
MESA INTERINSTITUCIONAL SOBRE NOMBRAMIENTO DE JUECES

Opinión y Comentarios de CEJA a la propuesta 1 del Ministerio de Justicia

15 de mayo de 2019.

CEJA participó de la *Mesa Interinstitucional sobre Nombramiento de Jueces* (en adelante, indistintamente la Comisión o MINJ), convocada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile (MJDHCh), y que sesionó durante parte del año 2018 e inicios del 2019, arribando a un conjunto de acuerdos entre sus integrantes, que fueron dados a conocer públicamente y son contenidos en buena medida en el documento *“Informe final Conclusiones y Recomendaciones de la Mesa Interinstitucional sobre Nombramiento de Jueces”*, de fecha 10 de enero de 2019.

En dicha Comisión CEJA expresó sus opiniones y formuló sus propuestas.

A continuación, se esquematizan las opiniones y comentarios del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA frente al documento *“Propuestas reforma al sistema de nombramiento de jueces”* (en adelante, indistintamente “Propuestas”), que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, nos ha remitido mediante correo electrónico el pasado 30 de abril de 2019, como seguimiento a una nueva sesión de la MINJ, convocada por el MJDHCh el día 30 de abril de 2019.

1. No consideración de la Propuesta #2.

La presente opinión no se extiende sobre la propuesta #2, contenida en el documento de la referencia, por estimar que no tiene ninguna vinculación con las opiniones intercambiadas y acuerdos alcanzados en la MINJ.

La propuesta #2 expresa la mantención del *status quo*, de modo que no constituiría avance o solución. Por ello CEJA no dedicará esfuerzos a opinar a su respecto.

2. Necesidad de ampliar el debate a las funciones de Gobierno Judicial

Tal como se señaló durante las extensas sesiones e intercambios de la MINJ, el sistema de nombramiento de jueces se encuentra necesariamente conectado con la cuestión del Gobierno Judicial y las extendidas funciones que actualmente ejercen las Corte de Apelaciones y la Corte Suprema, en otros ámbitos de carácter administrativo y político, como es el proceso de calificaciones de jueces y funcionarios, y el ejercicio de la representación de un parecer corporativo y político de la función jurisdiccional, por parte de la Corte Suprema.

La concentración de funciones políticas, económicas, administrativas y jurisdiccionales en el Pleno de la Corte Suprema, se ha demostrado ineficiente, recargándolo de temáticas administrativas y decisiones de gestión. Ello resta tiempo y dedicación del carísimo recurso jurisdiccional de casación al sistema y, de paso, puede incentivar preferir la incorporación de

destrezas políticas al máximo tribunal, en lugar de centrar su configuración en el peso de los aportes jurídicos sustantivos y en la construcción de capacidades uniformadoras y de generación de predictibilidad de las decisiones de fondo sometidas al conocimiento del Tribunal Superior.

En opinión de CEJA la radicación de la función de calificación de jueces de primer grado por parte de las Corte de Apelaciones, y de las ministras de estas por la Corte Suprema, afecta la independencia (interna) de juezas y jueces de primer grado y de revisión, respectivamente.

3. Crítica a la mantención del sistema de nombramientos de fiscales judiciales y ministros de la Corte Suprema, agregando la realización de audiencias públicas de los candidatos incorporados a la quina (Aspectos comunes a ambas propuestas).

Hemos señalado que se debe cuestionar seriamente el sentido de la existencia de una “carrera judicial” (no de la inamovilidad de juezas y jueces, que es esencial a su independencia). Vemos muchos ejemplos que demuestran que una carrera judicial consistente en ascensos desde la primera instancia, pasando por tribunales revisores y eventualmente el máximo tribunal, no hacen a la independencia, ni a la buena justicia.

Canadá, por ejemplo, conforma su judicatura mediante abogadas y abogados con años de experiencia que postulan a las distintas funciones jurisdiccionales (primera instancia, revisión e interpretación uniforme de fondo) indistintamente, y sin que sea requisito haber servido las otras.

Somos de la idea que romper con la verticalidad de la carrera favorece la independencia, facilita la incorporación de conocimiento y experiencias valiosas a la segunda instancia y el máximo tribunal, permiten períodos más limitados de servicio jurisdiccional en la Corte Suprema y llevan a una formación inicial específica en destrezas y conocimientos propios de la función jurisdiccional. Como señalamos durante los debates de la MINJ, somos partidarios de un sistema judicial abierto, que permita la incorporación de abogadas y abogados de experiencia (10 años de ejercicio para postular a la primera instancia y apelación, y 15 años para postular a la Corte Suprema).

Lo lógico es establecer un mecanismo abierto para la selección mediante oposición de las candidatas/os a asumir una posición jurisdiccional (examen de conocimientos) y entrevista pública de las/os candidatos/as, por parte de la Comisión.

El proceso de preselección y selección debe corresponder a la Comisión de Nombramientos, acerca de la que se alcanzó coincidencias muy importantes en las sesiones de la MINJ. Quienes integramos la Mesa coincidimos en que la Comisión sustituiría la función de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, conformando una nómina final de seleccionadas/os para el cargo.

Quedó por determinar la conformación exacta de sus integrantes, si bien -como se expresará

en otro punto-, CEJA tiene opinión formada al respecto.

Parece anacrónico a esta altura, continuar con la existencia de Fiscales Judiciales en las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. Debería considerarse seriamente destinar esos recursos a incrementar el número de ministras/os de Cortes de Apelaciones, necesarios para avanzar hacia la especialización de las salas o al menos su dedicación prioritaria a algunas materias, para avanzar en elevar la calidad de la revisión, cuya calidad, consistencia y predictibilidad son seriamente cuestionadas, especialmente frente a una primera instancia cada vez más especializada.

4. Depuración de las reglas constitucionales y regulación legal de los concursos (Aspectos comunes a ambas propuestas).

Somos de la opinión que en la Constitución se deben consagrar los principios y garantías de una función jurisdiccional independiente. Ello pasa por garantizar procesos de concursos públicos, transparentes, basados en el mérito y dotados de mecanismos de impugnación efectivos, en la Carta Fundamental, los que (como se señala en la propuesta del Ministerio) deben reglamentarse en mayor detalle en el COT.

5. Proceso de nombramiento de juezas y jueces.

5.1. El error de mantener a las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema en la función de conformación de ternas.

La opinión de CEJA acerca del proceso de nombramiento de jueces, fue expresada claramente en las varias sesiones de la MINJ.

Consideramos que la participación de las Cortes de Apelaciones en la formación de ternas para cargos jurisdiccionales del primer grado, así como la participación de la Corte Suprema en la formación de ternas para cargos jurisdiccionales de revisión (Cortes de Apelaciones), constituyen un atentado a la independencia interna de las juezas y jueces que postulan a dichos cargos.

Los eventos ocurridos en la Corte de Apelaciones de Rancagua, muestran los peligros de la dependencia de la judicatura de primer grado del favor de la magistratura superior (en dicho caso de revisión) en la conformación de ternas. Dicha dependencia resta autonomía en la decisión y actuación jurisdiccional. Peor aún, invitan a la conformación de “*organizaciones de poder de facto*”, con diversos orígenes y motivaciones, pero que pueden alterar la razonable discrecionalidad del nombramiento judicial en un proceso político-constitucional.

La opinión de CEJA es que no es posible contar con un sistema de nombramiento de jueces en Chile, que garantice su independencia, sin eliminar la participación de las Corte de Apelaciones y la Corte Suprema en la conformación de ternas. En este sentido la Propuesta

#1 no responde a lo que entendemos fue concordado durante las sesiones de la MINJ. En nuestra opinión constituye un retroceso en este aspecto -frente a los avances del debate-, al incorporar etapas técnicas (positivas), que luego se desdibujan por la conformación de ternas en las Cortes y la Corte Suprema. La necesidad de corregir la concepción del proceso de nombramiento, como se ha expresado en las propuestas que nos han remitido, se expresa también en el punto siguiente.

5.2. Equivocada aplicación de las normas de lobby para contactos *ex Parte* con juezas/es y ministras/os de las CAs y la CS.

La ley de lobby es un instituto que se pretende aplicar de modo absolutamente equivocado en situaciones de contactos *ex Parte*. Esta equivocación común proviene, a su vez, de la inadecuada y criticada mezcla de los roles de gobierno, administrativos y jurisdiccionales en la persona de juezas/es, ministras/os de Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema.

Desde luego, como ya se señaló en la Comisión, la opinión de CEJA es que resulta imprescindible la separación total de estos roles, dejando a juezas y jueces exclusivamente la función jurisdiccional (ver punto desarrollado al respecto).

En todo caso, la prohibición absoluta para la jueza de recibir a una de las partes en una causa que conozca actualmente o pueda llegar a conocer, a sus abogados o cualquiera que represente sus intereses, sin la presencia de la otra parte y su abogada, es la regla general y absoluta que debe regir la concesión de audiencias de todas las juezas y jueces de la República (prohibición de contactos *ex Parte*). Resulta necesario reinstalar esta regla como disposición con graves consecuencias, para jueces y abogados especialmente, y para las partes y sus pretensiones, como ocurre en el derecho anglosajón. Más relevante aún, es el cambio de las prácticas, lo que pasa por la formación en Facultades de Derecho, en la Academia Judicial y el control del comportamiento ético de abogados y jueces.

5.3. Establecimiento del Consejo Nacional de Nombramientos Judiciales como órgano constitucional autónomo (Propuesta #1).

No nos parece claro que el Consejo Nacional de Nombramientos Judiciales (CNNJ) se deba establecer como un órgano de carácter autónomo constitucional. En todo caso, si así se resolviera, debe contarse con mecanismos de contrapeso y contraste, que eviten que un poder tan relevante quede exclusivamente entregado a la buena naturaleza de sus integrantes.

Somos de opinión que el CNNJ no debe ser integrado por miembros de ninguno de los Poderes del Estado. Si debe ser integrado por un representante del Presidente de la República elegido por ésta/e, un representante del Senado, elegido por éste con un quórum elevado a definir. Nos parece que la presencia de un representante de las Facultades de Derecho de las universidades miembros del Consejo de Rectores, elegido por éste con un quórum elevado a definir, es positivo. Otro tanto nos parece que integre el CNNJ un representante de los jueces,

y un representante del Colegio de Abogados con mayor número de socios activo. Ambos contribuyen con su visión desde la judicatura y el ejercicio a un mejor perfilamiento de las/os candidatas a la judicatura. Finalmente, no resulta aconsejable la incorporación de un representante del Consejo de Alta Dirección Pública, cuya función se centra en la Alta Administración Pública y la Alta Gerencia Pública. En este último caso es posible contar con la asesoría técnica del Consejo para el diseño de los concursos públicos, sumados los conocimientos especializados de la Academia Judicial.

5.4. Establecimiento de reglas para la formación de las ternas

Algunas de estas reglas pueden resultar aplicables a las/os integrantes del Consejo Nacional de Nombramientos Judiciales, pero definitivamente -como ya señalamos-, no corresponde se utilicen en las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, en la medida que (como se estima por CEJA), se opte por apartar a las Cortes del proceso de nombramiento de jueces, ministros y otros cargos del sistema judicial.

6. Funciones y alcances de la evaluación del desempeño

El modelo de Consejo Nacional de Nombramientos Judiciales propuesto por el MJDHCh excluye la función de evaluación del desempeño judicial, que estaría a cargo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Desde CEJA entendemos necesario que exista una vinculación directa entre los resultados de la evaluación de desempeño de los candidatos a integrar la Judicatura y el Consejo Nacional de Nombramientos que tendría la responsabilidad de hacer una nómina de candidatas.

En esa interrelación adquiere especial importancia el rol que pueda cumplir la Academia Judicial, como órgano encargado de organizar y ejecutar la formación inicial de los candidatos y candidatas a integrar la Judicatura. La formación inicial, concebida idealmente, debería constituir un espacio en el que se pueda testear (mediante programas de capacitación o instancias de trabajo) si los candidatos y candidatas desempeñan correctamente las funciones para las cuales están aspirando.

Con esa información a la vista, la Academia Judicial debería aportar un valioso insumo al Consejo Nacional de Nombramientos (de allí que en el punto 5.3 se propuso que funja como un órgano asesor) al momento de realizar la conformación de un ranking o listado de candidatas.

7. Descentralización del proceso de nombramiento de jueces y juezas

En la última sesión de la Comisión (30 de abril) surgió la preocupación de incluir a las regiones de Chile en el proceso de nombramiento de jueces y juezas, en aquellos casos en los que el concurso se realice para cubrir un cargo regional. Sin embargo, esta inquietud se vio soslayada por la imposibilidad del MJDHCh de incurrir en un aumento de costos operativos y económicos.

Desde CEJA consideramos muy necesario no abandonar esta preocupación e insistir en la importancia de tomar en cuenta las opiniones de los actores locales. A sabiendas de los costos que ello podría significar, nos parece adecuado que el Consejo Nacional de Nombramientos realice, al menos, una ronda de consultas con autoridades e interlocutores a nivel regional que puedan aportar una mirada descentralizada sobre la nómina de posibles candidatos y candidatas. Tal como ocurre en otros países, como Canadá, que han afrontado reformas en sus sistemas de nombramientos de jueces y juezas, este modelo podría balancear la preocupación por incluir a las regiones y no incurrir en gastos operativos y financieros por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

JAQ/ jaq/ LGP / lgp.