



FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

Programa
Reformas a la Justicia
Derecho UC

Gobierno judicial

Antecedentes y propuesta

Agosto 2024



Gobierno judicial

Antecedentes y propuesta

Autores:

Hernán Larraín F.¹

Profesor del Departamento de Derecho Público UC

Nicolás Frías O.²

Profesor del Departamento Derecho Procesal UC

¹ Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Derecho (LL.M) de la London School of Economics, Reino Unido. Senador de la República (1994 - 2018), Ministro de Justicia y Derechos Humanos (2018-2022), y miembro de la Comisión Experta del Proceso Constitucional (2023), integrando la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos. Actualmente es profesor del Departamento de Derecho Público UC, además de consejero e investigador asociado del Programa Reformas a la Justicia UC.

² Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y LL.M. UCLA (2014) en Dispute Resolution, Dean's Award en International Finance. Formó parte del equipo a cargo de la Reforma Procesal Civil del Ministerio de Justicia (2010-2013) y Secretario Ejecutivo del Consejo Asesor de dicha reforma (2018 - 2021). Actualmente es Director del Departamento de Derecho Procesal UC, integra el listado de mediadores del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago, CAM Santiago, y es subdirector del Programa Reformas a la Justicia UC.

Los autores agradecen a José Pedro Silva P., José Francisco García G., Macarena Letelier V. y Jorge Barrera R., por su revisión y comentarios a una versión preliminar del texto. Asimismo, a los investigadores Valentina Avendaño O. y Antonio Weinberger K. por su aporte en la elaboración del documento.



Contenidos:

I.	Introducción	4
II.	Sobre la importancia del Gobierno Judicial	7
III.	Síntesis de las alternativas existentes:	8
1.	Consejos de Justicia.....	8
2.	Modelos de gobierno híbridos y desconcentrados.....	9
IV.	Antecedentes en Chile	11
V.	Nuestra propuesta: una solución integral y coherente	16
1.	Ejes de la propuesta de gobierno judicial	22
a)	Órganos autónomos.....	22
b)	Potestad Disciplinaria.....	27
c)	Coordinación y autonomía.....	27
2.	Ejes del rol de la Corte Suprema.....	28



I. Introducción

La temática del gobierno judicial ha estado muy presente en las preocupaciones del sistema político en su conjunto en los últimos años. Así, los borradores de propuesta de nueva constitución de los años 2022 y 2023 plantearon, si bien en direcciones opuestas, radicales cambios al sistema. A su vez, la propia Corte Suprema, el 19 de junio de 2024, manifestó que “*se acordó instar desde ya por traspasar a otro órgano todo lo concerniente a nombramiento de notarios, conservadores y archiveros*”³ y luego, el 1 de julio del presente, el Pleno de dicho tribunal aprobó las “*Bases para una propuesta de reforma al sistema de nombramientos*.”⁴ A lo anterior, se suman las múltiples iniciativas y proyectos de ley sobre la materia, impulsados por el Legislativo y el Ejecutivo, que hasta la fecha no han prosperado e igualmente por instancias académicas.⁵

La necesidad de darle gobernabilidad, estabilidad y certidumbre jurídica al país exige el imperio del derecho como condición esencial. Para lo anterior, se requiere contar con una Judicatura independiente e imparcial, que sea eficaz a la hora de tutelar los derechos y garantías de las personas, contribuyendo así a la paz social⁶. Sin embargo, por mal que nos pese, la justicia en nuestro país está en tela de juicio hace ya varios años.

Es un hecho indesmentible que los Tribunales de Justicia se encuentran dentro de las instituciones con peor imagen pública producto de la escasa confianza que los ciudadanos depositan en ellos, solo superada por los parlamentarios y los partidos políticos⁷. A lo anterior, se suman los lamentables y recientes hechos de connotación pública que han afectado aún más la percepción ciudadana del Poder Judicial, y han contribuido precisamente a profundizar esta crisis de confianza.

³ Corte Suprema, AD 903-2024.

⁴ Corte Suprema, Acta 134-2024.

⁵ Por ejemplo, la Universidad Adolfo Ibáñez el 17 de junio de 2024, convocó a diversos académicos y publicó el documento “Nombramientos Judiciales”, con lineamientos de una propuesta.

⁶ En este sentido, destaca la cita de Tomás de Aquino relativa a lo “justo político”, es decir, aquello que corresponde a todos los habitantes de la polis por el hecho de ser tales: “Lo justo político consiste en cierta comunidad de vida (...). Lo justo político se encuentra entre hombres libres (...). Lo justo político se da entre personas iguales (...). Lo justo político es determinado por la ley (...). No permitimos que los hombres gobiernen (...), sino que gobierne la ley, que es un dictamen de la razón”.

Así también destaca la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo considerando tercero dispone: “[C]onsiderando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.”

⁷ Solo un 6% manifiesta confiar en los tribunales de justicia, según la última encuesta. Centro de Políticas Públicas UC, Encuesta Nacional Bicentenario 2023, Universidad Católica. Disponible en <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/resultados-encuesta-bicentenario-2023/>



A modo ilustrativo, en la encuesta del Centro de Estudios Públicos n°89⁸, publicada en julio de 2023, los Tribunales de Justicia alcanzaron sólo un 16% de confianza ciudadana. Por su parte, en la encuesta siguiente de la misma entidad (n°90⁹, publicada en noviembre de 2023), un 52% de la ciudadanía expresó que el nivel de corrupción existente en los tribunales de justicia afecta a muchos de sus integrantes, un 25% a un número moderado, y el 18% solo a unos pocos. De esta forma se confirma el bajo nivel de aceptación y reconocimiento que tienen los Tribunales de Justicia en la percepción de la población.

Dicho parecer es igualmente consistente con lo que ha venido indicando el estudio *Government at a Glance*, realizado por la OCDE que, en su versión 2017¹⁰, mostró cómo entre los años 2006 y 2017, el porcentaje de ciudadanos que expresaron confianza en el sistema judicial chileno bajó del 20% al 15%, muy por debajo del promedio registrado el año 2021 en los países OCDE, en los cuales los tribunales y el sistema de justicia en general gozaron de los niveles más altos de confianza (56,9%), por sobre resto de las instituciones públicas¹¹.

Esta crisis, que afecta en general a las instituciones públicas, y particularmente al Poder Judicial, sumado a graves denuncias de corrupción de público conocimiento, obligan a revisar aquello que constituye un obstáculo a la acción de los tribunales. De esta forma, resulta indispensable detectar los aspectos normativos, estructurales, organizativos y de acceso ciudadano a la justicia que urgen reformar.

Existen razones prácticas que avalan estar constantemente revisando y mejorando la institucionalidad propia del Poder Judicial, considerando el bien que está en juego. En efecto, la ausencia de la aplicación rigurosa de las leyes termina por debilitar la seguridad jurídica y el Estado de Derecho, la legitimidad de las instituciones, la economía nacional, la gobernabilidad del país y, en último término, la democracia.

Los estudios del *World Justice Project* y su índice de vigencia del imperio de la ley, son elocuentes para graficar en qué países existe tal imperio del derecho y las consecuencias virtuosas para el progreso y bienestar ciudadano que ello acarrea consigo. Si bien Chile (de acuerdo al último estudio publicado en 2023) se encuentra razonablemente bien ubicado, ocupando el lugar 33 de 142 (el tercero de América Latina, después de Uruguay -25- y Costa Rica -29-), tiene áreas donde se halla muy rezagado. Entre ellas, destaca negativamente el hecho que tiene el lugar 96 en conferir seguridad a las personas y debida protección al derecho de propiedad, representando una caída de 36 puestos en 9 años; resultando negativamente en la posición 129 (de 142) respecto del subfactor “[L]as personas no recurren a la violencia para reparar agravios personales”. A su vez, en el

⁸ CEP, Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 2023 (n 89). Disponible en <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-89/>

⁹ CEP, Estudio Nacional de Opinión Pública, septiembre-octubre 2023 (n 90). Disponible en <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-90/>

¹⁰ OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

¹¹ OECD (2023), *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>



ámbito de la justicia civil acusa debilidad en la no discriminación y en el combate a la corrupción, mientras que en la justicia criminal revela un sistema poco efectivo y con poca capacidad para rehabilitar y evitar la reincidencia de los condenados.¹²

Existen diversas razones detrás de las cifras revisadas. En opinión de los autores, la falta de modernización de las normas propias de Gobierno Judicial ha contribuido a este negativo panorama. Las consideraciones existentes para este juicio crítico del Poder Judicial se encuentran en tres ámbitos: a) las referidas a las normas o procedimientos mediante los cuales los tribunales siguen la sustanciación de las causas que conocen y resuelven; b) las que se concentran en la estructura y ejercicio del gobierno judicial, así como el correspondiente estatuto de los jueces; y c) la acuciante falta de acceso a la justicia que nuestra normativa constitucional no garantiza adecuada ni eficazmente.

El primero de estos ángulos ha sido abordado a través de reformas muy completas en lo procesal y orgánico, como la reforma procesal penal, seguida de otras en materia de familia, trabajo, responsabilidad juvenil, ambiental, tributario y de libre competencia. Falta, sin embargo, una reforma medular: la procesal civil, que espera en el Congreso Nacional luego de haberse presentado diversas iniciativas cuyos proyectos de ley se encuentran pendientes de tramitación en el Senado desde el año 2021.¹³

Sin duda que las referidas reformas que fueron generadas a partir de un amplio consenso requieren ser debidamente evaluadas en la instancia legislativa, cuestión que escapa al presente análisis. En cambio, donde hoy se requieren amplios acuerdos y voluntad política para avanzar, es en el diseño e implementación del gobierno judicial y demás áreas complementarias a éste, así como en el acceso a la justicia de las personas.

En esta oportunidad, nos abocaremos a analizar el estado del arte en lo que concierne al gobierno judicial, fuertemente cuestionado en los últimos años por diversas situaciones ocurridas que han suscitado la creación de Comisiones de Investigación en la Cámara de Diputados (2019 y 2024), actuaciones e indagaciones penales por parte del Ministerio Público y un fuerte debate en diferentes instancias.

El presente trabajo intenta reunir antecedentes de los diagnósticos y alternativas elaboradas en el último tiempo, con una mirada crítica que procurará recoger las fortalezas y debilidades de cada una de ellas, para luego diseñar una propuesta que, esperamos, sirva de base para un amplio debate en el espacio académico y judicial, seguido de una impostergable determinación política.

¹² Información en forma de tabla dinámica disponible en: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Chile>

¹³ Este proyecto fue presentado el 13 de marzo de 2012, circunscrito al proyecto de nuevo Código Procesal Civil. Luego se formularon indicaciones en 2021 y se completó la reforma con la presentación de dos proyectos de ley: boletín 14.817-21 que propone regular la mediación civil y comercial; boletín 14.821-07, que crea tribunales y sedes judiciales y reforma el Código Orgánico de Tribunales, lo que hace posible la implementación del nuevo CPC y la ley de mediación.



Esta última, destinada a promover y aprobar las reformas constitucionales y legales que resultan necesarias para alcanzar en dicho ámbito una profunda y efectiva modernización de la justicia en Chile.

De esta forma, este esfuerzo académico busca contribuir al debate, análisis y decisión en esta materia tan importante para el país.

II. Sobre la importancia del Gobierno Judicial

Según se da cuenta en distintos trabajos vinculados a la temática de gobierno judicial, coordinados por el Programa Reformas a la Justicia UC en el marco de los procesos constituyentes consecutivos entre los años 2020 a 2023¹⁴, contar con una adecuada regulación de gobierno judicial está íntimamente ligado con la materialización de distintas garantías del debido proceso de quienes acceden a la justicia. Así, contar con un adecuado régimen de Gobierno Judicial, permitirá en mejor medida que el sistema de administración de justicia asegure el derecho a ser oído por un tribunal independiente, idóneo e imparcial; el derecho a obtener una resolución motivada y a la igualdad de armas o igualdad procesal, entre otras garantías judiciales fundamentales. Del mismo modo, se expuso cómo la regulación propia de gobierno judicial debe conformarse en términos tales que proponga un mejoramiento en los índices de transparencia, independencia (interna y externa) e igualmente de generación de capacidades institucionales.

Así, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Venecia¹⁵, el Consejo Europeo en Independencia Judicial¹⁶ y del *Due Process of Law Foundation*¹⁷, la institucionalidad que se proponga

¹⁴ Cristián Villalonga, Nicolás Frías. 2021. Un Gobierno Judicial para un Nuevo Estado de Derecho, en Programa de Reformas a la Justicia UC: Justicia y Nueva Constitución. Perspectivas y Propuestas. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile. pp. 111-125, disponible en:

[Justicia y nueva Constitución. Perspectivas y propuestas.pdf](#)

Frías, N, García, J.F y Villalonga, C. 2023: Comentario a las normas aprobadas en general por la Comisión Experta. Gobierno judicial. Foro Constitucional UC, disponible en [Comentario-a-las-normas-aprobadas-en-general-por-la-Comision-Experta.-Gobierno-judicial-1.pdf \(uc.cl\)](#)

García, José Francisco y otros. 2023: Comentario al anteproyecto de nueva Constitución. Gobierno judicial. Foro Constitucional UC, disponible en [Gobierno-Judicial_VF-1.pdf \(uc.cl\)](#)

Silva, J.P, Frías, N. y Avendaño, V. 2022: Análisis de la propuesta de nueva Constitución. Sistemas de Justicia. Foro Constitucional UC, disponible en [Sistemas-de-Justicia.pdf \(uc.cl\)](#)

¹⁵ Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 4.

¹⁶ Council of Europe standards on judicial Independence, Mayo 2021, p. 4.

¹⁷ Due Process of Law Foundation, “El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia”, 2013, pp. 15 y ss. Disponible en: <https://www.dplf.org/es/resources/el-desafio-de-seleccionar-los-mejores-la-seleccion-de-altas-autoridades-judiciales-en>



debe diseñarse de manera que asegure la designación de jueces altamente cualificados y confiables, en un entorno donde puedan ejercer sus funciones sin estar indebidamente influenciados por fuerzas externas. Este enfoque implica la promoción de principios fundamentales como la legitimidad, la competencia técnica y la independencia, tanto externa como interna.

Las labores propias del gobierno judicial no se limitan únicamente al mecanismo de nombramiento de jueces, sino también incorpora las labores de administración, formación y calificación, separándolas de aquellas propiamente jurisdiccionales¹⁸. En síntesis, busca separar el ejercicio jurisdiccional de las tareas no jurisdiccionales propias que cumple el Poder Judicial.

Es preciso tener presente que un antecedente importante existente en nuestro país en materia de separación y profesionalización de las labores administrativas en los tribunales, se vio con la introducción de la estructura reformada de los tribunales a finales de los años noventa y principios del dos mil. Así, se creó la “estructura reformada” en los tribunales especializados de familia, penal y laboral, con jueces dedicados a juzgar y profesionales con perfil adecuado dedicados a administrar. Lo anterior, luego de extenderse esa estructura a las cortes de apelaciones e igualmente a los tribunales con competencia común, fue motivo de pronunciamiento de la Corte Suprema, en sus XVII Jornadas de Reflexión del año 2014¹⁹.

III. Síntesis de las alternativas existentes:

A continuación, se presentan los diseños de Gobierno Judicial que se han adoptado a nivel comparado, como también las propuestas que se han barajado los últimos años en nuestro país.

1. Consejos de Justicia

Los Consejos de Justicia o Consejos de la Magistratura, son órganos que concentran en sí la totalidad de las labores de gobierno judicial, y corresponde al modelo mayormente utilizado a nivel comparado, con mayor o menor concentración en sus facultades y funciones. Creados a partir de la segunda guerra mundial en la mayoría de los países europeos, tenían por finalidad asegurar la independencia interna y externa de los magistrados. Con todo, en la actualidad los

¹⁸ Para la profesora Hammergren el gobierno judicial 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. Ver Linn Hammergren, “Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el gobierno judicial”, Sistemas Judiciales (CEJA), N° 10, 2005.

¹⁹ Acta N°187-2014, disponible en: <https://www.ichdp.cl/wp-content/uploads/declaracion-de-jornadas-2014.pdf>



datos y la experiencia en esas latitudes nos permiten concluir que la creación de un Consejo Judicial no representa un avance desde el punto de vista de la independencia judicial, sino, de hecho, puede implicar riesgos considerables a la misma, en tanto parecen no contribuir eficazmente a eliminar la "opacidad de las estructuras del gobierno judicial", una problemática identificada de manera transversal en el diagnóstico de la situación actual del Poder Judicial.

Hay una abundante literatura especializada que, a través del análisis de la extensa experiencia comparada, demuestra cómo la integración de estos Consejos puede ser rápidamente capturada por partidos o agrupaciones políticas (Brinks; García y Mancusi Ungaro; y Nieto, entre otros)²⁰. Por ejemplo, un estudio de Garoupa y Ginsburg, citado por el Centro de Estudios de Justicia para las Américas, analiza la evolución del índice de Estado de Derecho en países que han adoptado este tipo de Consejos desde 1996. Este estudio muestra que la evolución del índice ha sido negativa en 39 países y positiva solo en 27. Esta información es relevante porque la "independencia judicial" es un componente crucial medido por dicho índice.

Además, en muchos de los países donde se han instaurado estos Consejos²¹, jueces, abogados y otros funcionarios del aparato jurisdiccional han percibido una influencia negativa sobre la independencia judicial. Es decir, los actores que operan dentro del sistema notan un impacto adverso en la independencia judicial una vez que están bajo la gobernanza de un Consejo de la Magistratura.

Sin ir más lejos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 19 de noviembre de 2019 C-585/18, C-624/18 y C-625/18 afirmó que: *"La intervención de un Consejo, en el contexto de un proceso de nombramiento de los jueces, puede sin duda contribuir, en principio, a objetivar ese proceso. Sin embargo, solamente es así cuando dicho organismo disfruta él mismo de una independencia suficiente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo y de la autoridad a la que debe remitir tal propuesta de nombramiento. Teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes tanto de hecho como de Derecho y que se refieran a las condiciones en que se designó a los miembros de dicho organismo."*

2. Modelos de gobierno híbridos y desconcentrados

Un diseño híbrido se caracteriza por incorporar distintos actores que interactúan en las tareas de gobierno judicial, confluyendo, por ejemplo, a través de la integración de los órganos diseñados

²⁰ Análisis del diagnóstico, se encuentra entre otros, en Nicolás Frías, María Teresa Bravo, Francisco Blavi. "Minuta Comentarios a la propuesta de norma constitucional que crea el Consejo de la Justicia, contenida en el 2º Informe de la Comisión sobre Sistemas de Justicia". 2022.

²¹ Para revisar algunos ejemplos de países que cuentan con Consejo de Justicia, revisar documento "Modelos de Consejos de Justicia en Latinoamérica y Europa", del Programa Reformas a la Justicia UC, disponible en: [2024-07-23 documento de trabajo - Consejos de Justicia en latinoamérica y europa.pdf \(uc.cl\)](#)



para este efecto. Por otro lado, al ser desconcentrado, permite que órganos distintos asuman tareas específicas y complejas, disminuyendo asimismo el riesgo de captura.²²

Es posible identificar al menos dos modelos de gobierno judicial de esta naturaleza, como lo son Dinamarca y Canadá, y uno que es únicamente descentralizado, como lo es Estados Unidos.

En Dinamarca, las funciones de gobierno judicial son ejercidas por la Agencia de la Administración de los Tribunales (*Domstolsstyrelsen*), el Consejo de Nombramientos Judiciales (*Højesteret*), y el tribunal especial de acusación y revisión (*Den Særlige Klagerets*)

La Agencia de la Administración de los Tribunales tiene a su cargo la adecuada y correcta administración de los fondos y recursos, además de la capacitación de todos los funcionarios de los tribunales, incluyendo a los jueces. Por su parte, el Consejo de Nombramientos Judiciales es el encargado de proponer la selección, nombramiento, promoción y traslado de los jueces de los tribunales. Finalmente, el tribunal especial de acusación y revisión procesa las quejas contra los jueces y actúa como tribunal disciplinario en casos de suspensión o destitución de un juez, sin facultades para revisar las decisiones judiciales.

En Canadá, las funciones de gobierno judicial están radicadas en un consejo judicial, una oficina para asuntos judiciales, y el gobierno central.

El consejo judicial tiene a su cargo diversas tareas: vela por la correcta conducta de los jueces federales, promueve la formación continua de los jueces y define las directrices en la gestión de los recursos, permitiendo mayores niveles de eficiencia y coordinación dentro del Poder Judicial. Por su parte, la oficina para asuntos judiciales, se encarga de la administración de los recursos del sistema judicial federal. Por último, el gobierno central efectúa la designación de los jueces, a partir de listas proporcionadas por Comités Asesores Judiciales.

Finalmente, en Estados Unidos la ley delega explícitamente la administración de las cortes y otras funciones relevantes de gobierno judicial (excepto el nombramiento) a la Conferencia Judicial. Este órgano, compuesto por 26 jueces, entre ellos el Presidente de la Corte Suprema (*Chief Justice*), tiene a su cargo determinar el plan estratégico institucional, además de fiscalizar la conducta judicial. A cargo de los nombramientos judiciales están el Presidente y el Senado, tras un intenso proceso de escrutinio centrado en la Comisión Judicial del Senado. Por último, la Oficina Administrativa, bajo la supervisión de la Conferencia, realiza diversas funciones, tales como proponer la propuesta de presupuesto anual, recolectar información y estadísticas judiciales, generar programas de capacitación, colaborar en la evaluación del desempeño de los jueces, entre otros.

²² En este párrafo y en los que siguen, estamos replicando parcialmente lo escrito en el documento García, José Francisco y otros. 2023: Comentario al anteproyecto de nueva Constitución. Gobierno judicial. Foro Constitucional UC.



IV. Antecedentes en Chile

4.1. Informe Mesa Intersectorial 2019.

Durante el segundo semestre del año 2018, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos inició un trabajo destinado a materializar el perfeccionamiento de los sistemas de nombramiento en el ámbito judicial, reforzando los principios de publicidad, transparencia, mérito y debido proceso. La propuesta considera un mecanismo que pretende avanzar en la igualdad de oportunidades para quienes postulan a los principales cargos del Poder Judicial por medio de concursos objetivos, transparentes y públicos, donde prevalezca el mérito de los candidatos.

La mesa de trabajo fue compuesta por Jaime Arellano (del Centro de Estudios de Justicia de las Américas), Lucas Sierra (del Centro de Estudios Públicos), Natalia González (de Libertad y Desarrollo), José Miguel Aldunate (del Observatorio Judicial), Carmen Domínguez H. (del Colegio de Abogados), Cecilia Rosales (de la P. Universidad Católica de Chile), Felipe Opazo (Universidad de Chile), Francisco Zúñiga (Instituto Igualdad), Soledad Piñeiro (Asociación de Magistrados) y Mauricio Olave (Asociación de Magistrados). La mesa estuvo encabezada por el ministro de Justicia y Derechos Humanos de la época, y sesionó en ocho ocasiones, entre el 25 de octubre y el 17 de diciembre del año 2018, en reuniones semanales.

Los principales temas discutidos fueron: sistema de nombramientos en una perspectiva de gobierno; la carrera judicial; la evolución de las normas e instituciones involucradas en el sistema de nombramientos; la valoración del mérito en sistemas de selección públicos y los desafíos desde la perspectiva de género. Con ello, la Mesa logró hacer un diagnóstico e identificar las principales características del problema y recoger reflexiones orientadas a formular recomendaciones para el diseño de una reforma. Dentro de sus consensos, la Mesa afirmó que la regulación deja espacios de posibles discrecionalidades y que existe espacio mejora. Además, observó una concentración del poder de la toma de decisiones en manos de pocos -por ejemplo en la designación de jueces de las cortes en manos del Presidente de la República- así como otras dificultades en materia de concursos, nombramientos ascensos y promociones.

Igualmente, la Mesa dio cuenta de cómo la propia Corte Suprema en sus Actas ha venido señalado que no se cuenta con la información adecuada para la confección de las ternas respectivas y se hace necesario modificar las prácticas empleadas hasta la fecha. Del mismo modo, la Mesa enfatizó el hecho de que es el mismo Máximo Tribunal el que ha venido auto regulándose en la materia, sentando bases de principios de transparencia en el proceso.



En cuanto a las recomendaciones generales, la Mesa logró acuerdo en la necesidad de pensar un sistema de gobierno judicial, que se haga cargo de todas las facultades distintas de las jurisdiccionales, entre las que se cuentan la designación y selección de jueces y juezas, las condiciones de cesación de funciones, los ascensos, traslados, las evaluaciones de desempeño, entre otras. Se debatió en la Mesa la incorporación de un modelo como Consejo de la Magistratura, pero los partidarios de la misma eran minoría.

Por último, en cuando a las recomendaciones específicas, la mesa propuso que el sistema de gobierno judicial que se postule incorpore una diferenciación real entre los candidatos, especificando mérito y profesionalismo y que no sea la antigüedad el criterio motor; igualmente, que los concursos sean transparentes, objetivos, impugnables y establecidos en la ley. También, abogó por un órgano que participe en el proceso de selección que tenga representación democrática y representación regional. Por último, algunos integrantes de la mesa abogaron por la incorporación de disposiciones transitorias tendientes a la igualdad de género.

Este Informe sirvió de base para la propuesta de nombramientos que hizo la 2ª Administración del Presidente Piñera, en abril de 2021.

4.2. Proyecto de Reforma Constitucional y modificación legal del expresidente Sebastián Piñera (2021)

El proyecto contenido en el Mensaje N.º 054-369, de 16 abril del año 2021, realiza un primer diagnóstico respecto al sistema de nombramientos del Poder Judicial en Chile. En él, advierte que la concentración de facultades en los tribunales superiores podría afectar la independencia judicial interna del Poder Judicial, toda vez que, quienes nombran a los integrantes de los tribunales inferiores, son los superiores jerárquicos, quienes simultáneamente son los revisores jurisdiccionales y disciplinarios y los encargados de la evaluación de esos inferiores.

Dentro de los objetivos de la reforma propuesta, destacan el modernizar el sistema del procedimiento de nombramientos haciéndolo público, poniendo el foco en el mérito, minimizar la discrecionalidad en la designación y finalmente, eliminar amenazas a la independencia judicial interna.

Dicha modernización supone una reforma a la Constitución, al Código Orgánico de Tribunales, y la creación de una Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales, organismo autónomo, integrado por representantes de los tres poderes del Estado, cuya principal función sería seleccionar y nombrar a los miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial, entre la segunda y séptima categoría, y los demás que la ley le encomiende, mediante un mecanismo público, transparente y basado en el mérito.



En relación con el proceso de nombramiento de jueces se distingue:

- i) A nivel del escalafón primario entre de la segunda y la séptima categoría, su designación se haría mediante un nuevo sistema que incorpora a la Corporación Administrativa del Poder Judicial “CAPJ” la cual, elaborará los perfiles de cada cargo. Luego se contempla la realización de un concurso a cargo de la “CAPJ” para preseleccionar los candidatos que, finalmente, son evaluados por la nueva Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales para su designación definitiva.
- ii) A nivel de Corte de Apelaciones y nombramientos del escalafón secundario y del personal, se establece una designación mediante concurso público preparados por la CAPJ. Con esto también se elimina además el “derecho propio” es decir, la idea de que la antigüedad otorgue a un postulante un derecho a participar de un concurso por el solo hecho de poseer mayor antigüedad.
- iii) A nivel de la Corte Suprema, se mantiene el actual sistema para la designación de fiscales judiciales y ministros de la Corte Suprema, pero se realizan ajustes como la realización de concursos públicos cuando se trate de cupos para candidatos internos del Poder Judicial de la misma forma que cuando se trata del cupo para abogados externos, por ende, se elimina aquí también la norma de “derecho propio” de los ministros más antiguos de las cortes de apelaciones.

Dentro de las ventajas de este proyecto, es preciso destacar que se fortalece la independencia judicial, se promueve el mérito, y se garantiza la publicidad del proceso de nombramientos. Por su parte, la Corte Suprema ha realizado algunas observaciones al proyecto de ley²³:

- i) Se repara en la composición de la Comisión, por ser política y sin representación regional;
- ii) Se propone considerar la participación de miembros del Poder Judicial en ella, introducir elementos regionales, extender sus facultades y atribuciones a los jueces de tribunales especiales, y otorgarle rango constitucional;
- iii) Se hace presente la necesidad de eliminar o morigerar la participación de los diversos poderes del estado en la selección de los integrantes;
- iv) Se señala la necesidad de que se incluyan criterios objetivos de decisión;
- v) Respecto del Consejo Consultivo, se sugiere reflexionar sobre la existencia de esta figura, e incorporar algunos de sus integrantes dentro de la Comisión
- vi) En cuanto la relación de la Comisión con la CAPJ, se levanta la posibilidad de que se generen dificultades, por ser este último un órgano dependiente de la Corte Suprema;

²³ Oficio N° 108-2021, mediante el cual el máximo tribunal evacuó su informe 10-2021 relativo al proyecto de ley que “Crea la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales y modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial” (Boletín N° 14.191-07) disponible en <https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=28712&tipodoc=ofic>



- vii) En materia de nombramientos, llama la atención que la iniciativa no se haga cargo de aspectos vinculados a la independencia judicial, como la carrera judicial; Se repara en que el diseño del nuevo procedimiento de nombramientos se aplique solo al escalafón primario.

4.3. Proposición Convención Constitucional (2022):

El año 2022, la Convención Constitucional, en su propuesta de Constitución Política de la República²⁴, propuso crear un Consejo de la Justicia el cual era definido en su artículo 342 como: “un órgano autónomo, técnico, paritario y plurinacional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es fortalecer la independencia judicial. Está encargado de los nombramientos, gobierno, gestión, formación y disciplina en el Sistema Nacional de Justicia.”

De acuerdo con el artículo 344 del texto de la Convención Constitucional, dicho órgano, estaría compuesto por un total de diecisiete integrantes, de los cuales ocho serían jueces electos por sus pares, dos funcionarios del Sistema Nacional de Justicia, dos integrantes de los pueblos y naciones indígenas y cinco nombrados de manera conjunta por el Congreso de Diputadas y Diputados y por la Cámara de las Regiones. Es decir, no tendría una mayoría de jueces.

Dentro de sus facultades, destacan: el mencionado Consejo estaría a cargo de efectuar los nombramientos de todos los jueces y funcionarios del Sistema Nacional de Justicia, además de cuatro integrantes de la Corte Constitucional, los cinco jueces del Tribunal Calificador de Elecciones y los tres jueces de cada tribunal electoral regional; ejercer medidas disciplinarias; efectuar revisiones periódicas de la gestión de todos los tribunales del Sistema Nacional de Justicia; evaluar y calificar, periódicamente, el desempeño de jueces y funcionarios del Sistema Nacional de Justicia; decidir sobre promociones, traslados, permutas y cese de funciones de integrantes del Sistema Nacional de Justicia; definir las necesidades presupuestarias, ejecutar y gestionar los recursos para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Justicia; velar por la habilitación, la formación y el continuo perfeccionamiento de quienes integran el Sistema Nacional de Justicia; dictar instrucciones relativas a la organización y gestión administrativa de los tribunales, entre otras.

Dentro de los problemas que se observaron, destacó, en primer lugar, una minoritaria presencia de jueces en su composición (ocho de diecisiete) lo que podría haber dado lugar a que nueve de los diecisiete integrantes no posean la calificación o méritos jurídicos necesarios, pudiendo incluso no tener el título de abogado en contravención de las recomendaciones internacionales como las del Estatuto Universal del Juez, Informe Relator Naciones Unidas y la Comisión de Venecia, los que recomendaron que por lo menos la mitad de los miembros de los Consejos

²⁴ Disponible en <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>



sean jueces. Destaca además el riesgo de verse afectada la independencia interna del Poder Judicial a causa del sistema de nombramientos por el cual optó la propuesta.

Por otro lado, fue motivo de preocupación la excesiva concentración de funciones entregadas al Consejo de la Justicia, por el evidente riesgo de captura política que ello implica para el Poder Judicial. En particular, fueron especialmente cuestionadas la facultad de nombramiento de miembros del Tribunal Calificador de Elecciones, como también la facultad de nombrar a la totalidad de los ministros de la Corte Suprema. En relación con estos últimos, no se tuvo en consideración la necesidad de reforzar la legitimidad democrática en los nombramientos de las máximas autoridades de la República mediante la participación de los órganos representativos. Lo anterior, atendida la función nomofiláctica que cumple la Corte Suprema respecto de toda la normativa aplicable en el país.

También se cuestionó la facultad entregada al Consejo de la Justicia de “efectuar una revisión integral de la gestión de todos los tribunales del Sistema Nacional de Justicia” (artículo 343 letra c), lo que en la práctica resultaba impracticable por la cantidad de revisiones anuales que suponía. Por otro lado, si bien esta facultad excluía la revisión de resoluciones judiciales, esto pudo verse afectado indirectamente dado que el Consejo además detentaba la facultad de “evaluar y calificar, periódicamente, el desempeño de juezas y jueces, funcionarias y funcionarios del Sistema Nacional de Justicia” (artículo 343 letra d).

4.4. Proposición Consejo Constituyente (2023):

El anteproyecto propuesto por la Comisión Experta en junio de 2023, al Consejo Constitucional, contenía un diseño de gobierno judicial basado en la asignación de cada una de las funciones, a cuatro órganos autónomos y especializados, además de consagrar un quinto órgano, llamado Consejo Coordinador del Poder Judicial, encargado de la coordinación. De esta forma, la arquitectura del modelo propuesto por la Comisión Experta, fue la siguiente:²⁵

- i) Un órgano encargado del nombramiento de los integrantes del Poder Judicial.
- ii) Un órgano encargado de ejercer las facultades disciplinarias
- iii) Un órgano encargado de la formación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios
- iv) Un órgano encargado de la gestión y administración del Poder Judicial
- v) Un Consejo Coordinador del Poder Judicial, de carácter consultivo, permanente e independiente con la función de coordinar la actuación de los precedentes órganos autónomos entre sí y con la Corte Suprema.

Si bien se trató de un diseño innovador para nuestra tradición constitucional, el modelo de descentralización funcional propuesto fue valorado, en tanto ofrecía mayores niveles de flexibilidad operativa, disminuyendo el riesgo de captura política y de otros grupos de interés,

²⁵ En este párrafo y en los que siguen de este acápite, estamos replicando parcialmente lo escrito en el documento García, José Francisco y otros. 2023: Comentario al anteproyecto de nueva Constitución. Gobierno judicial. Foro Constitucional UC.



además de favorecer el desarrollo de capacidades institucionales. Además, se estimó que la propuesta del anteproyecto satisfacía los principios (estándares) orientadores de un buen diseño de gobierno judicial, esto es, uno orientado a preservar la independencia subjetiva y objetiva, interna y externa, del Poder Judicial.

Sin embargo, las principales observaciones hechas al modelo de gobierno judicial contenido en el anteproyecto de la Comisión Experta se refirieron a las tensiones no resueltas entre las cuatro autonomías constitucionales otorgadas a cada órgano, y la función de coordinación del consejo coordinador. Por otro lado, al modelo propuesto también se le cuestionó la especificidad y extensión normativa con que se abordó este asunto.

En noviembre de 2023, el Consejo Constitucional entregó al Presidente de la República el texto de su propuesta de Constitución, que fue posteriormente sometida a plebiscito²⁶. En dicho texto, el Consejo Constitucional se hizo cargo de algunas de las observaciones planteadas, reduciendo la cantidad de órganos autónomos, además de eliminarse el Consejo Coordinador del Poder Judicial, quedando de la siguiente manera:

- i) Un órgano encargado del nombramiento de los integrantes del Poder Judicial.
- ii) Un órgano encargado de la formación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios
- iii) Un órgano encargado de la gestión y administración del Poder Judicial

De esta forma, las facultades disciplinarias se trasladaron a la Fiscalía Judicial, al mismo tiempo que ahora sería la Corte Suprema, a través de su presidente, quien “...velará por el debido funcionamiento y coordinación con los integrantes de la fiscalía judicial y los órganos encargados de la gobernanza judicial, respetando su debida autonomía...” (artículo 161)

Por otro lado, el Consejo Constitucional optó por especificar el tipo de autonomía de los órganos, siendo ésta legal y no constitucional, además de otras modificaciones que tendieron a disminuir la especificidad y extensión normativa del anteproyecto.

V. Nuestra propuesta: una solución integral y coherente

De los antecedentes analizados en los capítulos anteriores, se desprende un diagnóstico compartido respecto de la necesidad de efectuar cambios profundos en la forma cómo está estructurado el Poder Judicial, generando con ello una nueva definición orgánica, con funciones diferenciadas en su interior, que garanticen una Administración de Justicia independiente y efectiva.

²⁶ Disponible en <https://www.procesoconstitucional.cl/docs/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf>



La primera gran definición se encuentra en el consenso reiterado en los diversos estudios y planteamientos, referido a la necesidad de proceder a la **separación de las funciones jurisdiccionales respecto de aquellas que no lo son** por su naturaleza jurídica de índole administrativo. Así, los temas propios de gobierno judicial que serían objeto de una regulación son los siguientes: cuestiones referidas a nombramientos judiciales y de funcionarios; gestión y administración de los recursos del Poder Judicial; calificación de los jueces y ejercicio de la potestad disciplinaria; y formación y capacitación de los jueces. En términos constitucionales, ello conduce a terminar “la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación” que el artículo 82 de nuestra Carta Política reserva a la Corte Suprema.²⁷ Tal función le fue concedida hace ya más de dos siglos, por la Constitución de 1823, y la ha mantenido desde entonces de modo inalterable, aumentando exponencialmente el ámbito de tareas administrativas que deben asumir los integrantes del máximo tribunal,

Conviene tener presente algunas cifras para poner en perspectiva la magnitud de la carga no jurisdiccional y jurisdiccional de la Corte Suprema: los integrantes del Poder Judicial son cerca de 14.000, de los cuales más de 1.600 son jueces (lo anterior sin incluir los cerca de 1.200 funcionarios de la CAPJ). Por otro lado, el Poder Judicial administra un presupuesto de 700.000 millones de pesos²⁸, y desarrolla su trabajo en 460 juzgados (a los que se debe sumar la Corte Suprema y las 17 Cortes de Apelaciones) desplegados a lo largo del territorio nacional.²⁹ Por su parte, en cuanto a la carga jurisdiccional de la Corte Suprema, el año 2023 registró más de 250 mil ingresos. Si bien cerca de un 90% de ellos corresponde a apelaciones propias de recursos de protección vinculados a alzas de planes de Isapres, los restantes 25 mil ingresos son asuntos jurídicos de mayor complejidad y trascendencia jurídica.

Así, el desafío que el ordenamiento jurídico le entrega a nuestro Máximo Tribunal es alto: consiste en, simultáneamente, resolver cuestiones jurisdiccionales de la mayor trascendencia para la comunidad nacional y el resguardo del Estado de Derecho; y administrar esta gigantesca y progresivamente compleja institucionalidad. Consecuentemente ambas funciones, las propias de un tribunal superior y las no jurisdiccionales, se ven afectadas en sus resultados negativamente, pero especialmente aquellas no jurisdiccionales.

Se ha hecho impostergable abordar esta realidad a partir de los problemas advertidos, y que concluyen, en síntesis, en la necesidad de:

Fortalecer las tareas jurisdiccionales de la Corte Suprema, radicando las responsabilidades de la misma a lo propio de la administración de justicia, relevando las

²⁷ Dicha eliminación no es obstáculo a la subsistencia del recurso de queja, toda vez que dicho recurso tiene por objeto controlar las falta o abusos graves cometidos por los jueces en el marco de sus actos jurisdiccionales. Además, es coherente -y así se sugiere- con el hecho que la Corte Suprema pueda dictar auto acordados para efectos de regular el correcto ejercicio de las funciones jurisdiccionales de los tribunales bajo sus atribuciones o dependencia.

²⁸ Ley de Presupuestos correspondiente al año 2024. Disponible en: [articles-330063_doc_pdf.pdf \(dipres.gob.cl\)](#)

²⁹ Datos publicados por el Poder Judicial, del año 2023, disponibles en: [Poder Judicial en Números \(pjud.cl\)](#)



tareas centrales que debe asumir como superior jerárquico en esas jurisdiccionales, teniendo presente su función de velar por la uniformidad y coherencia de las doctrinas jurisprudenciales; y

Definir un nuevo modelo para el ejercicio de las funciones no jurisdiccionales, excluyendo de éste al máximo tribunal, sea adoptando el camino de los Consejos de Justicia, que asumen la totalidad de esas funciones, o estableciendo una alternativa desconcentrada o híbrida, en la que estas distintas funciones se llevan a cabo por órganos o instituciones autónomas unas de otras, procurando formas de coordinación entre sí y con los tribunales, sin perder su respectiva independencia. Así, por ejemplo, en relación al sistema de nombramientos, se sugiere un sistema que considere únicamente criterios objetivos, de manera vinculante, y en un proceso público y transparente de designación.

De esta forma, *nuestra proposición consiste, en primer lugar*, en definir un nuevo rol para la Corte Suprema en cuanto cabeza de la acción tutelar de los derechos y obligaciones de las personas, asumiendo una labor integradora, directiva y uniformadora de la jurisprudencia, robusteciendo la acción de juzgar con apego al derecho y respeto a esa jurisprudencia, evitando interferencias con otros poderes públicos en sus actuaciones. Va implícito en esta redefinición de sus funciones, el término de su labor de superintendencia del Poder Judicial.

Esta redefinición, además de contar con un amplio consenso en la comunidad académica,³⁰ sirve para observar algunas realidades que golpean la acción de los tribunales de justicia y de nuestro Máximo Tribunal en particular, que requieren de cambios profundos. Así, la principal de estas realidades está dada por la falta de uniformidad de la jurisprudencia, cuestión que ha sido una crítica constante hacia la Corte Suprema.³¹ Ella asume esta responsabilidad a través del pronunciamiento que efectúa ante diversos recursos que llegan a su conocimiento: vía casación en el ámbito civil y comercial, vía recurso de unificación de jurisprudencia en lo laboral, vía nulidad en lo penal, vía protección en derechos constitucionales, vía apelación en lo contencioso

³⁰ Sobre este punto, es importante considerar que el Foro Procesal Civil, integrado académicos de distintas universidades del país entre los años 2004 a 2009, propuso dentro de las bases del nuevo sistema de enjuiciamiento civil, fortalecer el rol unificador de jurisprudencia de la Corte Suprema y limitar el acceso a la misma. Lo anterior se tradujo en los proyectos de ley ingresados en el año 2009 (Boletín 6567-07, retirado) y 2012 (Boletín 8197-07, en segundo trámite constitucional); que reemplazaban el recurso de casación en el fondo por uno denominado “extraordinario”, de acceso limitado. Si bien la indicación de abril del año 2021 a este último proyecto de ley repuso el recurso de casación, se incorporan distintas disposiciones tendientes a fortalecer el rol unificador y creador de doctrina jurisprudencial por la Corte Suprema.

³¹ Sobre este punto, valga tener a la vista el trabajo del profesor Alejandro Vergara Blanco, en que analiza los cambios en la jurisprudencia de la Corte Suprema en los últimos 15 años, en diversos puntos jurídicos relacionado con el derecho administrativo:

- Vergara Blanco, Alejandro, “El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema: Líneas y vacilaciones. Veinte temas, diez años (2008-2018)”, Revista de Derecho Administrativo Económico N°28, marzo 2019. Disponible en [file \(uc.cl\)](#)
- Vergara Blanco, Alejandro, “El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema, II: Líneas y vacilaciones durante 2019”, Revista de Derecho Administrativo Económico N°31, junio 2020. Disponible en: [file \(uc.cl\)](#)



administrativo, entre otras. Así, existen críticas fundadas a la efectividad de su labor en este propósito, pues la ha cumplido en forma débil y no pocas veces de modo contradictorio.³²

Contribuye a esta dispersión jurisprudencial y a la falta de certeza jurídica, la forma cómo se integran las salas de nuestro máximo tribunal, las que cambian por la ausencia de titulares o por la presencia variable de abogados integrantes, todo lo cual configura en el tiempo, una inevitable diversidad de criterios. No resulta extraño, entonces, los habituales e imprevisibles cambios en la doctrina jurisprudencial. La eliminación de los abogados integrantes, sustituidos por Ministros Suplentes, de dedicación exclusiva y con reglas de radicación en las salas donde integran, según se determine, podría contribuir a evitar esas contradicciones que dañan la certeza y seguridad jurídica como base esencial del Estado de Derecho.

Del mismo modo, la aplicación del principio de relatividad del efecto de las sentencias establecido en el Código Civil, ha sido llevado a posiciones extremas que desfavorecen seriamente esa certeza jurídica. En efecto, la idea fundamental de este principio apunta a limitar los efectos jurisprudenciales de toda sentencia, decretando que éstos sólo pueden referirse y afectar directamente a las materias y personas involucradas en esa causa (y a sus sucesores legales) y que consecuentemente han podido ejercer su derecho de defensa.³³ Así, solo el legislador puede efectuar interpretaciones que tengan efectos obligatorios hacia el futuro, de acuerdo al principio que recoge el primer inciso del citado artículo 3° del Código Civil.

Se entiende la lógica subyacente en esta norma en cuanto los hechos específicos de la controversia que está resolviendo un fallo son únicos y, aparentemente irrepetibles, de modo que las consideraciones jurídicas que se han tenido en cuenta para dictar sentencia solo se aplican con imperio a esas partes y a nadie más, quedando el juez libre de efectuar el fallo que estime conveniente en otro juicio posterior, a pesar de la similitud que pueda existir entre ambos pleitos.

No obstante, esta aproximación adolece de un defecto: es posible que existan situaciones similares en el futuro que exijan la aplicación de los mismos criterios jurídicos –razón para decidir– utilizados en un caso anterior, dejando una sensación de arbitrariedad si acaso dichos criterios aplicados se modifican y se falla en un sentido enteramente contrario al anterior. En síntesis, se atenta contra el principio de igualdad ante ley.

En efecto, la ley debe ser clara y las decisiones judiciales predecibles, pues las personas esperan del derecho claridad en sus contenidos normativos. Podrá haber cambios producto de alguna

³² Antonio Bascañán y Rodrigo Correa, “El Poder Judicial en la Constitución”, en Justicia y Nueva Constitución, ediciones UAI, 2023, p. 36-38.

³³ Según lo afirma Ried, citando a Ezurmendía, Romero y Grande, “la justificación [de la regla contenida en el artículo 3° del Código Civil] no es otra que “la inafectación de los efectos de la cosa juzgada a los intereses de terceros ajenos a la contienda, tanto en sentido positivo (aprovecharse del fallo) como en sentido negativo (perjudicarse de éste)”⁸⁶, ya que podrían verse comprometidos “la bilateralidad de la audiencia, el principio de contradicción, y muy especialmente, el derecho a defensa”. En Ried Undurraga, Ignacio, “El efecto erga omnes de la sentencia de la acción de protección: ...”, Revista Chilena de Derecho, Vol. 51 N° 1, p. 122 [2024].



particularidad de un caso o por la aplicación de otras normas que le son atingentes a esta nueva causa, en cuyo caso no hay impedimento a que se modifique el criterio con su debido fundamento.

En el sistema de “*common law*” esta circunstancia no se produce de igual modo por la aplicación de la doctrina de los precedentes (*stare decisis*), que obliga a los jueces a aplicar la *ratio decidendi* contenida en un fallo anterior (esto es, las consideraciones de derecho que sirvieron de fundamento a ese fallo) en situaciones similares. Por cierto, esta doctrina no es de aplicación matemática y la jurisprudencia anglosajona procura de tiempo en tiempo modificar esos precedentes con mayor o menor consistencia, pero con prudencia y favoreciendo la estabilidad y la seguridad jurídica.

En nuestra tradición y cultura jurídica, la transposición de dicha doctrina no sería del todo conveniente. Sin perjuicio de ello, cabe pensar en algún camino que sea el justo medio o que procure una aproximación más equilibrada, que conduzca a una mayor responsabilidad y consistencia en los fallos judiciales, obligando a los jueces a “tener presente” (sin obligar) la jurisprudencia anterior, con apertura para mantenerla o modificarla según los fundamentos que tenga en consideración el discernimiento del juez.

Esta tarea podría ser una de responsabilidad de la Corte Suprema y de este modo servir de criterio inspirador del trabajo judicial en todos los niveles. Así se preservaría la interpretación particular en cada caso sin que este sea obligatorio hacia el futuro, pero bajo el deber de todo juez de hacerse cargo de la jurisprudencia preexistente en la materia, con derecho a cambiarla si lo justifica con razones, favoreciendo de este modo a la coherencia en la aplicación de la ley.³⁴

La aplicación de estos criterios podría colaborar también en la conveniencia de asegurar que las sentencias judiciales estén siempre fundadas en el orden constitucional y legal vigente, habida consideración de la jurisprudencia establecida, sin procurar interferir a través de sus dictámenes en la labor que les corresponde soberanamente a otros poderes públicos. Así como se reclama la independencia del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones, a éste le corresponde limitar sus actuaciones de modo que sus resoluciones no se conviertan en políticas públicas ni en normas jurídicas de carácter general propias de otras potestades.

Por otro lado, aquello que algunos denominan “activismo judicial” se configura como uno de los vicios que se han ido incorporando en algunos de nuestros tribunales, fenómeno que se aprecia también a nivel internacional. De hecho, lo que se logra por esta vía es, por una parte, imponer su propio sentido de justicia en una causa procurando atribuir efectos generales posteriores, en reemplazo de la ley vigente. José Francisco García y Sergio Verdugo hablan de

³⁴ En la indicación sustitutiva presentada en abril de 2021 al proyecto de ley que aprueba un nuevo Código Procesal Civil (Boletín 8197-07), se fortaleció precisamente la coherencia y predictibilidad de las decisiones judiciales, tanto a nivel de primera instancia (e.g. exige en la sentencia definitiva la incorporación de doctrina jurisprudencial) como en la procedencia y tramitación del recurso de casación (en el fondo).



que, mediante el activismo, “*los jueces se transforman en defensores de causas que se estiman como convenientes y que (según sus subjetivas opiniones personales) no están siendo satisfechas por el sistema político*”³⁵.

Por esta mala práctica también se suplanta la voluntad democrática de los órganos competentes para establecer normas generales, para las cuales –además– los jueces no están debidamente preparados en tanto ello exorbita sus funciones propias. Impulsar una política pública en salud exige del respaldo técnico que un gobierno encuentra en su Ministerio de Salud y, en lo concerniente a los recursos, en el Ministerio de Hacienda. Ningún respaldo de esa índole posee el Poder Judicial, por lo que intentar dictar políticas públicas o verdaderas leyes vía sentencias, corre además el riesgo de fracasar por cuestiones de competencia o especialidad.³⁶

Asimismo, es natural que se produzca una reacción adversa de las partes cuando son objeto de decisiones de estas características, ya que al incurrir en el área de las políticas públicas se entra en el ámbito de la política contingente, perdiendo el juez su imparcialidad y reduciendo el derecho a defensa de las partes afectadas.

Existen numerosos ejemplos en la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema en ese sentido (caso Isapres, ley Ricarte Soto, migraciones, etc.) que nos llevan a pensar en la necesidad imperativa de circunscribir los fallos judiciales a la aplicación del derecho, esto es, de la ley, la Constitución y los tratados internacionales en los casos que conoce, sin exceder su ámbito, por atractivo que ello le pueda parecer a un juez o a un tribunal colegiado.

En segundo lugar, nuestra propuesta, teniendo en consideración el contundente cuestionamiento descrito previamente a los Consejos de Justicia, propone establecer en nuestro país un sistema desconcentrado y con distintos órganos autónomos, independientes entre sí, para el ejercicio de las principales funciones **no jurisdiccionales**, evitando las consecuencias del exceso de poder y favoreciendo entidades expeditas que contribuyan al soporte y mejoría de la acción de los tribunales, único norte de las labores no jurisdiccionales.³⁷

Adicionalmente, la desconcentración de las facultades de gobierno judicial en órganos autónomos favorece la independencia, tanto externa como interna de los jueces al resolver una causa. Ello pues los jueces al fallar no solo están sujetos a la revisión de sus determinaciones por su superior jerárquico por la vía de los recursos, lo que es consustancial a todo sistema judicial, sino que lo están también cuando los nombramientos a que aspiran, las calificaciones y la potestad sancionatoria a la que están sometidos están en manos de los mismos tribunales a los cuales los jueces están subordinados.

³⁵ García, José Francisco y Verdugo, Sergio (2013): “Los peligros del activismo judicial”.

³⁶ Ver LYD, Temas Públicos N° 1635, de fecha 11/4/24 y FJG, Apunte Constitucional N° 21, de fecha 4/10/23.

³⁷ Es preciso considerar que el Comité de Expertos creado por la ley N°21.533 para proponer un borrador de nueva Constitución, integrado transversalmente con distintas sensibilidades académicas y políticas, optó de manera unánime por un modelo desconcentrado, según se expuso.



Por estas consideraciones, que se suman a los análisis realizados previamente, nuestro camino de solución apunta a un sistema desconcentrado en la organización de las labores no jurisdiccionales para que cada una de ellas, funcionando con independencia, pueda servir con eficacia a la labor de los jueces.

A continuación, detallaremos el contenido de esta propuesta, atendiendo al siguiente esquema: primero, nos referiremos a la forma de enfrentar el Gobierno Judicial, desarrollando las entidades y mecanismos a través de los cuales proponemos se estructuren, y luego en lo referido al rol que le cabe a la Corte Suprema.

1. Ejes de la propuesta de gobierno judicial

La propuesta consiste en estructurar las tareas de gobierno judicial en torno a tres órganos autónomos y reformular la función de calificación y la potestad disciplinaria, modificando la competencia de organismos existente, añadiendo otras que habiliten un sistema sancionador que respete las garantías del debido proceso. Igualmente, se propone una instancia coordinadora, según se explicará a continuación.

a) Órganos autónomos

Los órganos se ocuparán de las tareas de **nombramientos judiciales**, de la **gestión y administración del Poder Judicial** y de **formación y capacitación de jueces y funcionarios judiciales**.

Estos serán los que a continuación se describen, con sus respectivas integraciones y otros elementos que los definen:

- i) Comisión de Nombramientos Judiciales: selección y nombramiento en base a criterios objetivos y vinculantes**
 - a. Objeto:** efectuar los nombramientos de todos los ministros de las cortes de apelaciones del país, de los jueces de primera instancia y de los auxiliares de la administración de justicia, mediante un procedimiento público, únicamente a base del mérito y con criterios objetivos. Reemplaza las funciones que hoy tienen los tribunales superiores de justicia y el Presidente de la República en la designación de los jueces a partir de las propuestas de dichos tribunales. Es una especie de Sistema de Alta Dirección Pública judicial, difiriendo de aquella del Servicio Civil en cuanto es especializada en la materia, actúa a través de la Corporación de Gestión y Administración del Poder Judicial en la implementación integral de los procedimientos conducentes a la designación de jueces. Lo anterior, la convierte en un mecanismo más eficaz, rápido y de menor



costo. No propone nombres para que otra autoridad designe, sino que los nombra directamente. Se deberán establecer normas para asegurar la oportunidad en los nombramientos.

b. Integración:

- i. Un abogado con 15 años de destacada trayectoria académica o profesional, designado por el Presidente de la República, de una nómina conformada por concurso público, de acuerdo a la ley, quien lo presidirá.
- ii. Dos abogados con 15 años de destacada trayectoria académica o profesional designadas por un quorum de 4/7 el Senado, de una nómina conformada por concurso público, de acuerdo a la ley.
- iii. Un juez designado por la Corte Suprema, de una nómina conformada por concurso público, de acuerdo a la ley.
- iv. Un juez designado por los ministros de las Cortes de Apelaciones, de una nómina conformada por concurso público, de acuerdo a la ley.
- v. Dos jueces designados por sorteo de una nómina integrada por jueces elegidos por sus pares de asiento de Corte con más de 8 años de antigüedad en el cargo, de acuerdo a la ley.
- vi. Los jueces que sean designados conforme a lo establecido para formar parte de la Comisión no podrán desempeñar funciones judiciales por el período de la integren.

c. Atribuciones: le corresponderá confeccionar la nómina (quina) de los integrantes de la Corte Suprema y designar a los ministros de las Cortes de Apelaciones, los jueces letrados, los auxiliares de la administración de justicia (incluyendo notarios y conservadores) y las demás personas que determine la ley. Los procedimientos de sus actuaciones deberán ser públicos y transparentes, y sus decisiones **deberán ser fundadas y efectuadas exclusivamente en conformidad a factores objetivos del postulante**, tales como: el mérito, el perfeccionamiento técnico, la capacidad profesional, eficiencia en la administración de justicia, coherencia en los criterios de dictación de sentencias, trayectoria, probidad y experiencia. Le corresponderá asimismo autorizar los traslados y permutas de jueces y funcionarios judiciales. Los acuerdos se adoptarán con 4/7 de los integrantes de la comisión.

d. Calificación: esta Comisión estará a cargo de la calificación de los jueces, función que se desarrollará a través de comisiones regionales que se establecerán y actuarán en conformidad a la ley, y que deberán seguir los criterios y formas de evaluación establecidos por la Comisión, según los parámetros objetivos indicados previamente.



- e. **Funcionamiento:** los integrantes de la Comisión tendrán dedicación exclusiva, durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser reelegidos para un nuevo período. La implementación de sus decisiones y convocatorias se hará a través de la Corporación de Gestión y Administración del Poder Judicial.
- f. **Responsabilidad:** Deberán actuar con independencia de toda injerencia externa y estarán sujetos a las sanciones que establezca la ley, incluyendo aquellas de naturaleza penal, para el caso de que actúen en forma indebida, irregular, arbitraria o ilícita, o sin respetar la debida independencia inherente al ejercicio de sus altas responsabilidades.

Para los **nombramientos de ministros de la Corte Suprema**, se sugiere mantener lo central del actual sistema, con las siguientes modificaciones que eviten las dificultades que se han presentado:

- La Comisión de Nombramientos (y no el Pleno de la CS, como es en la actualidad, según se señaló anteriormente) sería la encargada de elaborar la quina de nombres para ser presentada al Presidente de la República. Esta nómina será escogida por la Comisión luego de un concurso público de antecedentes, en base a los elementos objetivos de mérito indicados precedentemente, que incluirá además la participación de los postulantes en audiencias públicas, e irá priorizada según el resultado del postulante en el proceso. Se elimina el derecho que la actual Constitución le entrega al ministro de Corte más antiguo, ya que se privilegia el mérito.
- El Presidente de la República escogerá uno de los nombres propuestos dentro de los 30 días de recibida la quina. De no hacerlo, el nombre de quien la encabece se presentará a la instancia siguiente (el Senado).
- El postulante escogido por el Presidente (o, en subsidio, el de quien la encabece, conforme a lo dicho) será presentado al Senado para su ratificación o no. Esta Corporación deberá convocar a una audiencia pública donde se oirá al candidato y se recibirán presentaciones por escrito de quienes quieran formular una opinión al respecto. El Senado deberá votar su nombramiento dentro de 30 días de recibida la propuesta del Presidente de la República, aprobando su designación mediante un quorum de 4/7; de lo contrario quedará nombrado el candidato presentado por éste. De rechazar el Senado la propuesta presidencial, la Comisión deberá integrar con un nuevo nombre la quina de entre los postulantes en ese mismo proceso y enviarle la nueva quina al Presidente, repitiendo el procedimiento anterior en cuanto a sus efectos.



ii) **Corporación de Gestión y Administración del Poder Judicial: transparencia y profesionalización**

a. **Objeto:** este órgano será responsable de gestar y manejar todos los recursos del Poder Judicial, con una amplia y real participación de profesionales expertos en estas materias. Tiene su antecedente en la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial, proponiendo modificar la estructura de conducción en conformidad a estándares de administración adecuados.

b. **Integración de su Consejo Directivo:**

- Un ministro de la Corte Suprema, designado por su Pleno, quien lo presidirá.
- Un ministro de las Cortes de Apelaciones, designados por sus integrantes. Dos jueces designados por sorteo de una nómina integrada por jueces elegidos por sus pares de asiento de Corte, con más de 8 años de antigüedad en el cargo, de acuerdo a la ley.
- Tres profesionales con experiencia en gestión y administración de empresas (públicas o privadas), con más de 10 años en esas funciones, elegidos por concurso público y designados por el Sistema de Alta Dirección Pública.
- Un representante de los funcionarios judiciales quien solo tendrá derecho a voz, elegido en la forma que establezca la ley.
- Igualmente, habrá un Director Ejecutivo, designado por el Consejo, con experiencia y calificación en gestión o administración de empresas públicas o privadas, que tendrá a su cargo la administración y vigilancia inmediata de la Corporación, de acuerdo con las facultades conferidas e instrucciones impartidas por el Consejo.

c. **Atribuciones:** Le corresponderá gestionar y administrar los recursos físicos (infraestructura y equipamiento), tecnológicos y humanos del Poder Judicial para el aseguramiento de una pronta y adecuada administración de justicia; con plena independencia en el uso y destino de los recursos fiscales recibidos, de acuerdo a normas de transparencia y publicidad. Igualmente, estará a cargo de prestar servicios en infraestructura y en materia de recursos humanos presenten por parte de los demás órganos autónomos; en particular deberá ejecutar los procedimientos administrativos conducentes al nombramiento de jueces que disponga la Comisión de Nombramientos.



- d. **Responsabilidad:** En el ejercicio de sus funciones la Corporación deberá observar un estricto apego a las normas legales y administrativas vigentes y sujeción a la probidad en la función pública; los funcionarios de la Corporación deberán, además, observar subordinación a las resoluciones de su Consejo Directivo. Se deberán efectuar auditorías internas y externas, y la Contraloría General de la República deberá fiscalizar la legalidad de los gastos efectuados por la Corporación, sin pronunciarse sobre el mérito de estos ni, menos aún, referirse de ningún modo directo o indirecto, a los pronunciamientos judiciales.

iii) **Academia de Formación Judicial: pluralismo y alto estándar en la formación**

- a. **Objeto:** este órgano estará a cargo de la formación y capacitación de los jueces y funcionarios judiciales, tanto para quienes ingresan como para quienes aspiran a cargos superiores; debe además procurar mantener actualizados los conocimientos de los jueces ante los constantes cambios normativos. Su antecesor es la actual Academia Judicial, la que modificará su integración y forma de funcionamiento, integrando -para el pleno cumplimiento de sus tareas- a las universidades, asegurando así una adecuada descentralización y diversidad en la formación y capacitación de los jueces.

b. **Integración de su Consejo Directivo:**

- Un ministro de la Corte Suprema, designado por el Pleno, quien lo presidirá.
- Un ministro de las Cortes de Apelaciones, designados por estos.
- Dos jueces designados por sorteo de una nómina integrada por jueces elegidos por sus pares de asiento de Corte, con más de 8 años de antigüedad en el cargo, de acuerdo a la ley.
- Tres representantes de universidades reconocidas por el Estado, cuyas Facultades de Derecho estén acreditadas por 5 años o más, elegidos por los Decanos de dichas instituciones.

- c. **Atribuciones:** Le corresponderá dictar y aprobar los programas de formación inicial de jueces y aquellos requeridos para ser nombrado en determinadas jerarquías de acuerdo a la ley, así como los que permitan la capacitación y actualización judicial. Incluye lo concerniente a los funcionarios judiciales y a los auxiliares de la administración de justicia. Las universidades podrán dictar los



cursos antes mencionados, los que deberán ser acreditados por la Comisión según establezca la ley.

b) Potestad Disciplinaria.

Proponemos que la potestad sancionadora se estructure en torno a dos funciones: una, la de investigar las denuncias de irregularidades que se formulen en contra de un juez; y, otra, la de resolver la acusación que, en su caso pueda formular quien instruye la investigación. La primera será cumplida por los fiscales judiciales hoy existentes en los tribunales superiores de justicia; la segunda, por tribunales *ad hoc* que se constituirán a partir de jueces nominados para tal efecto.

Los **Fiscales Judiciales** efectuarán las investigaciones necesarias para indagar la responsabilidad de los jueces que sean denunciados por haber cometido actuaciones irregulares de naturaleza administrativa establecidas por la ley. En el caso de configurarse la existencia de tales actuaciones indebidas, los fiscales deberán formular acusación con propuesta de sanción al tribunal *ad hoc* que se constituya para el caso. Los Fiscales Judiciales no podrán integrar salas de los tribunales superiores de justicia.

Habrán **Tribunales *ad hoc*** que velarán por la conducta y buen comportamiento de los jueces, quienes se pronunciarán respecto de las acusaciones que, en su caso, establezcan los fiscales judiciales. Estos tribunales estarán conformados por 3 jueces sorteados para el caso, que se escogerán de entre una lista de jueces que se confeccionará bianualmente, sorteados entre los jueces de asiento de corte con más de 8 años de antigüedad en el cargo, en la forma que establezca la ley. No podrán integrar el tribunal *ad hoc* los jueces que pertenezcan a la misma jurisdicción del juez investigado.

c) Coordinación y autonomía

La estructura que se propone en orden a crear tres órganos autónomos que se encarguen de las funciones de nombramiento, gestión administrativa y formación y capacitación, plantea un difícil dilema. Por una parte, referido a la necesidad de integrar de alguna forma a sus diferentes componentes, de manera que la separación de funciones no diluya la necesidad de perfilar un Poder Judicial que actúe de forma armónica y articulada, con unidad de propósitos y eficacia en los resultados. De otra, la necesidad de preservar en cada instancia la necesaria autonomía para que cada cual logre llevar adelante sus objetivos sin estar conducido o manipulado por otros.

Para tales efectos, la ley debiese crear una instancia de **coordinación formal, sin atribuciones vinculantes**, en la que participen los diferentes actores debidamente representados y sin que



exista hegemonía de ninguno, salvo la de asegurar que en su integración exista siempre mayoría judicial.³⁸

2. Ejes del rol de la Corte Suprema

En base a las consideraciones previamente expuestas y al modelo de gobierno judicial descrito, la Corte Suprema asume su condición de máximo tribunal de la República, comprometido con respetar y hacer respetar la aplicación del derecho establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

Consecuentemente, se sugiere la realización de las modificaciones normativas pertinentes que reflejen los siguientes postulados:

1. La Corte Suprema es el máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial.
2. Le corresponde a dicha corte asegurar la uniforme interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.
3. Es responsabilidad de la Corte Suprema garantizar la efectiva vigencia de los derechos y garantías constitucionales en las materias propias de su competencia.
4. Subsisten las funciones y responsabilidades que le corresponden al Presidente de la Corte Suprema, conforme a la Constitución y la Ley (e.g. informar proyectos de ley, función arts. 28 y 29 CPR).
5. La Corte Suprema ejerce sus atribuciones en todos los tribunales de la Nación, con la sola excepción del Tribunal Constitucional y de la Justicia Electoral.
6. La Corte Suprema podrá dictar auto acordados que permitan el mejor funcionamiento de los tribunales en el ámbito de sus funciones jurisdiccionales.
7. Corresponde a la Corte Suprema representar a los tribunales de justicia ante los demás poderes del Estado.
8. La Corte Suprema y los jueces emitirán sus resoluciones de acuerdo a la Constitución y la ley, y no podrán ejercer las potestades que el ordenamiento jurídico entrega a otros poderes públicos.
9. La Corte Suprema deberá velar por la observancia de los principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas en los tribunales que integran el Poder Judicial.

³⁸ La experiencia de la Comisión Coordinadora del Sistema de Justicia Penal constituye un aval para este modelo que se propone. Dicha entidad ha logrado coordinar al Gobierno (Ministro de Justicia y DDHH), el Poder Judicial (Presidente de la Corte Suprema), el Ministerio Público (Fiscal Nacional), la Defensoría Penal Pública (Defensor Nacional), Carabineros de Chile (General Director de Carabineros), Policía de Investigaciones (Director General) y Colegio de Abogados (Representante de los Colegios de Abogados), en los más variados proyectos, en la aplicación de leyes o en la coordinación ante situaciones concretas, con buenos resultados y sin que sus instituciones pierdan su independencia o se sientan amenazados por la hegemonía de alguno de sus integrantes. Funciona a través de sesiones periódicas, constitución de comisiones permanentes o ad hoc, y se reúnen bimestralmente a lo menos. Los frutos alcanzados por este mecanismo han incentivado una mayor y mejor coordinación.



10. Las sentencias judiciales solo tienen fuerza obligatoria respecto de las partes e intervinientes y en las causas en que se pronunciaren. Sin perjuicio de ello, los jueces al resolver deberán tener presente los criterios contenidos en tanto en sus fallos anteriores como en aquellos emanados de la Corte Suprema, cuando exista similitud entre ellos, correspondiéndole al Máximo Tribunal velar por la coherencia de la doctrina jurisprudencial.
11. La Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones estarán integradas solo por ministros Titulares o, en su caso, por ministros Suplentes que funcionarán con dedicación exclusiva. Podrán postular a ser Ministros Suplentes abogados con trayectoria jurídica y probada experiencia profesional.