello nos parece ineficiente en la medida en que puede haber jueces que efectivamente tengan una vocación por ser juez de primera instancia, y sean muy buenos cumpliendo tal cometido; pero que deban ascender en la pirámide judicial para mejorar su situación económica y de prestigio. En el actual esquema creemos se pierde creatividad y en alguna medida libertad para seguir una determinada vocación.

#### b) Régimen disciplinario

En el derecho comparado este tipo de cuestiones suele abordarse mediante el establecimiento de un Código de Ética Judicial, Código que se ha venido proponiendo para Chile en el último tiempo y que busca establecer de forma clara qué conductas judiciales atentan contra estándares éticos mínimos: independencia, imparcialidad, honestidad, celeridad, etc. En el centro de los Códigos de Ética Judicial se encuentra la idea, como lo establece el canon N° 2 del *Código Modelo de Ética Judicial* americano, que la actuación judicial debe no sólo evitar ser impropia, sino evitar la “*apariencia*” de impropia, por el daño que esto último también puede generar al Poder Judicial.<sup>44</sup>

Para el caso chileno, junto con el establecimiento expreso de normas de conducta, debiera revisarse la institucionalidad que debe aplicarlo, para lo cual el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, antes analizado, y con las observaciones críticas planteadas, parece ser un buen punto de partida para

<sup>44</sup> MODEL CODE OF JUDICIAL CONDUCT (2004).



iniciar el debate.

Lo relevante es garantizar procedimientos disciplinarios objetivos, transparentes, que garanticen el debido proceso a los jueces que se vean sometidos a estos procedimientos. Esto último es fundamental: no sólo es relevante garantizar la independencia externa del Poder Judicial (como el caso en cuestión), sino también la interna (facultades disciplinarias que tienen los superiores jerárquicos).

También parece interesante revisar aquellos aspectos del modelo americano, por ejemplo el sistema de quejas ante los Consejos Judiciales, y extraer de dicha experiencia lecciones en materia de procedimiento, transparencia, experiencia de los usuarios, etc.

## 2.2 Administración y gestión judicial

### 2.2.1 Comisión y gerencia judicial

Hoy en día, y según lo establecido en el artículo 506 del Código Orgánico de Tribunales, la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, de las Cortes de Apelaciones y de los Juzgados de Letras, de Menores, del Trabajo y de Cobranza Laboral y Previsional, la ejercerá la Corte Suprema a través de un organismo denominado Corporación Administrativa del Poder Judicial, con personalidad jurídica, que dependerá exclusivamente de la misma Corte y tendrá su domicilio en la ciudad en que ésta funcione.<sup>45</sup>

El objetivo de su creación fue tecnificar y profesionalizar la función de apoyo administrativo al gobierno judicial, de modo de lograr una administración de recursos eficiente y racional. Entre sus funciones destaca el elaborar los presupuestos; administrar los bienes destinados al funcionamiento de los tribunales; asesorar en materia de diseño y análisis de información estadística y en la implementación de sistemas computacionales; formular proposiciones en materia de personal e indicadores de gestión y administración de recursos humanos, entre otros.<sup>46</sup>

La dirección de la Corporación Administrativa corresponderá al Consejo Superior, integrado por el Presidente de la Corte Suprema, que lo presidirá, y por cuatro Ministros del mismo tribunal elegidos por éste en votaciones sucesivas y

<sup>45</sup> El inciso segundo del referido artículo establece que la CAPJ se regirá por las disposiciones del Título XIV del COT y por los autos acordados que al efecto dicte la Corte Suprema, dentro de sus atribuciones, y le serán también aplicables las normas sobre administración financiera del Estado.

<sup>46</sup> Ver NAVARRO (2007) p. 154.

secretas, por un período de dos años, pudiendo ser reelegidos. Asimismo, y por igual período, la Corte Suprema elegirá de entre sus miembros dos consejeros suplentes, que subrogarán según el orden de su elección e indistintamente a cualquiera de los titulares en caso de ausencia por cualquier causa.<sup>47</sup>

En este punto conviene detenernos en una cuestión central de este artículo, y que dice relación con mirar a los Ministros de la Corte desde la perspectiva económica. En efecto, desde esta perspectiva existen al menos dos buenos argumentos para sostener el porqué es deseable que los Ministros y los jueces en general se concentren en sus tareas propiamente jurisdiccionales. Esto es relevante porque lo que buscamos es que se asignen de manera eficiente recursos escasos para maximizar el bienestar social. Esto es todavía más relevante cuando hablamos del uso eficiente de los recursos públicos.

Así, en primer lugar, los 21 Ministros son un recurso extremadamente escaso (¡son sólo 21 en el país!), y por ende valioso: cada hora que un Ministro destina a labores administrativas, es una hora que pierde la sociedad en términos de los esfuerzos que está realizando para aumentar los niveles de certeza jurídica.

En segundo lugar, porque sus especiales habilidades en materia de interpretación de la ley y resolución de controversias jurídicas implican que respecto de otros profesionales, tienen ventajas comparativas en esta área, y por lo mismo, no las poseen en las labores de gestión y administrativas –en las cuales los jueces no son expertos–, que deben quedar en manos de aquellos profesionales especializados.

Entre nosotros, los argumentos anteriores no debieran presentar novedad alguna, dado que son parte del fundamento económico de la Reforma Procesal Penal, la que no sólo ideó la base de un sistema de persecución criminal eficiente,<sup>48</sup> sino que en materia de administración de recursos estableció al “Administrador de tribunal”, figura resistida en un comienzo –y que en la actualidad no ha desarrollado todas las potencialidades que su función le permite– que ha significado un avance importante en la consecución de mayores grados de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos judiciales.

De todo lo anteriormente dicho parece natural concluir que esta área también debiese pasar bajo la mirada del rediseño institucional. En este punto, nos parece interesante seguir el modelo de Conferencia judicial americana, y, como se dijera antes, que sea de integración múltiple (jueces de distintas instancias y

<sup>47</sup> Artículo 508 del COT.

<sup>48</sup> Lo que explica la incorporación de verdaderos mecanismos de “filtro” con que goza el Ministerio Público (términos facultativos), en particular la figura del “archivo provisional”.

expertos en gestión) y encabezada por el Presidente de la Corte Suprema, que se reúna un par de veces al año para primero definir y luego analizar las políticas generales de planificación de la institución. La ejecución de estas políticas generales estará a cargo de una Gerencia Judicial –compuesta exclusivamente por expertos con conocimientos en administración–, la cual tendrá, entre ellas, el seguimiento periódico de las distintas cuestiones administrativas.

Hay buenas razones para pensar que una gerencia judicial se puede diseñar sobre la base de la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial, sin embargo, parte de las transformaciones radicales que debiera sufrir ésta, dice relación con eliminar su actual Consejo Superior, que como vimos implica estar bajo las órdenes no tan sólo del Presidente de la Corte, sino de diversos ministros (4 y 2 suplentes).

Lo anterior debe ir acompañado de una administración relativamente descentralizada y autónoma de los despachos judiciales en las distintas Cortes de Apelaciones y tribunales de primera instancia, esto es, cada tribunal debe contar con sus propios “gerentes” o administradores para tomar las decisiones del día a día de un tribunal determinado. Como se sostuvo anteriormente, ello está generando efectos positivos en materia de Reforma Procesal Penal.

Una última reflexión en esta materia. El mejoramiento de la calidad de la gestión del Poder Judicial enfrenta varias interrogantes. La primera, es la determinación del tipo de instrumentos a ser empleados. La segunda, si los diseños que se persiguen en términos de gestión afectan o no la independencia judicial. Así, cuando hablamos de metas de eficiencia, bonos por desempeño, uso de diversos indicadores judiciales, *benchmarking* entre cortes o presupuestos por resultados, son diversas las consideraciones, y los resguardos institucionales, que se deben tomar por parte de quienes están diseñando y pensando estos instrumentos.<sup>49</sup>

### 2.2.2 Autonomía presupuestaria o financiera

En opinión de la Corte Suprema, la autonomía del Poder Judicial debe entenderse en un sentido amplio, esto es: *operativa*, de modo de tener las herramientas legales para adecuar su propia institucionalidad a los requerimientos de la población; *financiera*, de manera de poder contar con los recursos necesarios para satisfacer la demanda nacional de justicia; *funcional*, adoptando los resguardos pertinentes para que los jueces desarrollen sus funciones jurisdiccionales con

<sup>49</sup> Para profundizar en estas cuestiones ver CORDERO (2007), VALDIVIA (2007) y PASTOR y MASPONS (2004).

entera independencia de otra autoridad; de *generación*, reestudiándose el sistema de nombramiento, en materia de plazos y silencios tácitos; *retributiva*, propiciándose condiciones para obtener una remuneración digna, acorde con la importancia de la función y en concordancia con la de otros poderes; y *estructural*, mejorando la estructura de los entes de apoyo del Poder Judicial.<sup>50</sup>

Sin entrar a analizar cada una de las autonomías invocadas por nuestro máximo tribunal, nos parece de toda justicia garantizar un ámbito relevante de autonomía presupuestaria o financiera a la judicatura. Como se sostuviera anteriormente, esto requiere revisar nuestro diseño institucional. Junto con lo anterior, en ningún modo puede interpretarse esta autonomía financiera como la necesidad de asignar un porcentaje fijo de recursos anuales, por ejemplo, garantizados en la Constitución, como sucede en algunos países del continente y nos muestran los Reportes de la Justicia anuales elaborados por el Centro de Justicia de las Américas.<sup>51</sup> Ello de suyo conlleva incentivos perversos para que la judicatura no administre sus recursos de manera eficiente.

Desde el punto de vista legislativo, este debate ha girado en torno al *proyecto de ley que flexibiliza el manejo de los fondos asignados al Poder Judicial en la Ley de Presupuestos* (Boletín N° 3789-07), ingresado el 20 de enero de 2005 y que se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado, que tiene por objeto invertir el proceso de asignación de recursos al Poder Judicial que provienen principalmente de la Ley Anual de Presupuestos que presenta el Gobierno y aprueba el Congreso, lo que parece un paso en la dirección correcta en esta materia.

Así, en vez de atenerse a la suma global que le señala el Ministerio de Hacienda, será la Corte Suprema la que comunicará al Ejecutivo la estimación de sus gastos. La Corte regulará la manera como las Cortes de Apelaciones y la Academia Judicial le informarán de sus necesidades en la materia. Asimismo, los traspasos de fondos y asignados al Poder Judicial entre capítulos y subtítulos los hará la Corporación Administrativa en lugar de autorizarse por decreto supremo de Hacienda; las identificaciones presupuestarias de proyectos de inversión se harán por la Corporación Administrativa y la Academia Judicial, sin pasar por MIDEPLAN; los saldos finales de caja pasarán al presupuesto siguiente del Poder Judicial, mediante acuerdos de la Corporación y de la Academia, que señalarán cómo se distribuirán esos recursos; y los proyectos de ley del Ejecutivo que asignen mayores funciones a los tribunales, deberán contar con el informe previo de la Corporación Administrativa sobre los gastos que originen.

<sup>50</sup> NAVARRO (2007) p. 157.

<sup>51</sup> Ver en la página web de la institución: <http://www.cejamericas.org>

Como contrapartida a lo anterior, se propone que los estados contables del Poder Judicial se revisen por entidades externas que se contratarán mediante licitación pública para efectuar auditorías financieras y operacionales de la Corporación Administrativa y Academia Judicial; los estados contables y los informes de auditoría serán públicos, estarán disponibles en medios electrónicos y se incluirán en las memorias de la Corporación y Academia Judicial; y se reforzará la Contraloría Interna de la Corporación Administrativa, que dependerá del Consejo de la Corporación Administrativa.

En efecto, de la misma manera que decimos que hay que profesionalizar la gestión del aparato judicial, también nos oponemos a que ella sea interferida o esté sujeta a las prioridades e influencias gubernamentales. Por ello, pensamos que otorgar independencia para gestionar los recursos asignados es de suma urgencia; hay ahí una petición mínima: si se exigen resultados en función de los medios que se entregan, hay que otorgar la capacidad para administrar esos medios con la flexibilidad que permita obtenerlos; de lo contrario ¿con qué autoridad se cuestionan los resultados obtenidos?

Lamentablemente, este proyecto junto a los ya analizados integrantes de la denominada “mesa judicial” de fines de 2004 no prosperaron. Nos parece relevante reactivar esta discusión.

### **3. Revisando el rol jurisdiccional de la Corte**

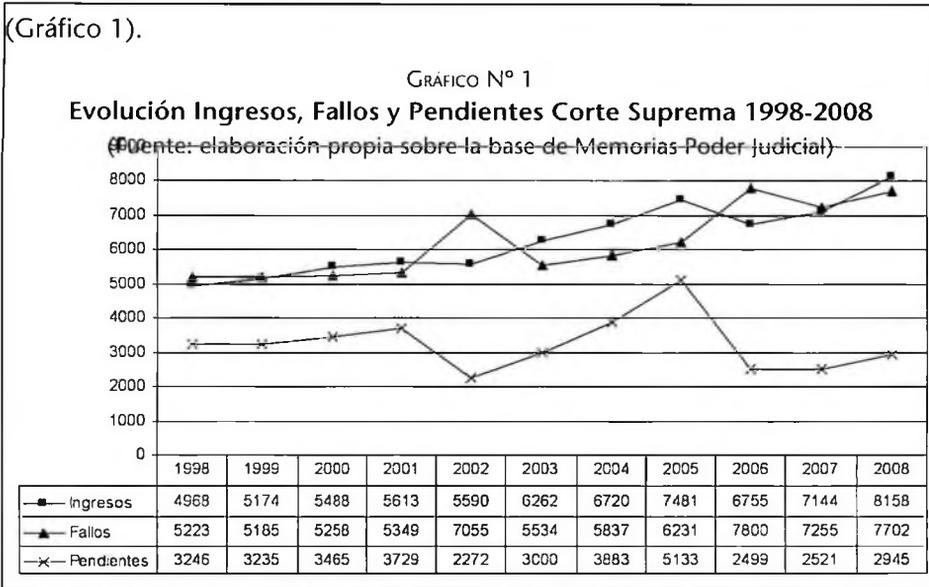
Habiendo revisado las cuestiones centrales de lo que en literatura se conoce como gobierno judicial, y establecida la necesidad, de reformular nuestro diseño institucional, sobre todo restringiendo y optimizando el rol que le cabe a la Corte Suprema en esta materia, podemos pasar derechamente al análisis de la que, a nuestro juicio, constituye la reforma más relevante de este programa de reformas: repensar los aspectos propiamente jurisdiccionales de la Corte.

El paso previo, ineludible a nuestro juicio, consiste en revisar, desde la perspectiva empírica, la carga de trabajo jurisdiccional de la Corte en la última década.

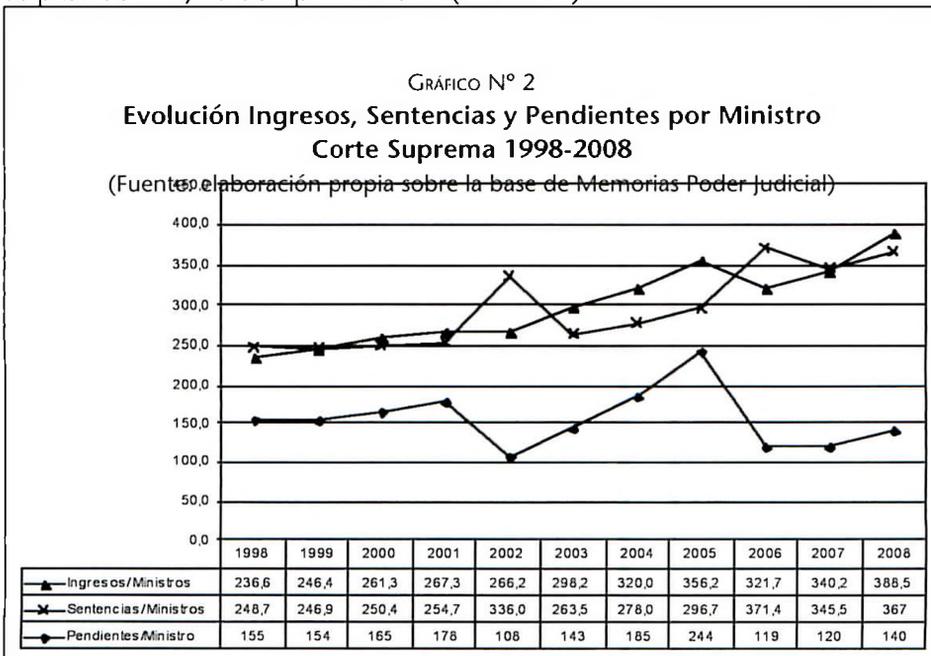
#### **3.1 ¿Qué nos dice la evidencia?**

Los ingresos de recursos a la Corte Suprema llegaron a 8.158 en 2008. En este mismo año, las sentencias alcanzaron las 7.702. Ello implicó que el “stock” de causas pendientes de la Corte pasara de las 2.521 en 2007 a 2.945 en 2008. Hace 10 años, en 1998, las estadísticas judiciales mostraban una realidad distinta: mientras los ingresos llegaban a 4.968, las sentencias llegaban a 5.223, sin perjuicio de que las pendientes tuvieran niveles similares a los actuales

(Gráfico 1).



En términos simples, mientras en 1998 los ingresos por Ministro de Corte llegaban a 236,6, en 2008 llegan a 388,5. En términos de fallos para igual período, se pasa de 248,7 a 367 por Ministro (Gráfico 2).



Sin siquiera entrar a analizar en profundidad las causas subyacentes a este aumento de ingresos,<sup>52</sup> lo anterior muestra que en la última década (1998-2008), los ingresos a la Corte registraron un explosivo aumento de 64,2%, lo que encuentra un correlato en el aumento de 46,5% en las sentencias, consecuencia natural y esperable, por lo demás, en la medida en que la Corte trata de quedar a una distancia relativamente manejable de causas pendientes, a pesar de la fuerte disminución de estas entre 2005 y 2006.<sup>53</sup>

Lo anterior genera incentivos perversos evidentes y reflejan con precisión la lógica que experimenta la carga de trabajo de la Corte Suprema: la suma entre los ingresos y las causas pendientes obliga a que los Ministros fallen más causas; sin embargo, en el largo plazo esta tendencia tiene límites y podría generarse mayor congestión en el sistema. Así, tendríamos a Ministros de la Corte Suprema más preocupados de disminuir el "stock" de pendientes que en entregar una visión uniformadora del derecho mediante el análisis de aquellos conflictos jurídicos más relevantes. Puesto en otros términos, se generan incentivos para alcanzar la carga de trabajo a cualquier precio, pero ello importaría reducir la calidad de las resoluciones jurídicas.

La respuesta tradicional que se ha dado en Chile frente a este problema ha sido invariablemente la necesidad de aumentar la dotación de Ministros e inyectar más recursos, receta que por cierto es compartida por otros países en vías de desarrollo. Sin embargo, la literatura que ha debatido en torno a la eficiencia del uso de los recursos judiciales parece estar conteste en que ésta no es la solución.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Respecto a las causas de este progresivo y sostenido aumento en el número de ingresos, *a priori* es poco probable equivocarse al sostener que el actual diseño institucional del sistema de recursos puede tener una responsabilidad relevante: la falta de racionalidad en la utilización del sistema judicial (costos e incentivos); la falta de tasas y/o costas efectivas que operen como mecanismo de precio; la poca predictibilidad de las sentencias y por lo mismo del resultado del pleito (lo que implica que en cada nueva sentencia "mi suerte" como litigante puede cambiar), parecen ser todas buenas razones para sobreutilizar la Corte Suprema. Así las cosas, es fácil intuir que se generan incentivos para abusar del litigio como estrategia de negociación, en la medida en que su actual estructura permite dilatar, por ejemplo en materia civil, el cumplimiento de las obligaciones o bien mejorar la posición negociadora de una de las partes, favoreciéndose el abuso, lesionando los derechos y erosionándose seriamente el imperio de la ley. Ver GARCÍA y LETURIA (2006). Por otra parte, MERY (2006) analiza como posibles causas del aumento de la litigiosidad en materia civil: el desarrollo y crecimiento económico, la conciencia y democratización ciudadana, la explosión demográfica, el proceso de modernización del Estado, y el aumento en el número de abogados.

<sup>53</sup> Como se señaló en el discurso de inauguración del año judicial 2007, gran parte de la disminución de las causas pendientes en 2006 se debió a una corrección estadística (suerte de "purga") que se realizó con el stock de causas pendientes, y no sobre la base de mayores términos (los que también se producen, pero no en esta magnitud).

<sup>54</sup> Ver GARCÍA (2008a)

## 3.2 ¿Cómo enfrentar este fenómeno?

### 3.2.1 El objetivo de uniformar la jurisprudencia

Nuestro ordenamiento jurídico consagra ciertos institutos que persiguen el objetivo específico de uniformar la jurisprudencia, presente incluso en el propio mensaje del Código de Procedimiento Civil.<sup>55</sup>

Ejemplos de lo anterior encontramos, en primer lugar, en materia de casación en el fondo, donde en el artículo 780 del Código de Procedimiento Civil se establece que: *“Interpuesto el recurso de casación en el fondo, cualquiera de las partes podrá solicitar, dentro del plazo para hacerse parte en el tribunal ad quem, que el recurso sea conocido y resuelto por el pleno del tribunal. La petición sólo podrá fundarse en el hecho que la Corte Suprema, en fallos diversos, ha sostenido distintas interpretaciones sobre la materia de derecho objeto del recurso”*.

En segundo lugar, respecto del recurso de nulidad en el contexto de la Reforma Procesal Penal, el artículo 376 inciso tercero del Código Procesal Penal señala que: *“No obstante lo dispuesto en el inciso precedente... y respecto de la materia de derecho objeto del mismo existieren distintas interpretaciones sostenidas en diversos fallos emanados de los tribunales superiores, corresponderá pronunciarse a la Corte Suprema”*.

Más categórico es el actual artículo 483 del Código del Trabajo, en el esquema de la reciente Reforma Procesal Laboral, que establece el recurso de unificación de jurisprudencia. En el inciso segundo de dicho artículo se establece que *“Procederá el recurso de unificación de jurisprudencia cuando respecto de la materia de derecho objeto del juicio existieren distintas interpretaciones sostenidas en uno o más fallos firmes emanados de Tribunales Superiores de Justicia”*.

En este contexto, una solución estructural a la actual carga de trabajo de la Corte pasa, derechamente, por racionalizar su trabajo jurisdiccional, limitándolo. Para ello se requiere de algún mecanismo de “filtro” institucional.

En este sentido, resulta curioso constatar que su equivalente americano, la Suprema Corte, reciba un nivel de ingresos anuales similares (8000 peticiones de *certiorari*). Sin embargo, a través del *writ of certiorari*, no conoce más del

<sup>55</sup> *“La casación en el fondo introduce en nuestra legislación una novedad reclamada por las necesidades de dar uniforme aplicación a las leyes. Se ha limitado sólo a las sentencias de las Cortes de alzada, como encargadas de dar la norma para el correcto funcionamiento de los tribunales inferiores”*.

1% de dichas peticiones (80).

¿Es posible que nuestra Corte Suprema cuente con un *certiorari* equivalente al de la Suprema Corte americana?

Para algunos, la respuesta inmediata es un no rotundo, basado en que estamos hablando de una importación o transplante desde un sistema jurídico distinto (*common law*), argumento que parece discutible y he tratado de rebatir en otras oportunidades al comparar ambas familias legales (derecho continental y común) y analizar las potencialidades y bondades de ciertos institutos jurídicos del derecho común como solución a ciertos problemas legales chilenos.<sup>56</sup>

Es fácil intuir que para otros, y con razón, implicaría una reforma constitucional a gran escala, y sobre todo en las mentes y cultura jurídica imperante; empezando por principios sólidamente arraigados como el de inexcusabilidad basado fundamentalmente en los artículos 76 inciso segundo de la Carta Fundamental<sup>57</sup> y 19 N°3 de la misma, esta última, en cuanto garantiza a todas las personas “la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos”, lo que lleva implícito, como ha desarrollado el Tribunal Constitucional, el derecho a la acción.<sup>58</sup>

No podemos olvidar que existe un interesante precedente del Tribunal Constitucional en esta materia. En sentencia Rol N° 205, de 1995, al analizar en control preventivo obligatorio el proyecto que se transformaría en la Ley N° 19.374, sobre composición, organización y atribuciones de la Corte Suprema y modificaciones a los recursos de queja y casación, publicada en febrero de 1995, el Tribunal declaró inconstitucional una modificación al Código de Procedimiento Civil que tenía por objeto establecer algo bastante similar a un *certiorari*. En efecto, el proyecto de ley permitía rechazar “*in limine*” el recurso de casación en el fondo presentado si en opinión unánime de los integrantes de la sala se daba alguna de las siguientes circunstancias: “*a. El recurso adolece de manifiesta falta de fundamento; y b. El recurso carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho*”.

El sentido de la letra (b) analizada era evidente y buscaba generar un mecanismo de filtro, un grado importante de selectividad para racionalizar el trabajo de la Corte. Dado que el Tribunal Constitucional consideró que “*de los antecedentes*

<sup>56</sup> GARCÍA (2008a) y (2008b).

<sup>57</sup> La norma establece: “*Reclamada su intervención en formal legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión*”.

<sup>58</sup> Ver a modo de ejemplo, STC Rol N° 546-2006. Para algunos, se podría fundar el derecho a la acción en el derecho de petición que consagra el artículo 19 N° 14 de la Constitución, argumento que no encuentra apoyo en el TC en dicha sentencia.

más remotos de la casación de fondo la configuran como una de las máximas expresiones de la garantía del estado de derecho y la igualdad ante la ley" (c.10°), y debido a que la propuesta (letra b) "violentaba" los artículos 6°, 7°, 19 N°s 2 y 3, 73 (actual 76) y 74 (actual 77) de la Carta Fundamental, lo más cercano que hemos tenido a un *certiorari* fue declarado inconstitucional.

Por supuesto, estamos hablando de instituciones distintas. A través del *certiorari*, la Corte Suprema "elige" aquellas controversias jurídicas más relevantes que observa en un determinado año judicial. Lo que se perseguía con la reforma chilena era la posibilidad de racionalizar el trabajo en materia de casación, algo más parecido al archivo provisional con que cuenta el Ministerio Público que al *certiorari* americano.

Con todo, había una lógica en el legislador de 1995, que es importante rescatar y destacar.

### 3.2.2 *Certiorari* y criterios de admisibilidad

El *certiorari* es el principal medio por el cual una causa queda sujeta a la revisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Los litigantes que buscan una revisión por parte de la Corte Suprema piden dicha orden, la cual, si es concedida, lleva la causa frente a la Corte quedando a su disposición. La parte que busca la revisión es conocida como *petitioner* y la contraparte en oposición es conocida como *respondent*.

Desde el punto de vista procedimental, la idea de fondo detrás de este instituto es que los 9 Ministros de la Suprema Corte conozcan los asuntos más relevantes del sistema jurídico (no sólo en temas constitucionales controversiales, como derecho a la vida o matrimonios homosexuales, sino en diversos aspectos penales, civiles, libre competencia, derechos del consumidor, etc.). Para ello, cada Ministro junto con su equipo de 3 a 4 asesores o *law clerks*, alumnos de las más prestigiosas Facultades de Derecho, revisan los ingresos de casos y propone a la Corte pronunciarse respecto de alguno. Con 4 votos de 9, la Corte conocerá del mismo.

Decidir qué es lo que debe decidirse, aunque suene redundante, es una de las funciones más importantes realizadas por la Corte Suprema americana. Dada la dificultad de acceso a la Corte, entender el cómo y el porqué una causa es seleccionada y otra rechazada es importante tanto para determinar cómo funciona la Corte, así como para saber cómo se obtiene acceso a ésta.

En Estados Unidos buena parte del debate en este ámbito ha girado en torno a la existencia de corrientes jurídico-políticas (liberales y conservadores) a lo largo de la historia de la Corte, y si han (o no) utilizado este mecanismo para fijar

agendas políticas, lo que explica, por ejemplo, que los liberales busquen casos para establecer precedentes, por ejemplo, en materias de derechos sociales, laborales o medioambientales, mientras los conservadores buscan potenciar los derechos y libertades económicas, la propiedad privada y el porte de armas. Ello explica que en un principio haya existido más interés académico por estudiar el *certiorari* (y la fijación de agenda) desde la ciencia política que por juristas, cuestión que ha cambiado en los últimos años.<sup>59</sup>

Los Ministros han sido intencionalmente vagos a la hora de definir qué califica a una causa como meritoria de una orden de *certiorari*. La regla N° 10 del Reglamento de la Corte Suprema de los Estados Unidos se propone entregar un criterio: "Una revisión por orden de *certiorari* no es un derecho, sino que una atribución de los jueces sujeta a su discreción, y será concedida sólo cuando existan especiales e importantes razones para que así sea".<sup>60</sup>

Las siguientes, sin controlar ni medir completamente la discreción de la Corte, indican el carácter de las razones que serán consideradas para dar curso a dicha orden:<sup>61</sup>

- a) Una corte federal de apelaciones ha emitido una decisión en conflicto con la decisión de otra Corte federal de igual naturaleza sobre un mismo asunto de importancia, ha decidido una importante cuestión federal en conflicto con una Corte estatal de última instancia, o se ha apartado de tal manera del curso usual y aceptado de los procedimientos judiciales o ha permitido que una Corte de inferior jerarquía lo haga que hace necesario el ejercicio del poder de supervisión del Tribunal Supremo.
- b) Una Corte estatal de última instancia ha decidido una importante cuestión federal en conflicto con la decisión de otra Corte estatal de igual naturaleza

<sup>59</sup> Gran parte de las investigaciones en esta materia se han centrado en intentar determinar los factores que aumentan las posibilidades de selección. Los resultados en sí han sido variados, aunque al parecer existe evidencia que hace plausible pensar que las posibilidades de ser seleccionada una causa efectivamente aumentan si existe una genuina contienda de competencias entre distintas Cortes del Circuito de Apelaciones; o bien, si los Estados Unidos de América es la parte peticionaria en la causa; o si un tercero coadyuvante intercede como peticionario a nombre de otra parte (*amicus curiae*). De igual forma, se ha demostrado que el voto de un Ministro en cuanto a la selección de las causas sujetas a *certiorari* está relacionado a su posterior voto en cuanto a los méritos para revocar o afirmar la sentencia del tribunal inferior. A pesar de estos avances investigativos, aún es extremadamente difícil predecir si se otorgará o rechazará una orden de *certiorari* en un caso particular. En este sentido ver, por ejemplo, DAHL (1957), EPSTEIN y KNIGHT (1998), CLAYTON y GILLMAN (1999), SEGAL y SPAETH (2002), y SEGAL, SPAETH y BENESH (2005).

Sin embargo, académicos de Facultades de Derecho americanas se han puesto al día en esta materia, destacando los trabajos de MURPHY (2002), McCLOSKEY (2005), SUNSTEIN ET AL. (2006), ROSENBERG (1992).

<sup>60</sup> Ver GARCÍA (2008b).

<sup>61</sup> HERNÁNDEZ (2008) p. 36.

- o de una Corte federal de apelaciones.
- c) Una Corte estatal o una Corte federal de apelaciones ha decidido una importante cuestión de derecho federal que no ha sido resuelta, y debería serlo, por el Tribunal Supremo federal, o ha decidido una importante cuestión federal en conflicto con decisiones relevantes del Tribunal Supremo federal.

Finalmente en este ámbito útil resulta analizar la experiencia de Puerto Rico, en la medida en que es un caso de transición interesante desde una ex colonia española que posteriormente recibió y recibe el influjo de Estados Unidos, situación que se consolida en 1952 con la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Dicha influencia también se produjo en materia jurídica.

Como sostiene el Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico, "Históricamente han existido distintos recursos de alzada ante el Tribunal Supremo, tanto de apelación como cuestión de derecho como recursos de naturaleza discrecional. No obstante, y a los fines de descongestionar al Tribunal y de potenciar el cumplimiento de sus funciones principales como tribunal de mayor jerarquía en la isla, su competencia discrecional se fue ampliando paulatinamente. En 1994, con el establecimiento definitivo de un Tribunal de Circuito de Apelaciones, como foro apelativo intermedio, la autoridad revisora del Tribunal Supremo se convirtió básicamente en discrecional. El recurso que la activa es el auto de *certiorari*".<sup>62</sup>

Son 11 los criterios utilizados por el Tribunal Supremo de Puerto Rico al momento de decidir si expide o no un auto de *certiorari*:<sup>63</sup>

1. Si la cuestión planteada es novel.
2. Si la expresión de la norma en torno a la cuestión planteada, aún cuando no sea novel, es importante para el interés público.
3. Si la norma existente debe ser redefinida o variada.
4. Si existe conflicto entre decisiones de las salas del Tribunal de Primera Instancia o entre paneles del Tribunal de Apelaciones sobre el asunto en cuestión.
5. Si la concesión del auto o la emisión de una orden de mostrar causa contribuyen de otro modo a las funciones del Tribunal Supremo de vindicar la ley y pautar el derecho del país.
6. Si el remedio y la disposición de la sentencia o resolución recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derechos, tomando éste en

<sup>62</sup> HERNÁNDEZ (2008) p. 32.

<sup>63</sup> HERNÁNDEZ (2008) p. 34.

- su más amplia acepción.
7. Si los hechos expuestos presentan la situación más indicada para el análisis del problema planteado.
  8. Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el tribunal de instancia.
  9. Si la cuestión exige una más detenida consideración a la luz de los autos, los cuales deben ser elevados, y de alegatos más elaborados.
  10. Si la etapa en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.
  11. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan fraccionamiento indebido del pleito y dilación indeseable respecto de la solución final del litigio.

Así las cosas, dotar a nuestra Corte Suprema de un elemento de “filtro” equivalente al *certiorari* americano, que se constituya en la manera de conocer solamente las controversias jurídicas más relevantes, para uniformar, por ejemplo, la jurisprudencia emanada por distintas Cortes de Apelaciones, parece una propuesta que debiera ser seriamente considerada, no sólo por sus potenciales efectos beneficiosos en materia de certeza jurídica, sino, y como hemos visto, por el mandato a la Corte de ser eminentemente una corte de casación que uniforme el derecho es un mandato del legislador.

Por supuesto, no por ello se deriva como consecuencia lógica que se requiera de un *certiorari*, pero no abrirse a revisar las bondades de este mecanismo por el sólo hecho que sea un instituto que encontramos en el derecho americano (*common law*) parece un argumento bastante débil.

La implementación del *certiorari* pasa necesariamente por una reforma constitucional, la cual, como toda reforma constitucional, es problemática desde el punto de vista político. Sin embargo, existe una esperanza, dado que en subsidio a la idea de implementar un *certiorari* a la americana, el legislador ya ha dado su aprobación a una idea que en sus efectos podría ser un equivalente interesante.

### 3.2.3 ¿Precedente atenuado?

De acuerdo a la legislación chilena, las sentencias judiciales sólo son aplicables al caso específico que resuelven; más allá no tienen fuerza obligatoria: el artículo 3° del Código Civil es contundente. Sin embargo, la doctrina y la propia realidad han reconocido el valor interpretativo que se deriva de las resoluciones de los tribunales, en el sentido de que una decisión judicial contribuye a esclarecer el sentido de las normas. De esta manera, al decidir sobre un caso específico, los jueces orientan a los particulares sobre la forma en que deben entenderse

y especialmente cumplirse las leyes.

Si bien la propuesta es controversial, parece interesante revisar si es posible que, al menos desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Suprema, esta pudiera tener mayor fuerza vinculante, tanto para sí misma, como para el resto de los tribunales. Si bien, y a diferencia del *certiorari*, que puede ser una cuestión más bien instrumental, implicaría introducirse un paso más allá en la esencia del *common law*, hay buenas razones de certeza jurídica, económicas y de política pública que muestran las bondades de contar con una versión limitada del sistema de precedentes en nuestro país.<sup>64</sup>

En palabras de Vargas, se hace imprescindible establecer un sistema jurisprudencial que asegure cierto grado de fuerza obligatoria a un espectro de las resoluciones adoptadas por las salas especializadas de la Corte Suprema y, eventualmente, de las cortes de apelaciones en su ámbito de jurisdicción. Para lograr este propósito, es necesario desarrollar en paralelo diversas iniciativas de cambio destinadas a lograr un sistema de acumulación de precedentes que funcione apropiadamente, por ejemplo, de manera escalonada, partiendo en materia penal.<sup>65</sup>

Así, la Corte americana busca uniformar la jurisprudencia sobre la base de muy pocos casos, con un impacto equivalente a haber decidido un gran número de ellos. En efecto, un solo fallo resuelve muchas controversias simultáneas y potenciales, tanto porque sirve de precedente obligatorio, que es la lógica propia del *stare decisis* del *common law*, como por el efecto del *certiorari* y del precedente combinados: inhibir otros miles, que ya no entrarán al sistema al conocerse ex ante la regla que le será aplicada. Ello desincentiva la litigación frívola u oportunista y potencia los acuerdos entre las partes y los arbitrajes.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el que encontramos un interesante antecedente en esta área. Con ocasión de la discusión en torno al proyecto de ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional se quiso establecer, en el artículo 31, en su inciso tercero, la obligación que “toda sentencia del Tribunal que modifique o altere sustancialmente lo que hubiere resuelto con anterioridad sobre la misma materia, deberá declarar tal circunstancia y precisar las razones fundadas en que dicho cambio se sustenta”.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Ver GARCÍA (2008b).

<sup>65</sup> VARGAS (2007) p. 121.

<sup>66</sup> Ver ZAPATA (2008) y PEÑA (2006).

## 4. Otras reformas

Como señalábamos al comienzo, existe una serie de otros aspectos que a nuestro juicio deben estar presentes en futuras agendas de reforma en este ámbito. A continuación nos concentraremos en tres: nombramiento de Ministros de la Corte Suprema; Presidencia de la Corte; y la institución de los abogados integrantes.

### 4.1 Sistema de nombramiento: Política, competencia y transparencia

Como sabemos, en la actualidad y tras la reforma de 1997, para ser Ministro de la Corte Suprema se requiere superar tres etapas. Aunque debemos distinguir inicialmente si se trata de una posición que deba ser ocupada por alguien interno de la judicatura o un abogado "extraño", en lo sustancial el proceso político comienza,<sup>67</sup> en primer lugar, en formar parte de la quina que presenta la propia Corte al Presidente de la República. De ésta, el Presidente de la República escoge un nombre, el cual debe ser aprobado por los dos tercios del Senado. Antes de la reforma sólo se requería el concurso de la Corte y el Presidente. La inclusión del Senado, como en tantas otras designaciones institucionales, persigue tres grandes objetivos: legitimidad democrática; respeto a la diversidad de miradas que existen al interior del país; y, aumentar la calidad de los integrantes de una institución, haciendo mayor el escrutinio público sobre los nominados.

El actual esquema creemos que ha sido positivo respecto del primer punto. Sin embargo, se ha fallado en el segundo y en el tercero. En efecto, el quórum de dos tercios del Senado obliga a negociar a los dos grandes bloques políticos. Eso es positivo, porque ha generado equilibrio y un adecuado sistema de contrapesos entre los poderes del Estado, sin embargo, en la práctica ha generado una suerte de "cuoteo",<sup>68</sup> que es propio de los sistemas de nombramiento colegiados y donde existe un veto de la oposición política, dado la necesidad de contar con "supermayorías". El problema de fondo es que este sistema no necesariamente garantiza que llegarán los mejores al cargo.

La lógica de esta institución en Estados Unidos, desde donde se importó el modelo para la reforma constitucional de 1997, es acentuar el aspecto de legitimidad democrática. Pero además, salvo que se forme una mayoría suficiente

<sup>67</sup> Para algunos más escépticos, y con bastante razón, el proceso político comienza en el propio proceso de conformación de la quina por parte de la Corte.

<sup>68</sup> Es de público conocimiento que los dos principales bloques políticos van alternando en la aprobación de los candidatos de su preferencia.

(60 de 100 senadores) que logre bloquear la nominación del Presidente (cuestión que ha sucedido en muy contadas ocasiones), se asume que el Presidente debe nombrar un buen candidato y recibir los beneficios (o los costos) políticos de hacerlo. Además, el modelo ha resultado, porque desde una perspectiva de largo plazo, y gracias a la alternancia en el poder (Ejecutivo y Legislativo) entre Republicanos y Demócratas, se ha logrado un sano equilibrio entre las tendencias al interior del Tribunal.

Si queremos que la política siga encima de la mesa, tenemos que al menos generar condiciones de competencia y transparencia, para que los costos políticos ante malas designaciones sean evidentes.

Una primera medida en la materia es sacar del proceso a la Corte Suprema. Creemos que el actual involucramiento ha tendido a politizarla y ser objeto de un "lobby" indebido que genera mucho más perjuicio que beneficios.

En segundo lugar, es fundamental que los 21 cargos sean abiertos a la competencia externa. Actualmente esto sucede sólo respecto de cinco de ellos. En efecto, si un juez tiene la conciencia que el puesto superior puede ser ocupado por otro individuo que exhiba mérito suficiente, ello constituirá un incentivo, no sólo para mejorar su desempeño, sino que para enmarcarse dentro de un comportamiento más acorde con el estándar esperado. Asimismo, cualquier abogado de la plaza o académico, con trayectoria destacada, puede aspirar a postular a ser Ministro. La competencia operaría como un valioso mecanismo de selección de los mejores.

En tercer lugar, se hace urgente perfeccionar la transparencia del sistema de nombramiento. Es necesario que exista total publicidad respecto de las votaciones para la conformación de las quinas que se le presentan al Presidente por parte de la propia Corte, en sesiones que debieran ser públicas; como asimismo mejorar el proceso de examinación que realiza el Senado.

En Estados Unidos, por ejemplo, este proceso de examinación, los *hearings*, se hacen sobre la base de un *dossier* público muy completo, que incluye diversos aspectos cuantitativos y cualitativos de la labor desempeñada por el nominado; en sesiones que son televisadas. El contrapunto con el esquema chileno es evidente, incluso en aspectos básicos: mientras los *hearings* son citados con gran anterioridad, lo que entre otras cuestiones potencia la idea de examinación pública y el rol de los medios de comunicación en realizar una verdadera "radiografía" al nominado, en Chile hemos tenido casos en que el Ejecutivo ha nominado un candidato a la Corte Suprema que durante el mismo día se presenta ante el Senado para su ratificación.

## 4.2 Presidencia de la Corte Suprema

En esta materia seguimos a Vargas, quien ha propuesto reforzar la “representación política” del Poder Judicial –a nuestro juicio representación institucional pudiera ser más adecuado–, por la vía de fortalecer la figura del Presidente de la Corte Suprema.

Como ya se ha dicho, las entidades colegiadas –adecuadas para la toma de decisiones jurisdiccionales– son una alternativa muy poco eficaz a la hora de tener que adoptar decisiones de conducción y ejercer liderazgo: “Con la propuesta se evita la situación actual en que, por lo general, los presidentes son tan solo un *Primus inter pares* con escaso poder real, totalmente dependientes de la voluntad del pleno de Ministros, lo que además le resta poder negociador al Poder Judicial, pues nunca se sabe quién lo representa, si esa representación es realmente confiable y si lo acordado se va a mantener luego de ser revisado por el pleno. La existencia de un Presidente con poder real dotaría a la Corte Suprema de una capacidad de liderazgo y conducción de la que hoy carece, salvo cuando por circunstancias personales determinados Presidentes en los hechos han adquirido estas facultades que nosotros sugerimos institucionalizar”.<sup>69</sup>

La propuesta supone, por un lado, un sistema transparente y competitivo para la designación del Presidente de la Corte; y, por el otro, que la duración de su mandato se extienda a un periodo suficientemente largo como para generar los expertizajes y relaciones necesarios, proponiéndose 4 años como prudente.

Si bien compartimos el primer supuesto en términos generales, será en el detalle de la propuesta en torno al mecanismo de selección lo que dará sentido o no a la propuesta.

Respecto del segundo supuesto, si bien cualquier número parece, al menos

<sup>69</sup> VARGAS (2007) p. 115.

<sup>70</sup> Podría no serlo en la medida que exista evidencia empírica. Para algunos pudiera parecer extraño, pero existe un debate tremendamente interesante en Estados Unidos, que ha sido liderado en buena parte por el Premio Nobel de Economía Gary Becker, en el sentido de que sería deseable limitar la duración del cargo de Ministro de la Suprema Corte americana a un periodo “óptimo” cercano al rango 14-16 años, y con ello terminar con la designación de por vida (*life tenure*), que existe en la Constitución desde sus inicios en 1787. Este debate se ha basado fuertemente en discusiones empíricas (que consideran aspectos tales como ingresos, expectativas de vida, pensiones, entre otros) respecto de cuánto sería el óptimo del periodo de duración en el cargo. Ver BECKER (1996). Además estos diseños son complejos dado que, según el análisis económico del derecho, la función de utilidad de los jueces involucra, entre otros factores: ingresos, prestigio, poder, influencia en la cultura jurídica, entre otros, etc. Ver POSNER (1993).

en principio, arbitrario,<sup>70</sup> podría pensarse en un periodo sustancialmente más largo, incluida la posibilidad de nombrar a un Ministro-Presidente hasta el final de su periodo de 75 años.

### 4.3 Abogados integrantes

Aunque exista un compromiso político de erradicarla, que data de hace más de una década fruto de las negociaciones de la reforma constitucional de 1997 (Ley N° 19.541), la institución de los abogados integrantes sigue existiendo.

Si bien ha sido ocupado el cargo por grandes juristas; los potenciales conflictos de interés, un sistema de designación poco transparente, la posibilidad de litigar ante los tribunales que integran; entre otros; implican que estamos ante una institución que no pasa estándares mínimos de independencia judicial, rendición de cuentas o transparencia.

Además, y como sostiene entre nosotros Rodríguez, estamos frente a una institución –la existencia de abogados integrantes en la Corte Suprema– derechamente inconstitucional, a diferencia de lo que ocurre en las Cortes de Apelaciones, donde puede ser objeto de regulación del legislador orgánico constitucional, como sucede en la actualidad.

Como en el análisis de cualquier política pública, podemos discutir acerca de primeros y segundos óptimos (o mejores) en este ámbito. Sin embargo, el primer óptimo es evidente y consiste en erradicar definitivamente esta institución de nuestro ordenamiento jurídico, propuesta que ha sido planteada con fuerza por Rodríguez,<sup>71</sup> lo cual además podría ser un efecto necesario de la introducción del *certiorari*, dado que necesitaríamos una Corte menor en tamaño, y como hemos propuesto, de no más de 9 ministros. Pero aun así, nos quedarían los abogados integrantes de las Cortes de Apelaciones.

## 5. Conclusiones

1. Si bien Chile se ha concentrado en los últimos años en impulsar una serie de reformas a las jurisdicciones de primera instancia con bastante éxito en algunos casos (penal) y en otros menos (penal adolescente, laboral y familia); la reforma a la Corte Suprema y a las cuestiones de gobierno judicial parece un imperativo evidente y del cual el país y sus autoridades se deben

<sup>71</sup> RODRÍGUEZ (2009). Junto con la eliminación, Rodríguez propone en subsidio, y frente a la realidad de los hechos, una serie de alternativas y soluciones intermedias y factibles, que deben ser analizadas con detención.

- hacer cargo con prontitud.
2. El presente artículo ha propuesto como desafío pensar un Chile que en la próxima década cuente con una Corte Suprema de 7 o 9 Ministros (dependiendo de la profundidad del *certiorari* que se quiere implementar), elegidos todos en concurso público de antecedentes por el Presidente de la Republica con la aprobación de dos tercios del Senado, después de un proceso profundo de examinación, que conozca a través de un mecanismo de *certiorari* no más de 80 casos al año, y sus fallos tengan un grado de fuerza obligatoria.
  3. Para lograr lo anterior se ha pensado modificar el actual esquema de gobierno judicial que está concentrado en la Corte Suprema como decisor final en las más variadas cuestiones, racionalizando el rol de esta última.
  4. Entre las modificaciones propuestas se encuentra, en primer lugar, establecer una Comisión equivalente a la Conferencia judicial americana para definir las políticas macro de administración judicial; establecer una Gerencia judicial, nueva o sobre la base de la Corporación Administrativa de la judicatura para aplicar las políticas dictadas por la Conferencia.
  5. En segundo lugar, en materia de evaluación de los jueces y funcionarios judiciales, se propone generar instrumentos objetivos de medición de desempeño, fijados por la Comisión y cuyo seguimiento queda en manos de la Gerencia judicial. Se establece la importancia de establecer bonos por desempeño, tanto colectivos como individuales, como asimismo desvincular las remuneraciones y estatus protocolar de los jueces con el actual escalafón judicial. Ello implica reformular lo que entendemos hoy por "carrera judicial".
  6. En tercer lugar, en materia disciplinaria se debe avanzar en la confección de un Código de Ética Judicial. El proyecto de ley del Ejecutivo en materia de reforzar el Ministerio Público Judicial, el sistema de quejas y reclamos contra los funcionarios judiciales y en general garantizar el debido proceso en materia disciplinaria proveen el marco institucional sobre el cual empezar a pensar la institucionalidad que analizará estas cuestiones.
  7. Junto con lo anterior parece necesario avanzar en generar una mayor autonomía financiera para la judicatura.
  8. Desde la perspectiva jurisdiccional, y tras haber analizado la evidencia empírica en materia de carga de trabajo de la Corte y considerar que no puede actuar realmente como una corte de casación, se propone estudiar la institución del *certiorari* para entregarle discrecionalidad a la Corte para

- conocer sólo las controversias jurídicas más relevantes.
9. Junto con lo anterior, se propone que la jurisprudencia de la Corte Suprema, al menos en algunas áreas y de manera gradual, tenga mayor fuerza vinculante, acercándose, aunque en una versión atenuada, a tener la fuerza del precedente.
  10. Finalmente, se analizan otros ámbitos que deben ser considerados en esta materia y que dicen relación con el proceso de nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema, donde al evaluar el rol de la política, se sostiene que la única manera de garantizar que lleguen los mejores candidatos pasa por aumentar los grados de competencia y transparencia en el mismo. Asimismo, se propone la necesidad de fortalecer la Presidencia de la Corte. Finalmente, se cuestiona la existencia de los abogados integrantes, institución que se acordó eliminar hace más de una década y sigue presente en nuestro ordenamiento jurídico.
  11. Como se sostuvo al final de la introducción, nos parece que quedan varias cuestiones en el tintero, que esperamos abordar en el futuro. Ejemplos de ello: si se implementa el *certiorari*, ¿qué otras materias debiera seguir conociendo la Corte Suprema? ¿Seguirá la Corte conociendo en segunda instancia de los recursos de protección, de los recursos de nulidad y revisión? ¿o nuestro *certiorari* operará más bien como mecanismo de filtro en materia de casación, tal como se pensó en 1995? En cualquier evento, ello implica repensar la jurisdicción contenciosa administrativa, y en general, el rol de las Cortes de Apelaciones, para que ellas sean en *todos* los casos tribunal de segunda instancia. Por otro lado, si creemos que es necesario que la jurisprudencia de la Corte Suprema tenga mayor fuerza vinculante, entonces ¿qué relación tendrá con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional? El problema de comunicación entre ambas jurisdicciones ya es complejo, por lo que esta cuestión nos parece central resolver.

## Bibliografía

ATRIA, Fernando LEMAITRE (2005): "Proceso Civil", en *Revista de Derecho Universidad Adolfo Ibáñez*, Vol. 2: pp. 249-353.

BECKER, Gary, y NASHAT, Guity (1997): *The Economics of Life* (McGraw Hill).

BREYER, Stephen (2008): "Razonamiento Económico y Revisión Judicial", en *Revista de Estudios Públicos* (CEP) N° 109. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_4118.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4118.html)

CLAYTON, Cornell, y GILLMAN, Howard (1999): *Supreme Court Decision-Making: new institutionalist approaches* (Chicago, The University of Chicago Press).

CORDERO VEGA, Luis (2007): "Poder judicial, presupuestos por resultados y evaluación de desempeño", en GARCÍA, José Francisco; LETURIA, Francisco Javier, y OSORIO JOHANNSEN, Claudio (ed.), *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión* (Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez) pp. 291-305.

DAHL, Robert (1957): "Decision-Making in a Democracy: The Role of the Supreme Court as a National Policy-Maker", en *Journal of Public Law*, Vol 6: p. 279.

EPSTEIN, Lee, y KNIGHT, Jack (1998): *The Choices Justices Make* (Washington, CQ Press).

GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2008a): "La Justicia Civil chilena ante la Reforma: Prevenciones y Lecciones desde la Evidencia Internacional", en *Revista de Derecho de la Empresa* (U. Adolfo Ibáñez), Vol. 14: pp. 77-102.

GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2008b): "Repensando el rol de la Corte Suprema en nuestro ordenamiento jurídico", en *Sistemas Judiciales* (CEJA) N° 13: pp. 6-16

GARCÍA GARCÍA, José Francisco, y LETURIA INFANTE Francisco Javier (2006): "Justicia Civil: Diagnóstico, evidencia empírica y lineamientos para una reforma", en *Revista Chilena de Derecho* (Pontificia Universidad Católica), Vol. 33, N° 2: pp. 345-384.

GARCÍA GARCÍA, José Francisco, y MANCUSI-UNGARO, Mariana (2007): "Diseño institucional de la Judicatura y Gobierno judicial: lecciones para Chile desde el Derecho Comparado", en GARCÍA GARCÍA, José Francisco; LETURIA INFANTE, Francisco Javier, y OSORIO JOHANNSEN, Claudio (ed.), *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión* (Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez) pp. 75-120.

GAROUPA, Nino, y GINSBURG, Tom (2007): "Gobierno Judicial y Consejos Judiciales: una Mirada desde el Derecho Comparado", en GARCÍA GARCÍA, José Francisco; LETURIA INFANTE, Francisco Javier, y OSORIO JOHANNSEN, Claudio (ed.), *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión* (Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez) pp. 41-73.

GOMEZ BERNALES, Gaston (2005): *Derechos Fundamentales y Recurso de Protección* (Santiago, Universidad Diego Portales).

HAMMERGREN, Linn (2005): "Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el gobierno judicial", en *Sistemas Judiciales* (CEJA) N° 10: pp. 14-21.

McCLOSKEY, Robert (2005): *The American Supreme Court* (4ª edición, Chicago, The University of Chicago Press).

MERY NIETO, Rafael (2006): "Una aproximación teórica y empírica a la litigación en Chile", en GARCÍA GARCÍA, José Francisco; LETURIA INFANTE, Francisco Javier, y SILVA PRADO, José Pedro (ed.), *Justicia Civil y Comercial: una reforma pendiente* (1ª edición, Santiago, Libertad y Desarrollo, y Pontificia Universidad Católica de Chile) pp. 83-135.

MURPHY, Walter, PRITCHETT, Herman, y EPSTEIN, Lee (2002): *Courts, Judges and Politics: An introduction to the judicial process* (5ª edición, New York, McGraw Hill).

NAVARRO BELTRÁN, Enrique (2007): "Notas sobre el rol de la Corte Suprema en Chile", en COUSO SALAS, Javier, y ATRIA LEMAITRE, Fernando (ed.), *La Judicatura como organización* (Expansiva) pp. 143-159.

OLSON, Mancur (1992): *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos* (1ª edición, México, Editorial Limusa).

PASTOR PRIETO, Santos, y MASPONS VINCHI, Liliana (2004): *Manual Cifrar y Descifrar*. Vol. II. (Santiago, CEJA)

PEÑA TORRES, Marisol (2006): "El Precedente Constitucional Emanado del tribunal Constitucional y su Impacto en la Función Legislativa", en *Estudios Constitucionales*, Año 4, N° 1: pp. 173-184.

POSNER, Richard A. (1993): "What do Judges Maximize (The same thing everybody else does)", en *Supreme Court Economic Review*, Vol. 3: pp. 1-41.

POSNER, Richard A. (2005): "Judicial Behavior and Performance: An Economic Approach", en *Florida State University Law Review*, N° 32: pp. 1259-1278.

RODRÍGUEZ GREZ, Pablo (2009): "Reforma al sistema de integración de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema", en *Actualidad Jurídica* (Universidad del Desarrollo), Vol. 20 (en prensa)

ROSENBERG, Gerald (1991): *The Hollow Pope: Can courts bring about social change?* (Chicago, The University of Chicago Press).

SEGAL, Jeffrey, y SPAETH, Harold (2002): *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited* (Cambridge, Harvard University Press).

SEGAL, Jeffrey, SPAETH, Harold, y BENESH, Sara (2005): *The Supreme Court in the American Legal System* (1ª edición, Cambridge University Press).

SUNSTEIN, Cass, SCHKADE, David et al.(2006): *Are Judges Political?: An empirical analysis of the Federal Judiciary* (Washington, Brookings Institution Press).

TARR, Alan (2006): *Judicial Process and Judicial Policymaking* (4ª edición, Thomson

Wadsworth)

VALDIVIA RIVAS, Claudio (2007): "Medición de desempeño en un sistema de justicia: evaluación según el modelo de balance *scorecard*", en GARCÍA GARCÍA, José Francisco; LETURIA INFANTE, Francisco Javier, y OSORIO JOHANNSEN, Claudio (ed.), *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión* (Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez) pp. 307-320.

VARGAS VIVANCO, Juan Enrique (2005): "Gobierno Judicial: la organización y el rol de las cortes supremas", en *Sistemas Judiciales* (CEJA) N° 10: pp. 4-10.

VARGAS VIVANCO, Juan Enrique (2007): "Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces", en COUSO SALAS, Javier, y ATRIA LEMAITRE, Fernando (ed.), *La Judicatura como organización* (Expansiva) pp. 97-124.

VIAL CLARO, Felipe, y CORREA AMUNÁTEGUI, Juan Ignacio (1991): "Informe final sobre reformas al sistema judicial chileno", en *Revista de Estudios Públicos* (CEP) N° 41. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_1310.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1310.html).

ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2008): *Justicia Constitucional. Teoría y Práctica en el Derecho Chileno y Comparado* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

## NORMAS

Ley N° 19.531, Norma que reajusta e incrementa las remuneraciones del Poder Judicial; modifica el Decreto Ley N° 3.058, de 1979; crea el Departamento de Recursos Humanos en la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y modifica el Código Orgánico de Tribunales, Diario Oficial, 07 de noviembre de 1997.

Ley N° 20.224, Modifica la Ley N° 19.531, y concede beneficios que indica al personal del Poder Judicial, de la Accademia Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Diario Oficial, 13 de octubre de 2007.

## OTROS DOCUMENTOS

MODEL CODE OF JUDICIAL CONDUCT (2004). Disponible en: <http://www.abanet.org/cpr/mcjc/toc.html> (American Bar Association).

VIAL ÁLAMOS, Jorge (2008): "Las ventajas de evaluar a los jueces" [18 de junio de 2008] Disponible en: <http://blog.latercera.cl>