

La situación de los operadores de justicia en Chile: el contexto y la audiencia ante la CIDH

Leonardo Cofré Pérez ¹

La independencia del Poder Judicial es un elemento configurador del Estado de Derecho y además es una necesidad para un aseguramiento efectivo de los derechos humanos en una sociedad democrática. Es por ello que numerosos Estados en nuestro continente han consagrado en el nivel constitucional, o en el nivel legal, cláusulas que aseguren este principio². La Constitución chilena (art. 76) dispone que la facultad de conocer, resolver y hacer ejecutar lo juzgado en las causas civiles y criminales corresponde exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Además, señala expresamente que ni el presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.

Sin embargo, no puede confiarse el respeto de estas garantías tan solo a la existencia de una regulación legal. Durante mucho tiempo, especialmente en sus primeros años, los Estados latinoamericanos consideraron que bastaba fundar las bases del estado de derecho en la Constitución y la ley, sin considerar que es necesario construir a través de la práctica un *ethos* democrático³.

En la relación entre Poder Judicial y la autoridad administrativa o legislativa, es necesario que las garantías de independencia sean efectivamente respetadas y aseguradas por los agentes estatales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado cómo en la práctica sería posible cumplir con este objetivo: evitando la dependencia financiera en las asignaciones presupuestales realizadas por el parlamento, generando procesos de designación adecuados de elección y nombramiento con inamovilidad de magistrados y magistradas de las altas cortes, asegurando procesos de deliberación y decisión independiente de los jueces, y estableciendo procesos disciplinarios que ofrezcan las debidas garantías⁴. Mediante estas medidas –y otras que puedan ser pertinentes para lograr este fin– es posible asegurar la independencia externa e interna de los jueces, para que en definitiva, como operadores de justicia, permitan asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas.

¹ Agradezco los aportes a este trabajo de Camilo Cornejo.

² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2013. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos.

³ En este sentido, GARGARELLA, R. 2011. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En: RODRÍGUEZ, C. (ed.) *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento político del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2013. *Op. Cit.*

En ese marco se examina en seguida la audiencia temática desarrollada por la CIDH en marzo de 2014 acerca de la situación de los operadores de justicia, y especialmente de las juezas y jueces, en Chile. Se abordará antes el contexto que origina la audiencia, en el que se puede apreciar, en primer lugar, un cuestionamiento repetido, por parte del Gobierno⁵, de los fallos del Poder Judicial. En segundo lugar, se vislumbra un debate menos visible acerca de las garantías de independencia interna de los jueces en el marco del diseño institucional del control disciplinario y especialmente referido al uso de las facultades disciplinarias de los tribunales superiores de justicia.

El contexto

Durante los últimos años, en Chile la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial se ha visto afectada por episodios que han tensionado el equilibrio entre los órganos administrativos y los jurisdiccionales. Mediante comentarios a sentencias judiciales, el gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera criticó decisiones adoptadas en casos que se podrían denominar como de “alta connotación pública”.

En el año 2011 se produjo en Chile un fenómeno muy importante de movilización y protesta social, vinculado especialmente a demandas de la sociedad de educación gratuita y de calidad, y por un medio ambiente libre de contaminación. A medida que fue avanzando el año, las marchas en las grandes ciudades se hicieron cada vez más numerosas pero, en muchas ocasiones, al finalizar la protesta masiva, se generaban situaciones de violencia callejera, que derivaron en destrozos y en enfrentamientos entre la policía y un grupo heterogéneo y no organizado de personas que cubrían sus rostros; los denominados “encapuchados”.

El procedimiento de la policía era similar en todos los casos. Durante ese enfrentamiento, los cuerpos policiales procedían a detener por desórdenes públicos a algunas de estas personas, que eran llevadas a los tribunales de garantía para realizar un control de su detención. Muchas veces, luego de la audiencia, los jueces dejaron libres a estas personas; esto generó cuestionamientos por parte de la autoridad administrativa. El ministro de Justicia de la época llegó a señalar que, si bien no se pretendía condicionar desde el gobierno los ascensos de los jueces por su actuación en los casos de detenidos por desórdenes, “quien quiere llegar a la Corte de Apelaciones o a la Corte Suprema obviamente tiene que ser un magistrado que sepa conciliar adecuadamente los intereses individuales con los intereses colectivos” y añadió: “El Ministerio de Justicia carece de un listado de jueces garantistas o rigurosos. No tenemos un listado de jueces cómo fallan, pero sin

⁵ El contexto que origina esta audiencia temática corresponde básicamente al gobierno del ahora ex Presidente Sebastián Piñera, entre los años 2010 y 2014. El 11 de marzo de 2014 finalizó su periodo y le sucedió la actual presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria.

embargo cuando nos toca participar en designaciones de jueces, miramos su actuar judicial, que es lo que nos informan las Cortes de Apelaciones y Suprema”⁶.

Frente a los cuestionamientos, el Poder Judicial reaccionó firme y claramente a través de la prensa, señalando que el resolver los casos “es nuestra responsabilidad como poder independiente, respecto de la cual ninguna otra autoridad puede influir en las decisiones de los jueces”⁷. Este tipo de cuestionamientos, ligados en general a la supuesta existencia en el proceso penal de una “puerta giratoria” –expresión que alude a un fenómeno de entrada y salida inmediata de los “delincuentes” a los tribunales, sin ser condenados– llevó incluso al Pleno de la Corte Suprema a declarar su compromiso con la independencia interna y externa del Poder Judicial mediante una declaración oficial⁸.

Otro caso importante que generó tensión entre estos poderes del Estado se derivó de la paralización de un importante proyecto energético en el norte del país. Mediante un recurso de protección ambiental, la Corte Suprema determinó que la denominada Central Termoeléctrica Castilla afectaría el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y, por lo tanto, no podía llevarse a efecto. La ministra de Medio Ambiente criticó públicamente el fallo de la Corte señalando que si bien se acata, no compartía el razonamiento del fallo: “No estoy aquí para defender un proyecto determinado, sino que estoy por defender la institucionalidad ambiental”, matizó. Frente a esto, la Corte Suprema reaccionó enérgicamente, considerando que las opiniones de la ministra de gobierno representaban una “intromisión indebida” del Ejecutivo en el Poder Judicial⁹.

Así las cosas, el último de los casos de connotación pública que fue objeto de cuestionamientos por parte de la autoridad fue la sentencia que condenó al comunero mapuche Celestino Córdova a 18 años de cárcel por la muerte del matrimonio Luchsinger Mackay, en el sur del país. Tras el fallo, el Ejecutivo criticó la no aplicación de la Ley Antiterrorista. Ante ello, el presidente de la Corte Suprema, Sergio Muñoz, señaló que “no está a la altura de una autoridad emitir pronunciamientos descalificatorios”¹⁰.

El patrón que se puede apreciar –en estos incidentes referidos a la independencia externa– consiste en una tensión de declaraciones entre ambos poderes, que si bien no ha acarreado

⁶ EL MOSTRADOR. 2011. *Ministro Ribera: “Nos interesa un Poder Judicial independiente, con jueces criteriosos”*. Edición on line de 21 de octubre de 2011.

⁷ EL MOSTRADOR. 2011. *Milton Juica y polémica con el gobierno: “Ninguna otra autoridad puede influir en las decisiones de los jueces”*. Edición on line de 21 de octubre de 2011.

⁸ Acta N° 106-2011, de 28 de octubre de 2011, del Tribunal Pleno de la Corte Suprema.

⁹ EL MOSTRADOR. 2012. *La Moneda no calcula impacto en la Suprema por críticas a fallo sobre Castilla y escala conflicto institucional*. Edición on line de 12 de septiembre de 2012.

¹⁰ LA TERCERA. 2014. *Jueces recurren a la OEA por críticas a fallos y provocan cuestionamientos de autoridades*. Edición del 4 de marzo de 2014, p. 8. En otra ocasión, el presidente saliente del Consejo de Defensa del Estado también cuestionó los fallos judiciales que critican la defensa fiscal, opiniones que le parecen “inaceptables”: EL MERCURIO. 2014. *Presidente del CDE criticó algunos fallos de la Corte Suprema y actuaciones de los fiscales*. Edición del 4 de marzo de 2014, p. 8.

el incumplimiento de decisiones judiciales, podría generar una presión indebida sobre la independencia del Poder Judicial. Es quizá por ese temor que, frente a tales comentarios, la Corte Suprema ha reaccionado drásticamente.

Existe un debate, menos visible, que se refiere a la independencia interna de la judicatura. De acuerdo a la CIDH, la dimensión funcional de la independencia judicial corresponde a las garantías de independencia para que los jueces ejerzan libremente sus labores dentro de las entidades de justicia en el conocimiento de los casos que les corresponde trabajar. Dentro de esas garantías, se encuentra la regulación referente a calificaciones, nombramientos, ascensos e inamovilidad¹¹.

En Chile el problema radicaría en que la Corte Suprema, órgano superior de justicia, también es el órgano de gobierno o administración de los demás tribunales de justicia, con excepción de aquellos creados directamente por la Constitución, a saber, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales. Dentro de esas atribuciones de administración, el Código Orgánico de Tribunales contempla la posibilidad de calificar al personal judicial, incluyendo a los jueces de instancia. El problema, entonces, es que este diseño institucional incentiva a los jueces a resolver según el criterio de sus superiores, que, además de controlar la decisión judicial, definen las calificaciones y futuros ascensos. En consecuencia, como se ha hecho notar, los jueces inferiores “reciben incentivos desde el sistema jurídico para fallar de la manera como lo ha hecho previamente la Corte Suprema no por convicción o persuasión sino por intereses de tipo laborales y económicos relativos a la permanencia en el cargo”¹².

La audiencia ante la CIDH

La audiencia temática acerca de la situación de juezas y jueces en Chile, desarrollada en el mes de marzo de 2014, se convocó a petición del juez chileno Daniel Urrutia y la Red Iberoamericana de Jueces (REDIJ). Argumentaron los peticionarios que en los últimos años las juezas y jueces en Chile han sufrido hostigamientos al momento de fallar en juicios relativos a violaciones a los derechos humanos, especialmente cuando han determinado la responsabilidad del Estado y de los agentes estatales. Señalaron que en algunos casos se han iniciado procesos disciplinarios, además de las campañas públicas para desprestigiar a juezas y jueces, lo que ha afectado su independencia en el momento de decidir otros casos. Adicionalmente, esta situación provocaría un temor generalizado en el resto de los jueces que impediría un pronunciamiento independiente en casos de violaciones a los derechos humanos.

¹¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2013. *Op. Cit.*

¹² BORDALÍ SALAMANCA, A. 2013. La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. *Revista chilena de derecho*, 40, 609-634., p. 610.

Lo que se pretendía entonces con esta audiencia era presentar el estado de la situación y proponer mecanismos para la protección de juezas y jueces en su labor como defensoras y defensores de derechos humanos. Al enterarse de esta petición, la respuesta de las autoridades chilenas fue de indignación. El ministro del Interior de la administración anterior, Andrés Chadwick, señaló que este requerimiento tenía una “obvia intencionalidad política” y calificó la petición como “fuera de todo lugar y completamente innecesaria e infundada”. Asimismo, otras autoridades públicas señalaron que la presentación es un “desprestigio para Chile”, como expresó el presidente del Consejo de Defensa del Estado¹³. La presidenta del Colegio de Abogados caracterizó como “imprudente” esta petición, pues ventila fuera de las fronteras los problemas internos, y con ello se le otorga una importancia que en realidad no tendría¹⁴.

Durante la audiencia, los solicitantes señalaron que, a pesar del reconocimiento normativo de la independencia judicial, en la práctica esta base del estado de derecho se ha vulnerado constantemente, con la consiguiente desprotección de los derechos humanos, especialmente durante el gobierno del ahora ex presidente Sebastián Piñera (2010-2014). Para los peticionarios, los problemas de independencia interna se refieren a que los jueces son sometidos a pesados controles por parte de la Corte Suprema, quien concentra todo el poder disciplinario, que llega a incidir incluso en la vida y moralidad privadas de los magistrados.

Para ejemplificar este estado de cosas, los solicitantes mencionaron algunos casos. Así, se habría sancionado a un juez por sus opiniones en un texto académico. En otra situación, se habría realizado un sumario contra un magistrado que habría “interpretado la ley”. Además, en el denominado “caso Bombas” a pesar de los comentarios ventilados en la prensa, todos los acusados fueron absueltos. Sin embargo, uno de los jueces que participó en el procedimiento fue sancionado, a juicio de uno los solicitantes, injustamente¹⁵.

Entre las propuestas de los peticionarios para enfrentar esta situación, se planteó la creación de un nuevo órgano público autónomo que vele por la independencia de la función jurisdiccional y defina política y directrices de gestión y administración judicial. Asimismo –lo que es más relevante–, se propuso el diseño de un nuevo sistema de nombramiento de cargos judiciales, sobre la base del mérito y en un contexto de igualdad sustantiva de oportunidades –especialmente en razón del género y de la etnia–, y con participación de la sociedad civil.

¹³ LA TERCERA. 2014. *Presidente del CDE dice que petición de magistrados “desprestigia a Chile”*. Edición del 4 de marzo de 2014, p. 8.

¹⁴ LA TERCERA. 2014. *Jueces recurren a la OEA por críticas a fallos y provocan cuestionamientos de autoridades*. Edición del 4 de marzo de 2014, p. 8.

¹⁵ Ibid.

Durante la audiencia, el Estado chileno manifestó extrañeza respecto a la denuncia, pues a pesar de las graves acusaciones, se sostuvo, no se presentaron antecedentes concretos acerca de casos en particular donde se viera amenazado el ejercicio independiente de la función jurisdiccional. Adicionalmente, se argumentó que el Poder Judicial chileno es uno de los sistemas jurídicos más reconocidos en cuanto a transparencia y probidad a nivel comparado. Por ejemplo, en cuanto a accesibilidad en el acceso a la información judicial digital, Chile se encuentra en el primer lugar¹⁶.

El comisionado Jesús Orozco comentó que toda información es útil para la Comisión en su misión de proteger los derechos humanos en la región, y precisó que esa era una audiencia de carácter temático y no para ver situaciones específicas. Los comisionados mostraron preocupación respecto a si en Chile existe algún ente independiente que regule el nombramiento y ascensos de los jueces. Frente a ello, el Estado explicó que es la propia Corte Suprema la que regula esta situación.

Respecto a la posibilidad de llevar a cabo una “mesa de diálogo” sobre esta materia, los agentes del Estado señalaron que no tenían competencia para referirse a esta materia, pero que llevarían las peticiones a las autoridades pertinentes para que señalen las acciones a seguir. De todas formas, la creación de un órgano independiente de administración y gobierno judicial es uno de los temas que se analizará en las futuras reformas judiciales.

La importancia de la audiencia ante la CIDH ha sido la de llevar a un foro internacional –y, de ese modo, tal vez robustecer el debate interno– el tema de la independencia judicial en Chile que hasta ahora no había logrado mucha atención, tanto fuera como dentro del país, especialmente en lo referido a la independencia interna de los jueces.

Abogado. Candidato a magíster en Derecho Público, Universidad de Chile. Investigador, Facultad de Derecho Universidad Mayor.

¹⁶ Por ejemplo, en el índice de accesibilidad a la información judicial en Internet, elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile se encuentra en el primer lugar del ranking. Disponible en [<http://www.cejamericas.org/index.php/areas-de-trabajo/tecnologia-de-la-informacion-y-transparencia/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-acceso-a-la-informacion-judicial/productos/informes/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet/resultados-por-ranking-poder-judicial.html>]. Consultado: 30 de mayo de 2014.