

Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado

Comentarios al Proyecto de Ley sobre Nombramientos Judiciales

Hernán Larraín F.
Programa de Reformas a la Justicia
Derecho UC
2 de diciembre de 2025

I

Antecedentes

El debate sobre los nombramientos judiciales en nuestro país tiene una historia que se extiende por varios años, reflejando la complejidad y la importancia de este tema en el contexto de la crisis judicial que asola a nuestro país y por su relevancia para la consolidación del Estado de Derecho.

Personalmente, inicié el estudio de esta materia durante el 2° Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, en el marco de un esfuerzo colaborativo que involucró a la Asociación Nacional de Magistrados, académicos y miembros de diversos centros de estudio universitarios e independientes, para elaborar una propuesta de un nuevo mecanismo de designaciones. Este grupo de trabajo fue coordinado desde el Ministerio de Justicia en 2018 y tuvo como objetivo fundamental recoger estudios y experiencias referidos a sistemas de nombramientos judiciales, destinados a crear una fórmula que promovieran la independencia y la transparencia en dicho proceso.

El resultado de este esfuerzo fue la propuesta presentada en enero de 2019, que más adelante se convertiría en un proyecto de ley ingresado a trámite legislativo en abril de 2021 (Boletines 14.191-07 y 14.192-07). Estos proyectos (reforma constitucional y del COT) proponían la creación de una Comisión de Nombramientos Judiciales, de carácter autónomo, cuya misión sería asegurar que el Poder Judicial operara libre de injerencias indebidas en el proceso de designaciones. La propuesta priorizaba para lograr ese propósito consideraciones objetivas, la trayectoria y el mérito de los postulantes, y contenía un completo mecanismo de reforma constitucional y legal para establecer un nuevo sistema de nombramientos. Sin embargo, a pesar de su relevancia, este proyecto no fue tramitado por el Congreso en esa legislatura, no obstante contar con urgencia permanente por parte del Ejecutivo.

En el marco del 2° proceso constituyente, como miembro de la Comisión Experta, tuve la oportunidad de impulsar propuestas relacionadas con el Gobierno Judicial, que profundizaban la línea planteada en la iniciativa legal mencionada. Estas ideas incluían la creación de órganos autónomos para el nombramiento de jueces, la administración de los recursos del Poder Judicial, la formación de los jueces y un nuevo esquema de potestad sancionatoria que sería entregado a los fiscales judiciales. La finalidad de estas iniciativas era fortalecer la independencia interna y externa de los jueces, promoviendo una judicatura profesional que dejara la labor jurisdiccional en manos de la Corte Suprema y los tribunales

de justicia, poniendo fin a la superintendencia directiva, correccional y económica que ha ejercido la Corte a lo largo de más de dos siglos, creando en su reemplazo órganos autónomos que se harían cargo de esas funciones. Lamentablemente, esta proposición, a pesar de haber sido aprobada por una inmensa mayoría del Consejo Constituyente, no logró ser aprobada debido al resultado alcanzado por la propuesta global que efectuó dicho Consejo, rechazada por la ciudadanía en diciembre de 2023.

La crisis generada por algunos casos de connotación nacional, como el denominado “caso Audios”, llevó al Gobierno del Presidente Gabriel Boric a presentar un nuevo proyecto en octubre de 2024. Este proyecto fue refundido en el Congreso con el mensaje del gobierno anterior y con diversas mociones parlamentarias presentadas, y podemos afirmar que ha seguido en gran medida los lineamientos propuestos en la iniciativa del Presidente Piñera y del segundo proceso constituyente. En la votación general en la Cámara, el proyecto fue aprobado con 110 votos a favor y 4 en contra, lo que refleja un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar el sistema de nombramientos judiciales.

Este proyecto nace de un diagnóstico compartido que señala que el sistema actual de nombramientos genera una desconfianza generalizada. Las críticas se centran en la discrecionalidad del sistema, la falta de transparencia en las designaciones y la posibilidad cierta de intervención de terceros (operadores políticos y judiciales) que buscan influir indebidamente en estos procesos. Esta situación resta independencia a los tribunales de justicia y pone en riesgo la confianza pública en el sistema judicial (como lo confirman todas las encuestas y estudios de opinión pública de los últimos años). Además, también se recoge en la propuesta que los ministros de la Corte Suprema (así como de las Cortes de Apelaciones) desempeñan responsabilidades no jurisdiccionales excesivas, lo que debilita su labor principal. Por lo tanto, el proyecto se hace cargo de este diagnóstico y propone revisar el sistema de designaciones y poner fin a la superintendencia que ha ejercido la Corte Suprema durante más de dos siglos, objetivo que ha sido perseguido por esta y las anteriores iniciativas.

La iniciativa, sin embargo, avanzando en forma positiva en algunos aspectos centrales, tiene errores de gravedad, omisiones relevantes y no satisface debidamente todos los objetivos que se reclaman hoy para establecer un Gobierno Judicial que asegure la cuestionada independencia judicial. A continuación, por invitación de la Comisión de Constitución del Senado, describiremos el contenido del proyecto, para luego formular un análisis crítico, con sugerencias de cambio del mismo.

II

Contenido del Proyecto

A. Modificación del Sistema de Nombramientos dentro del Poder Judicial

Una de las propuestas más significativas del proyecto es la modificación del sistema de nombramientos dentro del Poder Judicial. Se plantea el reemplazo del sistema de proposición de ternas que actualmente elaboran las Cortes, para la decisión final del Presidente o de éste junto al Senado, según el caso. En su lugar, se propone que la selección sea realizada por un órgano autónomo denominado Consejo de Nombramientos Judiciales, manteniendo la decisión final (designación) en términos similares al sistema actual, esto es, en el Presidente

de la República, excepto en el caso de los ministros de la Suprema. Este cambio busca asegurar un proceso más transparente y menos susceptible a influencias externas.

El proyecto presentado por el actual Gobierno proponía una integración del Consejo que no fue aceptada en la Cámara. Se intentó elaborar una alternativa, pero tampoco fue aprobada por la sala de esa corporación, lo que deja al proyecto en su estado actual sin una fórmula de integración, quedando esta entregada a una ley, que deberá ser discutida y aprobada en el futuro.

Para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, se establece que el Presidente de la República seleccionará un candidato de una lista jerarquizada de cinco nombres elaborada por el Consejo. El Senado deberá ratificar esta elección por 2/3 en una audiencia pública, garantizando así un proceso de control y transparencia. Además, se establecen plazos específicos para la elección y ratificación: si el Presidente demora más de 10 días, se entenderá que ha elegido al primero de la terna; y si el Senado no vota el nombre en 30 días, se considerará nombrado al escogido por el Presidente.

En el caso de otros cargos judiciales, como el fiscal judicial de la Corte Suprema, ministros y fiscales de Cortes de Apelaciones y jueces de letras, el Presidente elegirá a partir de ternas jerarquizadas generadas por el Consejo, priorizando la trayectoria y antecedentes del postulante. Esta estructura busca asegurar que los nombramientos se realicen de manera objetiva y basada en el mérito, pero deja la designación en manos del Ejecutivo.

B. Entrega de la Administración y Gestión de Recursos del Poder Judicial

El proyecto también plantea la entrega de la administración y gestión de los recursos del Poder Judicial a un órgano autónomo. Se confiere autonomía constitucional al órgano que administre y gestione los recursos del Poder Judicial, que actualmente recae en la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ). Esta autonomía se estima fundamental para garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente y que la gestión no esté sujeta a influencias externas.

Además, se exige transparencia y rendición de cuentas del manejo de estos recursos, incluyendo el control del gasto por la CGR, y se entrega a una LOC la regulación de su organización y funcionamiento. Este enfoque busca fortalecer la confianza pública en la administración del Poder Judicial y asegurar una gestión responsable de los recursos asignados.

C. Cambio de Rol de la Corte Suprema

El proyecto propone un cambio significativo en el rol de la Corte Suprema, reduciendo sus atribuciones no jurisdiccionales y realzando su función jurisdiccional. Se pone fin a la superintendencia directiva, correccional y económica que la Corte ha ejercido desde la Constitución de 1823, permitiendo que se concentre en sus tareas jurisdiccionales.

Este cambio intenta fortalecer la función de la Corte Suprema y evitar que la pérdida de funciones de administración y nombramientos se convierta en una señal de debilidad en su tarea. Al definir a la Corte como el máximo órgano jurisdiccional del país, se refuerza su papel en la preservación de la independencia de los jueces y en la garantía de preservación del estado de derecho.

D. Potestad Disciplinaria

En cuanto a la potestad disciplinaria, el proyecto establece que las faltas a la debida conducta ministerial serán investigadas y sancionadas al interior de los tribunales, por instancias jerárquicamente superiores. Estos mecanismos se modifican para evitar la falta de independencia interna que supone el actual sistema entregando la investigación de las faltas a los fiscales judiciales y su sanción, si corresponde, a un tribunal especial.

Las fiscalías judiciales, tanto de la Corte Suprema como de las Cortes de Apelaciones, se transforman en las entidades encargadas de investigar la conducta de jueces y funcionarios judiciales. Tendrán la capacidad de indagar y sancionar faltas éticas y disciplinarias, así como emitir dictámenes vinculantes para prevenir conflictos de interés e investigar infracciones a la probidad dentro del sistema judicial. Dichos dictámenes podrán ser objetados ante el Tribunal Constitucional, garantizando así un control adicional sobre su aplicación.

La Fiscalía acusará ante un Tribunal de Conducta Judicial, cuya integración será sorteada según lo que determine la ley, asegurando que el proceso sea imparcial y transparente. Además, se establece que la Fiscalía nunca podrá acusar a alguien por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales, lo que es fundamental para resguardar la independencia de los jueces al momento de fallar.

E. Eliminación de los Abogados Integrantes

El proyecto propone la eliminación de la figura de los abogados integrantes, lo que representa una medida destinada a evitar la falta de profesionalismo judicial y la apertura de espacios que permiten la intervención externa en la actividad de los tribunales. Actualmente, estos abogados son designados por el Presidente de la República a partir de ternas o quinas propuestas por las cortes respectivas, lo que constituye un sistema discrecional y opaco.

La eliminación de esta figura favorece la profesionalización de la labor judicial, asegurando que los jueces y magistrados estén plenamente dedicados a sus funciones jurisdiccionales sin interferencias externas.

F. Régimen Transitorio

El proyecto también establece un régimen transitorio que regula diversos aspectos de la implementación de las reformas.

Se establece que el sistema de nombramientos entrará en régimen cuando se dicten las leyes que regulen el Consejo de Nombramientos Judiciales. Mientras ello no ocurra, se crea un Consejo de Nombramientos Provisorio que deberá constituirse dentro de 90 días desde la publicación de la reforma. Se define una forma de integración, no obstante que el texto no reguló la composición de este Consejo. Este consejo funcionará hasta que la ley que implemente la reforma establezca el procedimiento para la instalación del definitivo.

En cuanto al órgano de administración, se establece que el sistema de administración de recursos entrará en régimen una vez dictada la ley que crea el organismo correspondiente. Mientras tanto, se entrega esta responsabilidad a la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ). La CGR entra en funciones de inmediato.

El nuevo régimen disciplinario entrará en vigencia cuando se dicte la ley respectiva, aunque los abogados integrantes son eliminados publicada la reforma. Además, la Fiscalía Judicial podrá emitir dictámenes sobre probidad y podrá acusar ante los tribunales que actualmente son competentes para revisar faltas disciplinarias.

Se exige al Presidente presentar las iniciativas legales de implementación de la reforma constitucional dentro de 6 meses desde su publicación, asegurando así que las normas permanentes que son necesarias, estén disponibles en un tiempo razonable.

III

Observaciones al Proyecto

1) Nombramientos

El mecanismo propuesto busca asimilarse al modelo desconcentrado que se propuso en el 2° proceso constituyente por la Comisión Experta (alejándose de la idea de establecer un Consejo de la Justicia, propuesto por la Convención Constituyente, sistema altamente centralizado que genera politización, burocracia y corporativismo). Esta propuesta, al separar las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales, hace que las primeras recaigan en la Corte Suprema y las segundas en órganos autónomos. Esta separación es fundamental para evitar la pérdida de independencia de los tribunales, causada por el actual mecanismo de designaciones, que abre espacios a la intervención externa debido a la opacidad y discrecionalidad de las reglas en juego. El proyecto, de correcta inspiración, busca resolver esta situación al separar estas funciones, terminar con la superintendencia de la Corte Suprema y crear órganos autónomos para llevar adelante tareas no jurisdiccionales.

Sin embargo, esta iniciativa presenta diversos vacíos en su contenido.

Uno de los más graves es que **mantiene la designación de los jueces en manos del Presidente de la República**, con la excepción de los integrantes de la Corte Suprema. Esto significa que, aunque se resuelva la tarea propositiva en un órgano autónomo, la nominación final sigue en manos de una autoridad política. Si bien hay intentos de acotar esa discrecionalidad, el Presidente tiene la última palabra, lo que limita la independencia real del sistema.

Creemos que **esta objeción se salva únicamente si el órgano autónomo realiza los concursos y luego designa directamente a los jueces**. Salvo en el caso de los ministros de la Corte Suprema, que tienen otra lógica, todas las demás designaciones judiciales deben seguir este criterio.

Asimismo, es una grave limitación la ausencia en el proyecto de la integración del Consejo de Nombramientos Judiciales. Este aspecto debe resolverse asegurando una composición expresa en el texto constitucional. Se sugiere un mecanismo compuesto, en el que el Presidente de la República designe a un integrante y el Senado a dos, cada uno luego de concursos públicos de candidatos que deberán poseer las características y exigencias que establecerá la ley. Además, se sugiere completar esta integración con nombres designados por la Corte Suprema (2) y las Cortes de Apelaciones (2), también de entre postulantes

seleccionados tras un concurso público fijado en la ley. Es fundamental garantizar en estos órganos autónomos una mayoría de integrantes de origen judicial.

Las propuestas del Ejecutivo y la que se elaboró en la Cámara de Diputados (rechazada finalmente), que incluía entre sus miembros a titulares de las cortes, colisiona con lo que se pretende lograr, que es evitar que labores políticas (nombramientos) queden en manos de jueces.

La duración de los consejeros en sus cargos de 5 años propuesta es excesiva; lo recomendable es que no pase de 4 años, estableciendo la imposibilidad de seguir en el cargo, para evitar la concentración de poder y la influencia de un grupo en las designaciones durante un período prolongado.

Nada dice el texto respecto de la **forma cómo va a operar este Consejo**. De acuerdo a la experiencia existente y con el fin de duplicar gastos, la realización de los concursos en todo lo administrativo debería recaer en el órgano de administración y gestión que se crea (lo que hoy realiza la CAPJ)-

Es valioso el esfuerzo que hace el proyecto para acotar los plazos de las autoridades en el caso de los nombramientos de los ministros de la Corte Suprema. *Lo que ha ocurrido en estos años con nombramientos de ministros de la suprema, contralor, fiscal nacional ministros de los tribunales ambientales, entre otros, es inaceptable.* **Dicho criterio debería ser general para todos los nombramientos que se deben tramitar ante el Senado.**

2) Órgano de Administración y Gestión

El proyecto propone –en forma correcta- dotar de autonomía a la administración de los recursos del Poder Judicial. Hay quienes quisieran contar con un presupuesto garantizado para asegurar la independencia de la judicatura, pero eso es inviable dentro de nuestro sistema e históricamente innecesario, dado que esta situación no ha sido en el pasado una limitante del actuar independiente de los jueces.

Con todo, las normas deberían apuntar a **garantizar el manejo profesional del patrimonio y recursos judiciales**, algo que no se ve satisfecho con el texto propuesto.

Esto último se debe garantizar en la composición del consejo directivo de este órgano, **cuya composición debe quedar regulada en el texto, incorporando en ella a una mayoría de origen judicial, pero incluyendo en él a profesionales destacados por su capacidad y experiencia.** Del mismo modo, este órgano deberá contar con una dirección ejecutiva y gerentes profesionales que aseguren la mejor gestión de estos recursos.

Es esencial, además, **asegurar la transparencia y el control de gastos de la CGR, sin que ello importe un control del mérito** de lo obrado, pues eso invadiría la autonomía e independencia judicial.

3) Coordinación de los órganos autónomos.

La existencia de varios órganos ocupados de las funciones no jurisdiccionales levanta inquietudes respecto de su funcionamiento. Si bien se debe preservar esa separación, evitando la concentración del poder (como ha sido la experiencia de los Consejos de la Justicia), **resulta aconsejable establecer una Mesa de Coordinación que incluya a estos**

organismos, con la finalidad de procurar colaboración mutua, actuaciones conjuntas y miradas compartidas de largo plazo.

4) Academia Judicial

Se debería incluir a la Academia Judicial en esta Mesa, y **sería deseable que ella sea reconocida entre los órganos autónomos del PJ a nivel constitucional**, incorporando en su integración a las universidades del país, para asegurar calidad y pluralismo en la formación de los jueces.

5) Rol de la Corte Suprema

La separación de funciones internas y el término del ejercicio de funciones no jurisdiccionales debe permitir fortalecer las labores jurisdiccionales de la Corte Suprema. Al otorgarle la responsabilidad de ser el “máximo órgano jurisdiccional”, se avanza en la dirección correcta. Sin embargo, **sería conveniente consolidar aún más esta tarea, señalando que la Corte deberá velar por que su labor jurisdiccional se enfoque en asegurar que los tribunales actúen procurando la debida interpretación de la Constitución y la ley al resolver los casos, preservando la uniformidad de la jurisprudencia, salvo que por razones fundadas sea conveniente modificarla**. Esto, junto con reforzar el rol de la Suprema, evitaría el activismo judicial y proporcionaría previsibilidad y certeza jurídica a los fallos judiciales.

Valoramos, en todo caso, la mantención de los 5 integrantes “extraños” a la administración de justicia en la Corte Suprema, ya que contribuyen a incorporar miradas externas en su cúpula mayor, enriqueciendo así el proceso de toma de decisiones.

6) Eliminación de Abogados Integrantes

Consideramos que la eliminación de la figura de los abogados integrantes es una medida altamente conveniente para evitar la falta de profesionalismo y la apertura de espacios para la intervención externa en la actividad judicial debido a la forma de designación existente, lo que resta independencia a su labor. Sin embargo, **no se establecen mecanismos de reemplazo** para esta institución que, al incluir abogados externos, genera efectos colaterales favorables. Se debería evaluar la idea de crear Ministros Suplentes, a los cuales podrían postular abogados externos de trayectoria, pero que deben dedicarse íntegramente a la tarea judicial para así impedir su relación con el ejercicio de la profesión.

7) Potestad Dictaminadora de la Fiscalía Judicial

El proyecto establece que la Fiscalía Judicial tendrá competencia para prevenir conflictos de interés e investigar infracciones a la probidad, pudiendo emitir dictámenes sobre asuntos vinculados a estas materias, los cuales tendrán carácter vinculante para los miembros del Poder Judicial. Sin embargo, **no es conveniente que un organismo fiscalizador sea el mismo que pueda regular las normas de actuación del ente que fiscaliza**. Se sugiere que sea la Corte Suprema la que establezca estos criterios, escuchando a los fiscales judiciales y garantizando así una separación clara de funciones.

8) Tribunal de Conducta

Se establece este organismo para resolver las acusaciones que investigarán los fiscales judiciales respecto de faltas a la conducta ministerial. No obstante, **nada se dice sobre su composición, lo que le resta certeza a lo que pueda resolver la ley**. Es crucial que se defina claramente cómo se integrará este tribunal para asegurar su imparcialidad y efectividad.

9) Forma de Legislar

Finalmente, **el proyecto de reforma al sistema de nombramientos es solo de nivel constitucional**, lo que limita en gran medida la efectividad del sistema y deja abiertos demasiados temas para el futuro. La propuesta iniciada por el Gobierno de Sebastián Piñera incluía cambios constitucionales y legales que abordaban todas las materias, evitando lagunas y zonas grises que, de no ser tratados, generarán dudas y contradicciones en su aplicación. Este es un vacío de la iniciativa debida al afán de legislar rápido, que difícilmente se podrá corregir.

Será imperioso, entonces, **revisar con atención las disposiciones transitorias para asegurar una aplicación efectiva de los cambios constitucionales**, pero con plazos perentorios que establezcan gradualmente una regulación legal definitiva.