



FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

135 años

Programa
Reformas a la Justicia
Derecho UC



Foro
Constitucional
UC

FORO CONSTITUCIONAL

Gobierno judicial
*Comentario al anteproyecto
de nueva Constitución*

Agosto 2023

Comentario al anteproyecto de nueva Constitución. Gobierno judicial

Autores:

José Francisco García G.

Profesor de Derecho Constitucional UC

Angélica Burmester P.

Profesora de Derecho Procesal UC

Nicolás Frías O.

Profesor de Derecho Procesal UC

Alejandra Ovalle V.

Profesora de Derecho Constitucional UC

Cristián Villalonga T.

Profesor de Historia y Teoría del Derecho UC

Secretaría Técnica:

Valentina Avendaño O.



**Foro
Constitucional
UC**

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

García, José Francisco y otros. 2023: Comentario al anteproyecto de nueva Constitución. Gobierno judicial. Foro Constitucional UC.

Contenidos

I. ESTÁNDARES INTERNACIONALES, EVIDENCIA Y LITERATURA ESPECIALIZADA	5
1. Estándares internacionales sobre independencia y gobierno judicial.....	5
2. Modelos de gobierno judicial a nivel comparado: evidencia y literatura especializada en materia de diseño.....	9
2.1. Modelos.....	9
2.2. Lineamientos y recomendaciones de diseño.....	10
3. A la búsqueda de modelos de gobiernos híbridos y descentralizados: Dinamarca, Estados Unidos y Canadá.....	12
3.1. Dinamarca.....	13
3.2. Estados Unidos.....	14
3.3. Canadá.....	16
4. Conclusiones: pensar un modelo híbrido y descentralizado para Chile.....	17
II. EXAMEN CRÍTICO DEL ANTEPROYECTO, LAS ENMIENDAS Y LINEAMIENTOS DE REFORMA	21
1. Descripción del anteproyecto y las principales enmiendas sobre gobierno judicial.....	21
2. Diagnóstico crítico de la propuesta de gobierno judicial contenida en el anteproyecto: autonomía, coordinación, especificidad y extensión normativa.....	22
2.1. Autonomía.....	23
2.2. Coordinación.....	25
2.3. Especificidad.....	27
2.4. Desarrollo normativo.....	27
3. Propuesta de perfeccionamiento del diseño del anteproyecto.....	28
4. Propuestas específicas de articulado.....	34

El presente documento tiene por objeto examinar críticamente el anteproyecto de nueva Constitución en materia de Gobierno Judicial. Se trata de un tema que ha generado especial controversia por los altos grados de innovación de la propuesta, que adopta un modelo descentralizado, que se aleja de nuestra tradición constitucional y del modelo de gobierno judicial a cargo de la Corte Suprema que nos acompaña desde los comienzos de la República.

Es importante considerar que hay un amplio acuerdo a nivel académico, político, y de los comisionados expertos y consejeros constitucionales del proceso constitucional 2023, que también alcanza a la Corte Suprema, en orden a separar la función jurisdiccional de las funciones de gobierno judicial. En este sentido, se han considerado como funciones del gobierno judicial las siguientes: nombramientos de sus integrantes; disciplina; gestión y administración del Poder Judicial; y formación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios (art. 157 del anteproyecto). Igualmente, existen fundadas razones para no replicar el modelo concentrado de Consejos Judiciales o de la Magistratura, existente en España, Italia y en la mayoría de los países latinoamericanos, y que fue propuesto por la Convención Constitucional en su proyecto de 2022.

Las enmiendas presentadas por los distintos sectores políticos en el Consejo Constitucional, con fecha 17 de julio de 2023, no modifican de manera sustantiva la propuesta de la Comisión Experta. Sin embargo, creemos que por la magnitud del cambio y por la falta de evidencia empírica respecto de modelos comparados específicos que hayan sido considerados en la formulación de la propuesta, resulta imprescindible volver a repensarla desde sus bases. Ello no implica necesariamente alterar sus objetivos ni los elementos esenciales de su diseño, sino que apunta principalmente a introducir y fundamentar ciertas modificaciones que requiere la propuesta del anteproyecto. Con ello, continuamos nuestro aporte anterior en esta materia.¹

Para acometer dicho objetivo, este documento se divide en dos partes. En la primera, damos cuenta de los estándares internacionales, la evidencia y la literatura especializada en materia de gobierno judicial. Para ello, examinamos, primero, estándares internacionales sobre independencia y gobierno judicial (1). Luego, los principales modelos de gobierno judicial a nivel comparado, y recomendaciones de diseño a partir de la evidencia y la literatura (2). Enseguida, nos referimos a los casos de Dinamarca, Estados Unidos y Canadá que adoptan modelos de gobierno judicial híbridos y descentralizados (3). En las conclusiones de esta parte,

¹ Foro Constitucional UC, Comentarios a las normas aprobadas en general por la Comisión Experta. Gobierno Judicial, 2023. Disponible en: <https://foroconstitucional.uc.cl/wp-content/uploads/2023/04/Comentario-a-las-normas-aprobadas-en-general-por-la-Comision-Experta.-Gobierno-judicial-1.pdf>

generamos reflexiones para pensar las bases y posibilidades de un modelo híbrido y descentralizado para el gobierno judicial en Chile (4). En la segunda parte de este documento, examinamos críticamente el anteproyecto en materia de gobierno judicial. Primero, describimos, de manera sintética, las principales reglas del anteproyecto y enmiendas relevantes (1). Luego, consignamos un diagnóstico de la propuesta de gobierno judicial abordando los temas de autonomía, coordinación, especificidad y extensión normativa (2). Posteriormente, planteamos una propuesta que considera distintas posibilidades que se abren como alternativas de diseño al interior del modelo contenido en el anteproyecto (3). Concluimos con dos propuestas específicas de articulado que dan cuenta de la posibilidad de pensar diseños alternativos (4).

I. ESTÁNDARES INTERNACIONALES, EVIDENCIA Y LITERATURA ESPECIALIZADA.

1. Estándares internacionales sobre independencia y gobierno judicial.

Existe una serie de estándares internacionales a la hora de conceptualizar la independencia judicial y definir una arquitectura institucional que la garantice, especialmente en su relación con el gobierno judicial, que debemos considerar y ponderar con especial cuidado en el momento actual. Por su afinidad con nuestra cultura jurídica de derecho continental, los estándares europeos parecen especialmente útiles,² incluyendo los desarrollados por la Comisión de Venecia,³ y la Corte Europea de DD.HH.⁴ También son relevantes los estándares regionales en esta materia, por ejemplo, los desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de DD.HH.

Entre estos estándares, y pensando en el diseño institucional que hace posible la materialización de la independencia judicial, podemos encontrar los siguientes:

- i. La independencia judicial en su dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales del Estado de Derecho y el importante rol que cumple la función judicial en la democracia, trascendiendo la figura del juez e impactando colectivamente en toda la sociedad.⁵ En su dimensión subjetiva, se relaciona con el derecho de toda persona a que un juez independiente sea el que resuelva los asuntos sometidos a su conocimiento, estableciendo sus

2 Council of Europe standards on judicial Independence, 2021. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2021\)690623](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)690623)

3 Estos se pueden encontrar, tanto recomendaciones generales como específicas a países, en: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Judiciary&lang=EN

4 Ana Vilfan-Vospertnik, “ECHR’s Case-law on the Independence of the Judiciary”, 2019. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2019\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2019)019-e)

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

derechos y libertades.⁶ La independencia judicial en su dimensión objetiva, importa tanto la independencia externa como la interna. La externa protege al juez contra la influencia indebida de otros poderes del Estado; la interna, en cambio, garantiza que un juez tome decisiones basándose únicamente en el derecho, y no en las instrucciones de jueces de rango superior.⁷ En otras palabras, la independencia de cada juez es incompatible con una relación de subordinación de los jueces en el ejercicio de su actividad jurisdiccional.⁸

ii. Los jueces son independientes y sólo están sometidos a la ley (art. 97.1, Ley Fundamental Alemana; seguida por diversas constituciones). De esta regla además se derivan consecuencias importantes acerca de las fuentes del derecho (la vinculación directa de la Constitución y el derecho internacional como fuentes del derecho aplicable a la resolución de casos que conoce un juez),⁹ y la responsabilidad constitucional de los jueces.

iii. La institucionalidad debe generar mecanismos que permitan, tanto a los órganos encargados del gobierno judicial como a toda la sociedad, conocer el nivel de desempeño y la aplicación de estándares de comportamiento ético de los tribunales de forma individual y agregada (*accountability*). Dichos mecanismos deben ser diseñados por el constituyente y el legislador de manera que resulten compatibles con el principio de independencia judicial y la protección de la privacidad de quienes recurran al sistema de justicia.¹⁰

iv. En materia de nombramiento y selección de jueces, las reglas institucionales deben concebirse de tal modo que garanticen la designación

6 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 3.

7 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 17.

8 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 22. Ver también Council of Europe standards on judicial Independence, 2021, pp. 2-3.

9 Rodrigo Correa advierte que “se debe evitar erosionar la vinculación del juez a la ley autorizándolo a invocar directamente la Constitución como fuente de la regla de derecho aplicable a todo tipo de asuntos. Dicha autorización debe limitarse a casos puntuales, en que las conductas debidas están razonablemente determinadas en la Constitución. Sólo así se evitará el gobierno de los jueces.” (Rodrigo Correa, “La vinculación de los jueces a la ley”, Razones constituyentes, 2021). Eduardo Aldunate señala que muchos jueces “entienden en su ethos de ejercicio judicial que la ley no los vincula, que no los vincula la letra de la Constitución ni de la ley, y que, frente a determinados principios que le pueden parecer muy razonables, ya sea entre un mandato constitucional o un mandato legal, ellos optan por principios.” (Lucas Sierra, Macarena Vargas, Eduardo Aldunate, “Tribunales y la nueva Constitución”, Insumos constitucionales CEP-CIEPLAN N°7, 2021, p. 18).

10 United Nations Economic and Social Council, “The Bangalore Principles of Judicial Conduct”, ECOSOC 2006/23.

de jueces altamente calificados y den confianza, sobre la base de un entorno en el que puedan trabajar sin estar sometidos indebidamente a influencias externas.¹¹ Ello implica promover, entre otros, los principios de legitimidad, idoneidad técnica e independencia externa e interna.¹² También garantizar procedimientos previo concurso, bajo estándares técnicos y transparentes. Asimismo, es deseable la existencia de concursos abiertos a todo tipo de abogados, no sólo jueces, en la medida en que se ha ido abandonando la idea de promover una carrera judicial. Otro aspecto relacionado se refiere a la consideración de requisitos asociados a la experiencia profesional previa (número de años de ejercicio o desde que se posee el título). Por otro lado, también resulta necesario, que el procedimiento de nombramiento y selección de jueces sea liderado por un órgano con altos grados de autonomía.¹³ Finalmente, es también deseable establecer directrices de equidad de género,¹⁴ en un contexto global de preocupación por contar con judicaturas más diversas en su composición en general.¹⁵

v. Debe garantizarse una inamovilidad judicial en sentido fuerte (no absoluta), evitando los traslados judiciales involuntarios.¹⁶ Por lo demás, ello no es incompatible con establecer límites de edad o períodos fijos para permanecer en el cargo.¹⁷

11 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 4. Ver también Council of Europe standards on judicial Independence, Mayo 2021, p. 4.

12 Lucas Sierra, “Deliberación constituyente y Judicatura ¿hoja en blanco?”, Revista de Estudios Judiciales, Año 6, 2020.

13 Por ejemplo, en el caso del estado de Nueva York, la comisión de selección por mérito de jueces de apelación (la comisión de postulaciones judiciales), está integrada por 12 miembros de composición diversa, los que duran entre 1 y 4 años; recomienda entre 3 y 7 candidatos por vacante con la aprobación de 8 comisionados; y evalúan los siguientes estándares respecto de los candidatos: carácter, temperamento, aptitud profesional, experiencia, calificaciones e idoneidad para el cargo. Se entrega un reporte escrito que evalúa estos estándares el que se da a conocer públicamente una vez emitido y en paralelo a su envío al gobernador del estado. (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>).

14 El tema de la equidad de género al interior del Poder Judicial ha sido objeto de preocupación, por ejemplo, de la Asociación de Magistradas Chilenas (MACHI), en sus Recomendaciones para el abordaje de una política de género en el Poder Judicial chileno, 2015. Disponible en: <http://www.magistradaschilenas.cl/wp-content/uploads/2018/04/MACHI-COMPLETO.pdf>

15 John F. Kowal, “Judicial selection for the 21st century”, NYU Law, Brennan Center for Justice, 2016, pp. 20-21.

16 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 13.

17 Rodrigo Correa, “Independencia judicial”, Razones constituyentes, 2021.

vi. Respecto de los procedimientos disciplinarios, estos deben formar parte de la competencia de los consejos judiciales o tribunales disciplinarios, debiendo siempre ser posible recurrir las decisiones de los órganos disciplinarios.¹⁸

vii. La ley debe garantizar a los jueces un nivel de remuneración que esté conforme con la dignidad de su cargo y el alcance de sus funciones.¹⁹

viii. Las decisiones relativas a la asignación de fondos a los tribunales deben tomarse con el respeto más estricto del principio de independencia judicial, y el Poder Judicial debería tener la oportunidad de dar su opinión sobre la propuesta de presupuesto presentada al Congreso.²⁰ La adecuada asignación de recursos es también relevante para conseguir eficiencia judicial.²¹

ix. La independencia e imparcialidad judicial justifica las reglas relativas a la incompatibilidad de la función judicial con otras funciones, en particular limitar las actividades políticas de los jueces.²²

A nuestro juicio, este conjunto de estándares debe orientar las opciones de diseño institucional que los órganos redactores del proceso constitucional 2023 incorporen en la propuesta constitucional a ser plebiscitada el 17 de diciembre. Por lo demás, algunos de estos estándares han sido definidos en el anteproyecto de la Comisión Experta (art. 154).

18 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 13. Ver también Council of Europe standards on judicial Independence, 2021, pp. 4-5.

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

20 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, pp. 16-17.

21 Council of Europe standards on judicial Independence, 2021, pp. 3-4.

22 Comisión de Venecia, Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces, 2010, p. 19.

2. Modelos de gobierno judicial a nivel comparado: evidencia y literatura especializada en materia de diseño.

Naturalmente, como hemos planteado en un documento anterior,²³ son diversos los modelos de diseño institucional en materia de gobierno judicial que pueden satisfacer los estándares antes indicados. En términos sintéticos, encontramos los siguientes modelos, especialmente en los países europeos:

i. Consejo Judicial: modelo que se caracteriza por tratarse de un órgano autónomo, generalmente regulado a nivel constitucional, que concentra las diversas funciones de gobierno judicial, sobre la base de un esquema de mayor o menor descentralización funcional interna para acometer el objetivo.²⁴

ii. Courts service o house-keeping: modelo que se caracteriza por entregar a un órgano autónomo solamente las funciones de gobierno judicial asociadas a administración, gestión y presupuesto judicial. Es decir, carece de atribuciones relacionadas con la carrera judicial, como nombramientos, sanciones disciplinarias o promociones, funciones que son entregadas a otro(s) órgano(s).²⁵

iii. Ministerio de Justicia: las principales funciones del gobierno judicial, en particular las de designación de jueces, promoción, así como las administrativas y presupuestarias, son gestionadas por el Ministerio de Justicia.²⁶

iv. Corte Suprema: modelo que, usualmente asociado a la tradición latinoamericana de gobierno judicial, como la chilena, se caracteriza por entregar las funciones de gobierno judicial a la Corte Suprema.²⁷

v. Modelos híbridos: estos modelos dan cuenta que algunos diseños de gobierno judicial se han complejizado, sobre la base de una estructura o red en que pueden participar e interactuar diferentes actores, tales como consejos judiciales, comisiones de nombramiento judicial, comisiones de promoción, presidentes de cortes, la Corte Suprema y paneles disciplinarios.

23 Foro Constitucional UC, Comentarios a las normas aprobadas en general por la Comisión Experta: Gobierno Judicial, 2023. Disponible en: <https://foroconstitucional.uc.cl/wp-content/uploads/2023/04/Comentario-a-las-normas-aprobadas-en-general-por-la-Comision-Experta.-Gobierno-judicial-1.pdf>

24 Pablo Castillo-Ortíz, *Judicial Governance and Democracy in Europe*, Springer, 2023, p. 2.

25 Castillo-Ortíz (2023), p. 3. Ver también Nuno Garoupa y Tom Ginsburg, *Judicial Reputation. A Comparative Theory*, The University of Chicago Press, 2015, p. 110.

26 Castillo-Ortíz (2023), p. 4.

27 José Francisco García “Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas”, *Actualidad Jurídica*, N°20, pp. 81-121.

Ello ocurre, por ejemplo, en Irlanda en que intervienen de manera conjunta el *Court Service*, el *Judicial Appointments Advisory Boards* y los presidentes de cortes.²⁸

La siguiente tabla da cuenta de los modelos de gobierno judicial en Europa, también clasificados de acuerdo con su puntaje por desarrollo democrático (V-Dem).

Modelos de gobierno judicial en Europa (y desarrollo democrático V-Dem)²⁹

Table 1.1 Models of judicial governance in Europe

	Judicial council	Courts service	Ministry of justice	Hybrid/other
High liberal democracy score	<i>Estonia</i> , France, <i>Greece</i> , Italy, Lithuania, Portugal, Slovakia, Spain	Belgium, Denmark, Finland, Iceland, Ireland, Latvia, Netherlands, Norway, Sweden, UK*	Austria, Czechia, Germany	Cyprus, Luxembourg, Switzerland
Intermediate liberal democracy score	Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Georgia, Bulgaria, Moldova, North Macedonia, Montenegro, <i>Poland</i> , Romania, Slovenia, Ukraine, Kosovo	Malta		Armenia, Hungary
Low liberal democracy score	Serbia, Turkey		Belarus	Azerbaijan, Kazakhstan, Russia
N	23	11	4	8
Share	50%	24%	9%	17%

*Includes the organs for judicial governance of England and Wales, Scotland, and Northern Ireland. In italics, weak form of judicial councils

Ahora bien, la literatura especializada y evidencia más reciente entregan los siguientes lineamientos y recomendaciones de diseño de gobierno judicial:

- i. Es relevante que el diseño institucional básico del gobierno judicial esté consagrado a nivel constitucional. La evidencia señala (específicamente para consejos judiciales) que se produce mayor captura política si se deja

28 David Kosar, "Beyond Judicial Councils: forms, rationales, and impact of judicial self-governance in Europe", *German Law Journal*, Vol. 19, N° 7, 2018, p. 1585.

29 Castillo-Ortíz (2023), p. 6.

a la ley ordinaria la definición de su composición y atribuciones, afectando los grados de independencia judicial, los que son más bajos en modelos no constitucionalizados.³⁰ Ello, además, es especialmente relevante frente al surgimiento de democracias autoritarias, populistas e iliberales que tienen entre sus principales objetivos el control de la Judicatura y los órganos de gobierno judicial.³¹ Con todo, de este planteamiento no se sigue que deba ser una regulación extensa, ni detallada, sino limitarse a lo básico.³²

ii. La nomenclatura del órgano no es relevante, sino su función. Por ejemplo, consejos judiciales con poderes de *jure* débiles o inexistentes (nombramiento, promoción, etc.), pueden ser considerados de facto modelos *courts services* con foco en lo administrativo y presupuestario.³³

iii. El modelo de consejo judicial está siendo objeto de fuertes cuestionamientos, entre otros, que puede reducir el *accountability* democrático y aumentar el corporativismo judicial, afectando sus resultados.³⁴ Tampoco se aprecian aumentos significativos en la independencia judicial, argumento que suele ser esgrimido como una de sus principales fortalezas,³⁵ ni en la productividad ni en la confianza ciudadana en la judicatura.³⁶ Asimismo, aquellos modelos con alta concentración de funciones, generan mayores incentivos para la captura política.³⁷

iv. Un diseño adecuado de gobierno judicial puede atenuar este efecto de captura política, sin embargo, para ello, se debe evaluar previamente y con precisión de dónde proviene la captura (o sus incentivos): fuerzas parlamentarias, partidos políticos, autoridad presidencial, ministerio de

30 Garoupa y Ginsburg (2015), p. 110.

31 Kosar (2018), p. 1570.

32 Castillo-Ortiz (2023), p. 2.

33 Castillo-Ortiz (2023), p. 7.

34 Castillo-Ortiz (2023), p. 8, citando Spác et al (2018). Para ver un desarrollo con algunas de las críticas realizadas a este modelo, revisar Villalonga y Frías (2021) “Un Gobierno Judicial para un Nuevo Estado de Derecho”, en Justicia y Nueva Constitución. Perspectivas y Propuestas, Ediciones UC.

35 Garopua y Ginsburg (2015), pp. 137-139.

36 Marina Urbániková y Katarina Sipulová, “Failed expectations: does the establishment of judicial councils enhance confidence in courts”, German Law Journal, Vol. 19, N°7, 2018, pp. 2105-2136. Ver también Stefan Voigt y Nora El-Bialy, “Identifying the determinants of aggregate judicial performance: taxpayers’ money well spent?”, European Journal of Law and Economics, Vol. 41, 2016, pp. 283-319 (concluyendo, entre otros, que la tasa de resolución de causas está correlacionada negativamente con aumento de presupuesto, y que un aumento presupuestario no “comprará”, más decisiones judiciales; y que los consejos judiciales están correlacionados negativamente con indicadores de eficiencia judicial).

37 Kosar (2018), p. 1591.

justicia, etc., y el lugar/órgano en que esta se produce, pudiendo ocurrir en más de uno y por más de una fuerza política.³⁸

v. Algunas decisiones específicas de diseño pueden tener gran impacto en la gestión del gobierno judicial. Al respecto, destacamos la posición de los jueces integrantes de uno o más órganos de gobierno judicial (mayoría, paridad o minoría), con relación a los demás integrantes (no judiciales), especialmente según quién los designa, y los efectos e interacciones que genera la específica composición consagrada.³⁹ También es importante la decisión acerca de quién presidirá el órgano, pudiendo ser el ministro de justicia, el presidente de la Corte Suprema o un ex Presidente de la misma, entre otros.⁴⁰

vi. Un *trade-off* importante de diseño es el que se produce entre independencia judicial y *accountability*. Un diseño como el de Consejo Judicial con amplias atribuciones e integrado mayoritariamente por jueces, es eficaz para oponerse a la captura política, aumentando su independencia, pero impone un costo importante de *accountability* democrático frente al sistema político y la ciudadanía.⁴¹ Además, problemas de *accountability* pueden importar corporativismo, corrupción, malas prácticas y activismo judicial.⁴²

vii. Otro *trade-off* importante se produce entre tener modelos de gobierno judicial con atribuciones relevantes o concentradas, eficaces para oponerse al control político (potencial de aumentar la independencia externa), pero tal acumulación suele hacerse a expensas de la posición de cada juez individualmente considerado (potencial de disminuir la independencia interna).⁴³

3. A la búsqueda de modelos de gobiernos híbridos y descentralizados: Dinamarca, Estados Unidos y Canadá.

Dentro de distintos modelos posibles, un diseño híbrido y funcionalmente descentralizado considera adecuadamente las tensiones antes identificadas, permitiendo que ellas sean abordadas a través de una estructura dúctil. Por una parte, un diseño híbrido permite la incorporación de distintos actores que interactúan en las tareas de gobierno judicial, confluyendo, por ejemplo, a través

38 Kosar (2018), p. 1592.

39 Kosar (2018), p. 1589.

40 Kosar (2018), p. 1589.

41 Nuno Garoupa y Tom Ginsburg, "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 57, N° 1, 2009, pp. 117-118.

42 Castillo-Ortiz (2023), p. 19.

43 Castillo-Ortiz (2023), pp. 17-18.

de la integración de los órganos diseñados para este efecto. Por la otra, un modelo funcionalmente descentralizado permite que órganos distintos asuman tareas específicas y complejas, disminuyendo asimismo el riesgo de captura.

A nuestro juicio existen modelos específicos de gobierno judicial híbridos y descentralizados, como Dinamarca y Canadá, o descentralizados, como Estados Unidos, que se pueden tener a la vista.

3.1. Dinamarca

En Dinamarca, varias de las funciones de gobierno judicial están entregadas a la Agencia de la Administración de los Tribunales (“Domstolsstyrelsen”) la que fue establecida por ley en el año 1999. Si bien depende del Ministerio de Justicia, el ministro de esa cartera no tiene injerencia en la toma de decisiones. El directorio de esta agencia está integrado por jueces, funcionarios judiciales y abogados,⁴⁴ y tiene a su cargo la adecuada y correcta administración de los fondos, recursos humanos, recursos inmobiliarios y recursos tecnológicos de los tribunales y de la junta de permiso de apelaciones. La agencia también participa asesorando en los proyectos de ley y en el establecimiento de políticas públicas que puedan afectar al Poder Judicial. En este sentido, juega un papel activo en la negociación del presupuesto que se asignará al Poder Judicial a través del Ministro de Justicia. Esta agencia también se encarga de la capacitación de todos los funcionarios de los tribunales, incluyendo a los jueces, y sirve de secretaría para el Consejo de Nombramientos Judiciales.

El Consejo de Nombramientos Judiciales (“Højesteret”) es el encargado de proponer la selección, nombramiento, promoción y traslado de los jueces de los tribunales. Está compuesto por jueces, un abogado y dos representantes de la sociedad civil.⁴⁵ La designación de los jueces corresponde, formalmente, a la Reina por recomendación del Ministro de Justicia según lo aconsejado por el Consejo de Nombramientos Judiciales. Ahora bien, es costumbre que el Ministro siga la recomendación del Consejo.⁴⁶

Por último, existe un tribunal especial de acusación y revisión (“Den Særlige Klagerets”) el cual procesa las quejas contra los jueces.⁴⁷ Este tribunal también actúa como

44 Disponible en: https://www.ency.eu/images/stories/pdf/factsheets/domstolsstyrelsen_denmark.pdf y <https://domstol.dk/om-os/domstolsstyrelsen/>

45 Disponible en: <https://domstol.dk/hojesteret/english/members-of-the-court/>

46 Esta afirmación se extrae del cuestionario respondido por Dinamarca al Consejo Europeo en enero de 2016, disponible en Strasbourg, 27 September 2012 (coe.int)

47 Además de las solicitudes de reanudación de casos penales; las apelaciones sobre la negación de reanudación de una sentencia dictada en ausencia y las quejas sobre la exclusión de un abogado defensor designado en casos penales por parte de los tribunales.

tribunal disciplinario en casos de suspensión o destitución de un juez, pero no puede revisar las decisiones judiciales.

La Constitución danesa no hace referencia alguna a los órganos encargados del gobierno judicial mencionados precedentemente. Únicamente establece en su artículo 62 que la administración de justicia se mantendrá siempre independiente del poder ejecutivo y que la ley determinará la manera de hacerlo efectivo.

3.2. Estados Unidos

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.⁴⁸ El *Chief Justice* (Presidente de la Corte Suprema) preside la Conferencia Judicial, y designa al director de la Oficina Administrativa (agencia administrativa judicial creada en 1931).

La Conferencia Judicial fue creada en 1922 como el órgano que desarrolla políticas públicas judiciales a nivel federal y representa a la Judicatura (federal) como un todo. La Conferencia Judicial, está integrada por 26 jueces: el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente de la Corte Internacional de Comercio, el juez Presidente de cada corte de apelaciones (federal), y un juez de distrito por cada circuito regional judicial elegidos por mayoría de voto de los jueces dentro de cada circuito en particular. Actúa como secretario el director de la Oficina Administrativa.⁴⁹ La Conferencia Judicial determina el plan estratégico institucional,⁵⁰ y no tiene atribuciones en los nombramientos judiciales, potestad que retienen los órganos políticos (Presidente y el Senado), tras un intenso proceso de escrutinio centrado en la Comisión Judicial del Senado.⁵¹

48 José Francisco García y Mariana Mancusi-Ungaro, “Diseño institucional de la Judicatura y Gobierno judicial: lecciones para Chile desde el Derecho Comparado”, en José Francisco García, Francisco Leturia y Claudio Osorio (eds.), *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión* (LyD, PUC y UAI) pp. 75-120.

49 Administrative Office of the U.S. Courts, *The Federal Court System in the United States*, 2016, p. 40.

50 El último es de septiembre de 2020, y tiene 7 pilares estratégicos: impartir justicia imparcial y justa; confianza pública en las cortes federales, entendiendo su rol; manejo efectivo y eficiente de recursos; una fuerza de trabajo diversa y lugares de trabajo ejemplares; potencial tecnológico; acceso a la justicia y al proceso judicial; y relaciones con otros poderes del Estado. Disponible en: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federaljudiciary_strategicplan2020.pdf

51 El proceso incluye cuestiones formales e informales, como la presentación de formularios tipo de los candidatos o la muy influyente (y decisiva) evaluación y recomendación del Standing Committee on the Federal Judiciary del Colegio de Abogados (ABA), que evalúa integridad, idoneidad profesional, y temperamento judicial. Sobre este comité, sus evaluaciones, y estándares, ver: https://www.americanbar.org/groups/committees/federal_judiciary/resources/

La Conferencia Judicial desarrolla su trabajo a través de comités temáticos (más de 20) que evalúan y recomiendan políticas nacionales y legislación en todos los aspectos de la administración de la justicia federal. El Presidente de la Corte Suprema designa jueces y un pequeño número de representantes de la profesión y la academia para trabajar en los diferentes comités, y en áreas tales como presupuesto, reglas de procedimiento, administración de cortes, manejo de caso, derecho penal, quiebra, recursos judiciales (posiciones judiciales y asuntos personales), automatización y tecnología, y códigos de conducta.⁵² La Conferencia judicial también fiscaliza la conducta judicial.⁵³

Por su parte, la Oficina Administrativa realiza diversas funciones bajo la supervisión de la Conferencia, 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.

52 De manera más específica la Conferencia Judicial es la encargada de: aprobar la propuesta anual de presupuesto (preparada por la Oficina Administrativa y el Comité de Presupuesto); preparar propuestas de modificaciones a las reglas de práctica y procedimiento ante las cortes federales, sujetas a la aprobación de la Corte Suprema y el Congreso; proponer, revisar y comentar la legislación que pueda afectar la carga de trabajo y procedimientos ante las cortes; implementar la legislación aprobada mediante regulaciones, guías y políticas; supervisar y dirigir la Oficina Administrativa en materias de política tales como recursos humanos, contabilidad y finanza, automatización y tecnología, estadísticas, y servicios de soporte administrativo; promover la uniformidad de los procedimientos en las cortes y la conducción expedita de los asuntos jurisdiccionales; ejercer autoridad respecto de los códigos de conducta, ética y disciplina judicial; realizar recomendaciones al Congreso para aumentar plazas judiciales; asistir a las cortes en la realización de auditorías y la rendición de cuentas de los recursos públicos. Administrative Office of the U.S. Courts, *The Federal Court System in the United States*, 2016, p. 40.

53 Existen procedimientos para realizar una queja contra un juez alegando mala conducta o inhabilidad para desempeñar sus tareas. Las quejas deben inicialmente presentarse al Presidente de la Corte de Apelaciones (Chief Judge) dentro del circuito en el cual el juez tiene asiento. Luego de una revisión no resolutive, el Chief Judge declarará inadmisibile la queja, o bien nombrará un Comité especial que investigará la conducta del juez y emitirá un informe al Consejo del circuito judicial con sus conclusiones y recomendaciones para una acción apropiada. Este Consejo puede suspender la asignación de nuevos casos al juez, requerir el retiro voluntario del juez, emitir una sanción al juez de manera privada o pública, u ordenar alguna acción apropiada relacionada a la mala conducta. El Consejo no puede ordenar la remoción de los jueces federales nombrados de por vida (life tenure) bajo la cláusula de buena conducta dispuesta en el artículo III de la Constitución. El Consejo puede dirigir cualquier queja a la Conferencia judicial, que también tiene el poder para revisar las decisiones del Consejo. Tanto la persona que se queja, como el juez acusado de mala conducta, pueden solicitar a la Conferencia Judicial la revisión de cualquier acción disciplinaria emanada de los Consejos. En última instancia, la Conferencia Judicial debe enviar un informe a la Cámara de Representantes (House of Representatives) que decidirá qué medida será tomada en el asunto. Ver García y Mancuso-Ungaro (2007).

3.3. Canadá.

El modelo de gobierno judicial que se describe a continuación se compone de los siguientes órganos: un consejo judicial y una oficina para asuntos judiciales, sin perjuicio del rol del gobierno central en la designación de los jueces.

El Consejo Judicial canadiense (*Canadian Judicial Council*) fue creado en 1971 con el objeto de promover la eficiencia, la uniformidad y la calidad de los servicios judiciales en todas las cortes superiores de justicia en Canadá. Lo integran el presidente de la Corte Suprema, quien lo preside, y presidentes y jueces de los demás tribunales cuya nominación se realiza a nivel federal (tribunales federales y tribunales superiores y de apelación de las provincias conforme se examina *infra*).⁵⁴ Es decir, está integrado exclusivamente por jueces. Este Consejo Judicial tiene la función de velar por la correcta conducta de los jueces federales, investigando los hechos denunciados cuando se presenta una queja y efectuando las correspondientes recomendaciones; incluso puede recomendar la destitución de un juez al Parlamento. También tiene la función de promover la formación continua de los jueces. Finalmente, define las directrices en la gestión de los recursos, promoviendo la eficiencia y coordinación dentro del Poder Judicial. Cabe precisar que el Consejo no administra directamente los recursos.

La Oficina del Comisionado para Asuntos Judiciales (*Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs*) es la entidad que efectúa la administración de los recursos del sistema judicial federal en Canadá,⁵⁵ se encuentra bajo la autoridad del Ministro y está regulada en la parte III de la ley de jueces de Canadá. Es responsable de los pagos de salarios y asignaciones a los jueces; proporciona servicios administrativos al Consejo Judicial canadiense y administra variados programas y servicios judiciales.

Los nombramientos de los jueces de las cortes federales y de los tribunales superiores y de apelación de las provincias son efectuados por el gobierno federal. No obstante, estos nombramientos se realizan a partir de listas proporcionadas por Comités Asesores Judiciales (*Judicial Advisory Committees*)⁵⁶, órganos independientes que se han constituido con el objetivo de garantizar designaciones basadas en el mérito y competencia de los candidatos. Todos los postulantes a nombramientos federales deben haber sido abogados durante al menos 10 años.

54 Artículo 59 de la ley de jueces de Canadá, disponible en <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/J-1/page-9.html#h-337828>

55 Las provincias tienen sistemas propios de administración de recursos.

56 El funcionamiento, la composición y los procedimientos de los Comités Asesores Judiciales pueden variar dependiendo de la jurisdicción específica dentro de Canadá. Sin perjuicio de ello, generalmente están compuestos por abogados, jueces y representantes del público en general.

También deben estar calificados para practicar la ley en la jurisdicción donde serían nombrados. Los jueces de los tribunales provinciales inferiores son nombrados por los gobiernos provinciales o municipales.

No existe normativa en la Constitución canadiense que se refiera a los órganos de gobierno judicial recién indicados, sin perjuicio de encontrarse regulados en la ley de jueces ya referida.

4. Conclusiones: pensar un modelo híbrido y descentralizado para Chile.

Sin duda, existen distintas formas de conceptualizar una estructura destinada a organizar las funciones de gobierno judicial. Dicho diseño no obedece a un mero arbitrio, sino que constituye un medio institucional destinado a servir de mejor manera a ciertos principios normativos sobre la función jurisdiccional: independencia, responsabilidad, imparcialidad, etc. Estos principios integrados al artículo 154 del texto propuesto por la Comisión Experta, y otros que también podrían ser agregados, como el principio de justicia abierta y *accountability*, responden a una visión de la actividad judicial a la que estas funciones de gobierno deben responder.

Cumplir con estos principios para regular el gobierno judicial puede ser especialmente desafiante si se considera el contexto actual. En primer lugar, el gobierno judicial se encuentra bajo una enorme presión de origen político. Toda la literatura indica que la judicialización de las políticas públicas y la actividad política en general⁵⁷ significa mayor incentivo para que los partidos ejerzan control sobre el gobierno judicial.⁵⁸ En el caso chileno, en particular, este incentivo fue escaso entre los años 1925 y 2000, pues el Poder Judicial fue históricamente deferente con las decisiones de los órganos políticos.⁵⁹ Sin embargo, esta situación ha cambiado en la medida que, desde al menos la década de 2000, la judicatura ha aumentado su influencia sobre el proceso político.⁶⁰

Asimismo, existe una mayor presión proveniente de la misma esfera judicial. En la medida que se ha incrementado el número de magistrados de instancia, sus

57 Para una definición de los distintos ámbitos que involucra esta judicialización, ver John Ferejohn, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 65, N°3, 2002, pp. 41-68.

58 Martin Shapiro. *Courts. A Comparative and Political Analysis*. Chicago. The University of Chicago Press. 1981. p. 34.

59 Lisa Hilbink, *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*, New York. Cambridge University Press. 2007.

60 José Francisco García y Sergio Verdugo. *Activismo judicial en Chile ¿hacia el gobierno de los jueces?*, Ediciones LyD, 2013.

procesos de ascensos y traslados son cada vez más inciertos,⁶¹ aumentando las probabilidades de que recurran como grupo de interés⁶² a canales gremiales para tratar de incidir en aquellas decisiones. De ahí la mayor presión sobre el gobierno judicial desde la perspectiva interna.

Por otra parte, y como se ha señalado precedentemente, existe bastante acuerdo respecto de que la superintendencia de la Corte Suprema no resulta suficiente para las tareas de gobierno judicial. Desde la academia⁶³ y la organización gremial de los magistrados, se ha señalado que dicha labor afectaría la independencia judicial a nivel interno, pues los jueces de rango superior influenciarían, o podrían intentar influir, en la toma de decisiones por parte de los jueces inferiores. Asimismo, se han identificado algunos *déficits* como la falta de un sistema de evaluación robusto o ciertos vicios en el proceso de nombramientos.⁶⁴ Más allá de la extensión y profundidad de estos asuntos, ha sido la misma Corte Suprema la que, en distintas instancias e incluso a propósito de este proceso constitucional, ha solicitado dejar las tareas de gobierno judicial. En síntesis, existe consenso que el actual sistema no sirve adecuadamente a la independencia ni al desarrollo de la capacidad institucional para realizar tareas de gobierno judicial complejas que requieren tipos de conocimientos específicos.

Estos elementos de contexto nos revelan algunas claves, más allá de lo normativo, acerca de cuáles deberían ser las características de un gobierno judicial. En particular, nos señalan que la estructura de gobierno judicial debe buscar evitar la captura por parte de grupos políticos o gremiales y, por otra parte, desarrollar la capacidad institucional para hacerse cargo de tareas crecientemente sofisticadas.

De acuerdo con los lineamientos y estándares que hemos venido examinando, podemos afirmar lo siguiente en relación con un posible modelo híbrido y descentralizado para Chile:

- i. Los modelos de Consejo Judicial (no es posible hablar de *un* modelo de consejo) siguen siendo considerados el modelo estándar de gobierno judicial, y fue, por ejemplo, validado por la Comisión de Venecia para nuestro país

61 Sobre el impacto de la reforma judicial en las posibilidades de control ver Javier Couso y Lisa Hilbink, “From Quietism to Incipient Activism. The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile”, In Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa. *Courts in Latin America*, New York. Cambridge University Press, 2011, pp. 99-127.

62 Este es uno de los presupuestos básicos sobre los que descansan los estudios de comportamiento judicial. Ver, por ejemplo, *The Attitudinal Model Revisited*, pp. 86-144.

63 Andrés Bordalí, “La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 40 N°2, 2013, pp. 609 – 634.

64 Juan Enrique Vargas Viancos, “Nombramientos y promociones judiciales: ¿es realmente la política el problema?”, *Anuario de Derecho Público*, 2014, pp. 140-162.

en el proceso constituyente anterior.⁶⁵ Sin embargo, estos modelos están siendo objeto de fuertes críticas por la literatura especializada europea, especialmente en el caso de concentrar todas las funciones de gobierno judicial, tanto por razones de eficacia y eficiencia, como por el riesgo de captura política. En efecto, los consejos centralizados buscan resolver problemas de agencia en el proceso de toma de decisiones, pero no mejoran sustancialmente los índices de independencia judicial, especialmente en los países del derecho civil. En su versión concentrada, tampoco responden a los desafíos de la especificidad de las distintas funciones que involucra el gobierno judicial.

ii. También parece ser una tendencia importante que el diseño del gobierno judicial sea evaluado (al igual como en otros ámbitos críticos para la democracia como el diseño del régimen político) con una mirada pragmática, y los modelos híbridos comiencen a llamar la atención. Ello podría explicarse, entre otras razones, porque no existe correlación entre la familia legal (en nuestro caso, la europea, continental o de derecho civil) con un modelo específico de gobierno judicial.⁶⁶

iii. Los modelos híbridos, pueden acometer los diagnósticos críticos locales con cajas de herramienta más flexibles y orientadas a solucionar problemas específicos, especialmente apremiantes. En este sentido, uno de los problemas de nuestro actual modelo de gobierno judicial centrado en la Corte Suprema, y en su fuerte influencia sobre la CAPJ o la Academia judicial (en principio llamados a ser autónomos), es su impacto negativo en la independencia interna del Poder Judicial, más allá de razones de buena administración.

iv. Un modelo racionalmente descentralizado puede ser positivo desde la perspectiva de disminución del riesgo de captura. Como hemos visto anteriormente, la concentración de las funciones de gobierno judicial en un solo órgano, aumentan los incentivos para capturarlo. De esta forma, la distribución de las funciones de gobierno judicial entre diferentes órganos se plantea como una posible solución a dicha problemática.⁶⁷ Así, un modelo descentralizado dificulta la captura de las tareas de gobierno judicial por distintos grupos de interés, en la medida que ellos poseen diversos canales para su integración. Por otra parte, ofrece una difusión del poder, lo que disminuye el interés por capturarlos. Con todo, es importante considerar que el poder político asociado a las funciones de gobierno judicial sigue

65 Comisión de Venecia, Chile: Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución, 2022, p. 21.

66 Garoupa y Ginsburg (2015).

67 Kosar (2018), p. 1591.

existiendo, y puede generar otras consecuencias no deseadas, por ejemplo, mayor grado de politización de los jueces en asociaciones judiciales.⁶⁸

v. Un modelo descentralizado permite un mayor grado de especialización, en la medida que tareas tan diversas como la gestión de recursos financieros, el nombramiento y calificación, el diseño de programas de formación, y la aplicación de sanciones disciplinarias requieren de distintas metodologías y perspectivas. Esto contribuye al desarrollo de un alto grado de capacidad institucional.

vi. Si bien los modelos de gobierno judicial a nivel comparado, especialmente los consejos judiciales europeos, se han caracterizado por aumentar el rol y atribuciones de los jueces en su interior (por ejemplo, la recomendación de la Comisión de Venecia a la Convención Constitucional de que los jueces fueran mayoría en el Consejo de la Justicia),⁶⁹ también han generado un aumento en el rol de los expertos externos.⁷⁰ En consecuencia, un modelo híbrido podría equilibrar de mejor forma estos componentes, y, por ejemplo, permitiría un mayor rol de los expertos externos en uno o más órganos de un modelo descentralizado.

68 Kosar (2018), p. 1591.

69 Comisión de Venecia, Chile: Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución, 2022, p. 21.

70 Kosar (2018), p. 1574.

II. EXAMEN CRÍTICO DEL ANTEPROYECTO, LAS ENMIENDAS Y LINEAMIENTOS DE REFORMA.

1. Descripción del anteproyecto y las principales enmiendas sobre gobierno judicial.

La Comisión Experta ha propuesto un diseño específico, asignando cada una de las funciones de gobierno judicial a cuatro órganos autónomos y especializados, además de consagrar un quinto órgano (Consejo Coordinador del Poder Judicial), encargado de la coordinación.

De manera específica, la arquitectura del modelo es la siguiente:

- i. Órgano encargado del nombramiento de los integrantes del Poder Judicial (Art. 159).⁷¹
- ii. Órgano encargado de ejercer las facultades disciplinarias (Art. 162).⁷²
- iii. Órgano encargado de la formación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios (Art. 163).⁷³
- iv. Órgano encargado de la gestión y administración del Poder Judicial (Art. 161).⁷⁴
- v. 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 (Art. 158).

Por otra parte, las principales enmiendas en esta materia, presentadas por los integrantes del Consejo Constitucional, van orientadas a:

- i. Dotar de “autonomía legal” a los órganos encargados de la gobernanza del Poder Judicial (enmienda 32/7).
- ii. Quitar el carácter de “autónomos” a los órganos y reemplazarlos por la voz “independientes” (enmiendas N°40/7, N°44/7, N°45/7 y N°49/7).

71 Ver también disposición transitoria 29°.

72 Ver también disposiciones transitorias 31° y 34°.

73 La disposición transitoria 32° mantiene el ejercicio de esta función en la Academia Judicial regulada en Ley N°19.346.

74 Ver Disposición transitoria 30°, que mantiene el ejercicio de esta función en la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

iii. Sobre el órgano encargado del nombramiento de los integrantes del Poder Judicial: enmiendas N°57/7 que reza “Bajo ninguna circunstancia los traslados y permutas podrán ser utilizados como sanciones disciplinarias” y N°58/7 que dispone que la calificación de los jueces se hará siguiendo criterios técnicos. Quizás la enmienda que introduce la modificación más relevante es la N° 65/7, al entregar la designación de los ministros y fiscales de cortes de apelaciones, jueces y funcionarios judiciales al Presidente de la República, de “una nómina de tres personas que, en cada caso, propondrá el órgano referido en el inciso 1”.

iv. Sobre el órgano encargado de gestión y administración del Poder Judicial, la enmienda N°72/7 dispone que quedará sujeto al control y fiscalización de la Contraloría General de la República.

v. Sobre el órgano encargado de la disciplina judicial, destaca la enmienda N°77/7 que busca circunscribir la función de velar por el correcto actuar de jueces, funcionarios del Poder Judicial, auxiliares de la administración de justicia “y los demás auxiliares y funcionarios del Poder Judicial que determine la ley” eliminando de este modo la redacción que reza “las demás personas que determine la ley”.

En consecuencia, salvo la N° 65/7 en materia de nombramiento judicial, las enmiendas, en términos generales, no afectan, en lo sustantivo, el modelo *específico* de gobierno judicial propuesto por la Comisión Experta.

2. Diagnóstico crítico de la propuesta de gobierno judicial contenida en el anteproyecto: autonomía, coordinación, especificidad y extensión normativa

El modelo por el que opta el anteproyecto ciertamente resulta una novedad a nivel nacional, pues no forma parte de nuestra tradición constitucional. Asimismo, el diseño es una novedad a nivel comparado, en cuanto no se ha podido identificar un modelo específico de gobierno judicial equivalente.

Con todo, y conforme a lo planteado en la sección anterior, el diseño de descentralización funcional de la propuesta refleja un modelo que accede a diversos objetivos que han de perseguirse para el buen funcionamiento del gobierno judicial. En particular, este modelo ofrece mayores niveles de flexibilidad operativa, disminuye el riesgo de captura política y de otros grupos de interés, y favorece el desarrollo de capacidades institucionales. Además, es posible sostener que la propuesta del anteproyecto satisface 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, el diseño específico del anteproyecto presenta un nudo crítico que a nuestro juicio no ha sido adecuadamente abordado. En efecto, el diseño descansa en dos pilares controversiales: cuatro autonomías constitucionales y un consejo coordinador. Estas definiciones reflejan dos problemas no resueltos por el Derecho público chileno: las autonomías constitucionales y el principio de coordinación administrativa. Adicionalmente, parece conviene revisar si la especificidad de las funciones de gobierno judicial que asume el anteproyecto está debidamente justificada, así como como las implicancias del desarrollo normativo por el que se opta en la propuesta. Estos últimos aspectos no tienen, en todo caso, la magnitud de los dos problemas anteriormente mencionados.

2.1. Autonomía

La “autonomía” constitucional es una conceptualización que adolece en nuestro derecho de una enorme imprecisión en cuanto a su alcance y sentido,⁷⁵ permaneciendo abiertas diversas interrogantes relacionadas con su naturaleza, competencia, límites y esquemas de control. El constituyente derivado avanzó alguna conceptualización en la reforma constitucional de 2015 que otorgó autonomía constitucional al Servel⁷⁶ , de la cual se desprenden algunos de

75 Eduardo Cordero Quinzacara, “La administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía”, La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012), Contraloría General de la República, p. 20. El profesor Luis Cordero Vega sostiene que “La Constitución Política de 1980 estableció una nueva categoría de órganos públicos, y en consecuencia un nuevo sistema de organización administrativa: las autonomías. Este “status” se les aplicó a los órganos de rango constitucional que ella misma creó con esas características, como una categoría diametralmente distinta a los organismos descentralizados. Estos servicios autónomos están al margen de los vínculos jurídicos administrativos, pues escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan, funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles.” (Luis Cordero, “La autonomía constitucional”, La Semana Jurídica, N° 34, 2001, p. 2).

76 El Mensaje de la Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral, Boletín N° 10.055-07, hoy Ley N° 20.860, de 20 de octubre de 2015, las conceptualiza de esta forma: “Las autonomías constitucionales son aquellas consideradas por la misma Constitución e imponen una garantía institucional que sustrae de la competencia del legislador la facultad de eliminar la institución, aunque sin privarlo de la facultad de regularla. Estos organismos presentan especiales caracteres de independencia frente a los poderes del Estado, hallándose sometidos solo a la Constitución Política y a la ley que conforme a ella regula su organización, funcionamiento y atribuciones. Lo que caracteriza a estas autonomías es que nacen de la Constitución, se rigen por disposiciones en ellas contenidas y en sus leyes orgánicas constitucionales, y se encuentran al margen de los vínculos jurídico-administrativos establecidos en la doctrina clásica: escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela, se autodeterminan, funcional y administrativamente. Ejemplos de este tipo de entidades en nuestro derecho son la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Consejo Nacional de Televisión, el Ministerio Público y las Municipalidades”.

sus elementos característicos, que han sido objeto de análisis por la doctrina: la autonomía se proyecta como independencia funcional;⁷⁷ cuentan con una potestad de auto-normación (derivada y limitada), de naturaleza reglamentaria con habilitación constitucional, y cierta capacidad de auto-determinación funcional y administrativa;⁷⁸ en muchos de estos casos, la entidad autónoma goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, pero no es una condición esencial; gozan de una garantía institucional que debe ser respetada por el legislador en su núcleo esencial;⁷⁹ existen diversos grados o intensidades con las que la Carta Fundamental ha otorgado esta autonomía;⁸⁰ entre otros.

Estos elementos característicos han sido redefinidos o complementados por la jurisprudencia constitucional. Así, se ha señalado que ninguno de estos organismos es enteramente autárquico, atendida la existencia de mecanismos que morigeran el valor de la autonomía con los de legitimidad y control democrático.⁸¹ También se ha precisado que los órganos que gozan de autonomía constitucional no están sujetos al poder jerárquico del Presidente de la República,⁸² ni supeditados a organismos, como el Consejo para la Transparencia, que se relacionan con las labores de gobierno y administración propias de la función ejecutiva.⁸³

Así, el desafío de cara al proceso constituyente consiste en identificar las justificaciones para consagrar autonomías constitucionales, entendiendo las

77 La autonomía se ejerce respecto de las funciones y atribuciones que les encomienda la Constitución a cada uno de los órganos que tengan ese carácter. En efecto, el control preventivo de los actos administrativos que la Contraloría realiza, lo efectúa sin control de otro ente; nadie más puede intervenir en las actividades financieras que realiza el Banco Central, etc. Un elemento entonces es la autonomía; otro es el ejercicio exclusivo de su competencia. (Luis Cordero, “La autonomía constitucional”, *La Semana Jurídica*, N° 34, 2001, pp. 7-8).

78 Francisco Zúñiga, “Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias”, *Revista Ius et Praxis*, vol. 13, N° 2, 2007, p. 234.

79 Lo que “supone una remisión al legislador para que regule y desarrolle normativamente la institución, pero le impone al mismo tiempo un límite, pues no le está permitido desfigurar o alterar las características esenciales que esta institución posee, privándola de todo sentido o eficacia. Así, la garantía institucional sustrae de la competencia del legislador la facultad de eliminar la institución, aunque sin privarlo de la facultad de regularla”. (Eduardo Cordero Quinzacara, *ob. cit.*, p. 23).

80 Ello requiere efectuar un análisis caso a caso, evaluando su configuración, dado que no existe un modelo único, predeterminado. Entre los criterios para establecer la autonomía de un órgano de naturaleza administrativa, Pedro Pierry considera los siguientes: régimen de designación de sus autoridades; régimen de remoción de las mismas; grados de control de tutela; régimen de financiamiento, más o menos independiente. (Pedro Pierry, “La Administración del Estado en la Constitución Política”, *Revista de Derecho (PUCV)*, vol. 10, 1986, p. 427).

81 STC 995, considerando 10°.

82 STC 78, considerandos 13° a 24°.

83 STC 1051, considerandos 35° a 38°, 41° a 44°, 47°, 48° y 53°.

tensiones y problemas que derivan de dicha autonomía y evitando su abuso. Por lo mismo, resulta necesario revisar la propuesta del anteproyecto en relación con la naturaleza de la autonomía que se reconoce a los nuevos órganos de gobierno judicial (autonomía constitucional, reconocimiento constitucional, autonomía legal, garantía de autonomía). Ello también en conexión con el grado de autonomía que tendrá cada órgano respecto de: (i) los otros órganos de gobierno judicial; (ii) la Corte Suprema; (iii) el órgano coordinador; y (iv) otros órganos de control.

2.2. Coordinación

Un segundo problema que se detecta del modelo específico propuesto en el anteproyecto se refiere al principio de coordinación administrativa, el que se manifiesta dado el potencial protagonismo o rol del Consejo Coordinador del Poder Judicial.

El principio de coordinación ha sido definido como la “ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común”,⁸⁴ especialmente como un modo de ejercer competencias, esto es, la “(...) fijación de medios y de sistemas de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, respecto de los cuales el sistema legal desea que se realicen acciones conjuntas entre las diversas entidades, de manera que se obtenga un acto de contenido integrado o global.”⁸⁵

Desde el punto de vista funcional, tiene por objeto que la decisión final sea fruto de la articulación simultánea o sucesiva de declaraciones de voluntad de distintos órganos competentes en un mismo asunto.⁸⁶ La coordinación es instrumental, porque no es un fin en sí misma; está al servicio de una finalidad diferente a la propia coordinación: evitar la duplicación o interferencia de funciones.

84 Carlos Carmona Santander, “Unidad III. Los Sujetos. La Organización Administrativa. Primera Parte”, Apuntes de Clases de Derecho Administrativo, Universidad de Chile, 2009, p.144.

85 Luis Cordero Vega, Lecciones de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, 2015, p. 204.

86 Carmona Santander, ob. cit., pp.144-145.

Se trata de un principio con base constitucional,⁸⁷ y legal. Desde esta última dimensión, y conforme a la Ley N° 18.575, los órganos de la administración del Estado deben observar, entre otros, el principio de coordinación (art. 3). Asimismo, todos “los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando duplicación o interferencia de funciones” (art. 5).

De manera más reciente, la Ley N° 21.000 introdujo la obligación de coordinación en el caso de la dictación de normas de alcance general (art. 37 bis LBPA).⁸⁸ Antes, la Ley N° 20.789, que crea el Consejo de Estabilidad Financiera, lo conceptualiza como un organismo consultivo cuya función principal es “facilitar la coordinación técnica” en el ámbito de su competencia.⁸⁹

La práctica institucional chilena parece haberse inclinado por modelos de coordinación entendidos como “colaboración-entrega de información”, y no de generación de normas comunes vinculantes respecto de los órganos coordinados. La Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, creada por la ley N° 20.534 de 2011, es un caso significativo en esta dirección, ya que a través de su funcionamiento permanente y de carácter consultivo genera proposiciones técnicas, comparte información y monitorea el desempeño de las políticas sectoriales. No obstante, también existen excepciones como el

87 El artículo 33 establece que el Presidente de la República puede encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que le corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso. En materia de Gobierno y Administración Comunal, la Constitución también consagra este principio. Así, el artículo 114, inciso 2º, establece que la ley debe regular “los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la Administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales”. El artículo 118, inciso final, dispone que los municipios y los demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deben coordinar su acción en conformidad a la ley. Asimismo, el artículo 123, complementa lo anterior al encomendar a la ley establecer fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que le sean comunes, así como entre los municipios y los demás Servicios Públicos.

88 En este sentido, el inc. 1 de la referida norma dispone que: “Cuando un órgano de la Administración del Estado deba evacuar un acto administrativo de carácter general que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, le remitirá todos los antecedentes y requerirá de éste un informe para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, con el objeto de resguardar la coordinación, cooperación y colaboración entre los órganos involucrados en su dictación.

89 Artículo 1º.- Créase el Consejo de Estabilidad Financiera, organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda, en adelante indistintamente “Consejo” o “CEF”, cuya función consistirá en facilitar la coordinación técnica y el intercambio de información entre sus participantes, en materias relativas a la prevención y al manejo de situaciones que puedan importar riesgo para el sistema financiero, con el objeto de contribuir de ese modo a cautelar la estabilidad financiera de la economía chilena.

Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático que propone conjuntamente reglamentos en ámbitos de impacto ambiental.

Bajo este contexto se vuelve especialmente compleja la posición institucional de un consejo que busca coordinar autonomías constitucionales. Más aún, se le define (nominativamente) como un órgano coordinador del *Poder Judicial*, lo cual puede generar otras consecuencias. De esta forma, cabe revisar la propuesta del anteproyecto desde la perspectiva de la existencia y naturaleza de la coordinación que se atribuye al órgano coordinador.

2.3. Especificidad

Parece conveniente revisar la especificidad propia de cada una de las labores de gobierno judicial consideradas en el anteproyecto: nombramiento, disciplina, formación y gestión de recursos, cuestión que determina el número de órganos que conforman este modelo descentralizado de gobierno judicial.

Al comienzo, hemos identificado las funciones de gobierno judicial que tradicionalmente la literatura especializada considera como tales, y presentado brevemente los casos de Dinamarca, Estados Unidos y Canadá. La definición y regulación constitucional de estas funciones es, naturalmente, una cuestión prudencial, pero ella debe estar debidamente justificada. Además, y en conexión con el punto siguiente, su desarrollo constitucional, especialmente si es extenso y pormenorizado, bajo la rigidez constitucional, podría operar más bien como una camisa de fuerza futura para decisiones prudenciales de política pública acerca de la mayor eficacia y eficiencia con la que se desarrollen, aumentando dramáticamente los costos de irreversibilidad de esta reforma.⁹⁰ Así, en esta materia, como en otras, “menos es más”, y es sinónimo, también, de flexibilidad.

2.4. Desarrollo normativo

Un último aspecto que merece un examen detenido dice relación con el mayor o menor grado de desarrollo normativo de la arquitectura de cada uno de los órganos encargados de una o más funciones de gobierno judicial, en la Constitución o en el desarrollo posterior de una o más leyes institucionales.

⁹⁰ Sobre el problema de la irreversibilidad en diseño institucional, ver, por ejemplo, Cass R. Sunstein, “Irreversible and catastrophic”, *Cornell Law Review*, Vol. 91, 2006, pp. 841-883, y Yair Listokin, “Learning Through Policy Variation”, *Yale Law Journal*, Vol. 116, N° 3, 2008, pp. 100-171.

Por lo demás, la mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces convocada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en 2018 fue más bien crítica del desarrollo normativo “excesivo” de algunas reglas de nombramiento en la actual Constitución. En efecto, en su informe final de comienzos de 2019 señala que “... El diseño normativo actual es insuficiente principalmente porque, por un lado, la CPR parece tener un desarrollo excesivo de las reglas de integración de las ternas y quinas, estableciendo con rango constitucional cuestiones tales como el derecho propio a ocupar un lugar en la quina o terna, los traslados y las suplencias, sin que resulte del todo justificado el empleo de la CCPR [sic] para reglamentar cuestiones que obviamente son de discernimiento legislativo...”⁹¹

En consecuencia, y de acuerdo con lo señalado en el punto anterior (2.3), existe un balance prudencial entre garantía (rigidez constitucional) y flexibilidad (diseño aguas abajo al legislador respecto de diversos objetivos de política pública y medios regulatorios).

3. Propuesta de perfeccionamiento del diseño del anteproyecto

La revisión de los aspectos señalados precedentemente puede dar lugar a distintas variaciones de diseño dentro del marco general del modelo de gobierno judicial definido por la Comisión Experta y, en principio, ratificado por el Consejo Constitucional (a la luz de las enmiendas examinadas). No obstante lo anterior, el uso de enmiendas de unidad de propósito (art. 74.3 del Reglamento de los órganos del proceso constitucional), puede ser el vehículo procedimental para incorporar propuestas de perfeccionamiento como las que ofrecemos a continuación.

Las propuestas que formulamos, que enfrentan diversos ángulos del diseño del gobierno judicial, son las siguientes:

i. Reducir a tres los órganos encargados de las funciones de gobierno judicial.

- Se propone eliminar la consagración constitucional del órgano especial de formación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios (art. 163). En atención a que se opta por un modelo descentralizado que descansa en órganos separados encargados de una variedad de funciones de gobierno judicial, no parece justificado contemplar un órgano diferenciado constitucionalmente para las tareas de formación y perfeccionamiento. Ello no quiere decir que estas funciones no sean relevantes, sino que no poseen una incidencia determinante en el proceso político como para que sean establecidas en el texto constitucional. Nada obsta, y de hecho es deseable, que la ley

⁹¹ Informe “Conclusiones y recomendaciones de la mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces”, 10 enero de 2019, p. 11

institucional radique las labores de formación y capacitación como una repartición más, dependiente de alguno de los órganos de gobierno judicial.

- Habitualmente en los modelos comparados la tarea de formación se encuentra radicada en órganos que cuentan con un abanico más amplio de funciones de gobierno judicial. Por ejemplo, la Agencia de Administración del Poder Judicial de Dinamarca, la Conferencia Judicial de Estados Unidos y el Consejo Judicial canadiense, a los que hemos aludido precedentemente.

- En consideración a nuestra tradición y experiencia, parece conveniente atribuir la función de formación y capacitación al órgano encargado de los nombramientos. Aunque ello implica tomar un camino distinto al de algunos de los ejemplos antes señalados, existen razones relacionadas con las características de la carrera profesional y judicial. En los países anglosajones los nombramientos judiciales se realizan, en general, respecto de abogados que se encuentran en un estado avanzado de su carrera profesional. Asimismo, en la tradición germánica, la profesión jurídica posee un proceso de socialización y formación más prolongado que en nuestro medio.⁹² En otras palabras, la formación judicial como proceso formal posee menos incidencia, y no resulta inapropiado radicarla en una entidad asociada a la gestión y administración. En nuestro país, en cambio, la mayor parte de quienes ingresan a la judicatura se encuentran en un estado temprano de su carrera profesional, y cuentan con procesos de formación y socialización más breves al momento de ingresar. En razón de lo anterior, lo más conveniente es que la formación esté asociada al órgano encargado de la definición de los perfiles judiciales, como la comisión de nombramientos, pues ella tendrá mejores capacidades a la hora de fijar las habilidades, actitudes y conocimientos esperados de nuestros jueces.

ii. Eliminar el Consejo Coordinador del Poder Judicial.

- Se propone eliminar el Consejo Coordinador del Poder Judicial (art. 158) e incorporar un mandato al legislador para que regule las instancias y formas de coordinación entre los órganos que ejercerán funciones del gobierno judicial.

- Sin perjuicio de que los órganos encargados de las tareas de gobierno judicial deban regirse por el principio de coordinación, la consagración constitucional del Consejo Coordinador del Poder Judicial limita y rigidiza la consecución de ese deseable objetivo. En efecto, si bien un Consejo puede ser recomendable

92 John Henry Merryman y Rogelio Pérez Perdomo, *The Civil Law Tradition. An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, Stanford. Stanford University Press, 2007, pp. 34-38. Dietrich Rueschmeyer, *Lawyers and their Society. A Comparative Study of the Legal profession in Germany and the United States*, Cambridge. Harvard University Press. 1973.

para los efectos de dotar de unidad funcional a las labores de gobierno judicial, son variadas y diversas las instancias y modalidades que pueden contribuir a dicha coordinación, como la conformación de una comisión análoga a la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal; la generación de protocolos que orienten decisiones que involucran funciones radicadas en más de un órgano de gobierno judicial; o la integración “cruzada” que se da por ejemplo en Dinamarca, en cuanto la Agencia de la Administración de los Tribunales actúa como secretaría del Consejo de Nombramientos Judiciales.

- En consecuencia, resulta pertinente delegar al legislador la definición de las instancias y mecanismos de coordinación, lo cual permite no sólo abarcar un rango más amplio de posibilidades, sino que ajustar estas definiciones tras la evaluación de sus resultados una vez que sean implementados.

- Por otra parte, si bien el anteproyecto establece expresamente el carácter consultivo del Consejo Coordinador del Poder Judicial, nos parece que, dada la entidad de este órgano, no es posible descartar que en el futuro pueda extender su competencia y asumir un rol de dirección del gobierno judicial. Ello podría ocurrir en el evento que se le asignen formalmente nuevas atribuciones, o bien que se vaya consolidando con el tiempo una práctica y cultura en dicho sentido. Esta posibilidad supondría transitar a una suerte de Consejo Judicial, con los consecuentes efectos negativos que presenta este modelo concentrado y que hemos anotado más arriba.

iii. Descartar la opción de consagrar autonomías constitucionales a cargo de las funciones de gobierno judicial.

- La autonomía constitucional de los órganos de gobierno judicial no encuentra debido sustento en las justificaciones tradicionales a las autonomías constitucionales. Ellas dicen relación con garantizar espacios de autonomía funcional y técnica a órganos frente al control político en ámbitos especialmente sensibles para la democracia, justificaciones que son particularmente intensas en Latinoamérica como garantía frente al hiper-presidencialismo.

- Por otra parte, consagrar autonomías constitucionales (las que sean, una, tres o cuatro) supone sustraer a los órganos de gobierno judicial de ciertos sistemas de control que no se extienden a los órganos constitucionalmente autónomos. Por ejemplo, el control sobre el gasto público que ejerce la Contraloría General de la República, al que resulta conveniente someter al órgano encargado de la gestión y administración del Poder Judicial.

■ A su vez, parece adecuado reconocer como sujetos de transparencia a los órganos de gobierno judicial, en línea con el principio de justicia abierta. Al respecto hay que considerar que el Tribunal Constitucional ha resuelto que las normas generales que dicte el Consejo para la Transparencia no son vinculantes para las autonomías constitucionales.⁹³ En todo caso, aún si se descarta la opción de consagrar autonomías constitucionales, se requerirá de una modificación a la Ley sobre Acceso a la Información Pública para hacerla extensiva al Poder Judicial, o bien que la nueva Constitución establezca que las reglas de transparencia se aplican a todo órgano del Estado, sin distinción.

iv. Entregar a la ley institucional la determinación de la orgánica y de los alcances de la autonomía de cada órgano de gobierno judicial.

■ El propósito de separar las funciones no jurisdiccionales de aquella de carácter jurisdiccional es perfectamente posible de alcanzar empleando fórmulas jurídicas distintas de la autonomía constitucional que garanticen el funcionamiento autónomo de estos organismos, en particular respecto de la Corte Suprema.⁹⁴

■ La disímil naturaleza y complejidad de las funciones asignadas a cada uno de estos órganos justifica adoptar formas jurídicas y estructuras orgánicas diferenciadas, que se hagan cargo de lógicas, estándares y metodologías que son considerablemente distintas. Estas definiciones corresponden a la competencia que es propia del legislador.

■ Proponemos dos posibles alternativas para concretar esta propuesta. Las hemos denominado **(1) fórmula simétrica**, que busca proponer un modelo descentralizado pero relativamente simétrico en su estatuto constitucional

93 STC 1051

94 Un ejemplo a este respecto es el 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, ingresado al Congreso Nacional con fecha 16 de abril de 2021). En dicho proyecto se propone establecer con rango legal un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (art. 1). Más adelante se autoriza a la Comisión a celebrar actos, contratos y convenios y se dispone que la Corporación Administrativa del Poder Judicial proporcionará a la Comisión el apoyo administrativo que sea necesario. Además de regular su integración, se crea un Consejo Consultivo, se precisa la conformación de su patrimonio y se dispone que el personal contratado se regirá por el Código del Trabajo. Adicionalmente se le hace aplicable a la Comisión lo dispuesto en el DL sobre administración financiera del Estado, se la somete a la fiscalización de Contraloría General de la República y se establecen normas de transparencia.

y naturaleza, y **(2) fórmula asimétrica**, que tiene por objeto proponer un modelo híbrido y descentralizado, reconociendo asimetrías en los estatutos y naturaleza de los distintos órganos que desarrollan funciones de gobierno judicial.

iv.1. Fórmula simétrica

- Reconocer constitucionalmente a tres órganos de gobierno judicial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encomendando a la ley institucional la determinación de una organización, funcionamiento y sistemas de control que garanticen su adecuada autonomía.
- Esta opción implica mantener la extensión normativa y la propuesta del anteproyecto en relación con la composición y atribuciones de los órganos encargados de la gestión y administración (art. 161.3) y disciplina judicial (162.2).
- En el caso del órgano encargado de los nombramientos (art. 159.8), se propone que una designación sea realizada directamente por la Corte Suprema, en atención a la labor de representación de esta última respecto del Poder Judicial. Además, se busca perfilar de mejor manera a sus integrantes, exigiendo cualidades similares a aquellas dispuestas para los ministros de la Corte Constitucional. Por otra parte, este órgano asumiría también las labores de formación y perfeccionamiento de los jueces y funcionarios, tal como fue propuesto *supra*.
- La propuesta se fundamenta en la conveniencia de constitucionalizar la estructura esencial de un modelo de gobierno judicial novedoso para nuestro sistema, fijando las atribuciones y composición de cada uno de estos órganos a fin de evitar que se alteren ciertos equilibrios mediante la legislación ordinaria. Esta cuestión es asimismo relevante, dado que algunos de estos órganos son continuadores de otros preexistentes que no gozan de los niveles de autonomía que busca el nuevo modelo.

iv.2. Fórmula asimétrica

- Reconocer constitucionalmente a un órgano encargado del nombramiento, traslado, permuta y calificación de los jueces, así como de la capacitación y perfeccionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio,

encomendando a la ley institucional la determinación de una organización, funcionamiento y sistemas de control que garanticen su adecuada autonomía.⁹⁵

- Este órgano mantendría la composición propuesta en el anteproyecto para el órgano encargado de los nombramientos (art. 159.8), salvo el mecanismo contemplado en el artículo 164 para la designación de los cuatro jueces que lo integran. En su reemplazo se propone establecer que estos jueces serán elegidos por sus pares en conformidad a la ley. Asimismo, este órgano asumiría las labores de formación y perfeccionamiento de los jueces y funcionarios, tal como fue propuesto *supra*.
- Respecto de las otras funciones de gobierno judicial, se propone delegar al legislador la definición de tal institucionalidad, con su correspondiente integración, para las funciones administrativas y presupuestarias (que podría limitarse a una reformulación del estatuto de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, dándole mayor autonomía, especialmente de la Corte Suprema), así como la referida a la disciplina judicial.
- La propuesta se fundamenta en re-encauzar los objetivos valiosos del anteproyecto (no así la propuesta específica contenida en su articulado), pero no hacia un modelo radicalmente descentralizado basado en autonomías constitucionales, sino hacia un modelo híbrido y descentralizado, dando cuenta de la tendencia y buenas prácticas que en esta materia se observa en el derecho comparado. Bajo este modelo, el gobierno judicial se descentraliza en distintos órganos, pero los cuales tienen distinta naturaleza jurídica, régimen de autonomía, control, etc. Este modelo otorga mayores niveles de flexibilidad al legislador para implementar los objetivos de reforma, permitiendo también mayor flexibilidad en la introducción de los ajustes futuros (reforma legal y no de reforma/rigidez constitucional).

95 Una manera de pensar en el diseño y la implementación de un modelo como este, y que se deriva del informe de la mesa interinstitucional de trabajo de 2018, convocada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, resulta de examinar el proyecto de reforma constitucional que modifica el sistema de nombramientos en el poder judicial, Boletín N° 14192-07, ingresado al Congreso Nacional con fecha 16 de abril de 2021, y cuya modificación principal dispone: “Los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones, los jueces letrados, seleccionados y designados por un organismos colegiado e integrado por miembros designados por los poderes del Estado, a través de un mecanismo público y basado en el mérito. Una ley orgánica constitucional regulará el sistema de nombramientos judiciales y determinará la composición, organización, funcionamiento y demás atribuciones del referido organismo”. Luego, el 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), desarrolla este organismo.

4. Propuestas específicas de articulado

A continuación, se concretan en una propuesta de articulado las sugerencias planteadas en el punto anterior.

4.1. Fórmula simétrica

- Modificar el artículo 157, introduciendo los cambios que se destacan para los incisos 1 y 2; manteniendo el inciso 3:

Artículo 157

1. Para la gobernanza del Poder Judicial existirán órganos **dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio**, encargados de: **a) los nombramientos, calificación y formación de sus integrantes; b) el ejercicio de las facultades disciplinarias; y c) la gestión y administración del Poder Judicial.**

2. Una ley institucional regulará, en cada caso, las competencias, organización, funcionamiento y **sistemas de control, garantizando su adecuada autonomía para el cumplimiento de sus funciones. Además, establecerá las instancias y formas de coordinación entre** los órganos que ejercerán la gobernanza judicial.

- Eliminar el artículo 158.
- Modificar el artículo 159, incorporando en los incisos 6, 8 y 9, las expresiones que aparecen destacadas, manteniendo los demás incisos:

Artículo 159

6. El órgano encargado de los nombramientos judiciales realizará periódicamente la calificación del desempeño judicial, en la forma que establezca la ley. Los resultados de estos procesos y las principales consideraciones para arribar a los mismos serán públicos. **Dicho órgano se encontrará asimismo encargado de las actividades de perfeccionamiento y de formación de los postulantes a los cargos judiciales y los miembros del Poder Judicial en los términos previstos por la ley.**

8. El órgano a que se refiere este artículo estará integrado por: a) Una persona designada por el Presidente de la República, previo concurso

público. b) Dos personas designadas por el Senado, previo concurso público. **c) Una persona designada por la Corte Suprema, previo concurso público.** d) **Tres** jueces designados según lo establecido en el artículo 164, quienes no podrán ejercer funciones judiciales mientras desempeñen este cargo.

9. Los integrantes del órgano encargado de los nombramientos, **deberán tener a lo menos quince años de título de abogado y contar con reconocida y comprobada competencia e idoneidad profesional o académica en el ámbito de sus funciones y deberán poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.** Además, serán de dedicación exclusiva y deberán actuar siempre con la debida diligencia, objetividad, probidad, independencia e imparcialidad. En el caso de los jueces, una vez cumplido su periodo, se reintegrarán a sus funciones en la forma que determine la ley.”

- Mantener el artículo 160.
- Mantener el artículo 161.
- Mantener el artículo 162.
- Eliminar el artículo 163.
- Introducir las siguientes modificaciones destacadas al numeral 1 del artículo 164:

Artículo 164

1. Para designar cada cuatro años a los jueces a que se refiere el literal **d)** del inciso 8 del artículo 159; el literal c) del inciso 3 del artículo 161; y el inciso 4 del artículo 162 [y el literal d) del inciso 2 del artículo 163], se seguirá el siguiente procedimiento:

a) En cada territorio jurisdiccional de las cortes de apelaciones del país, los jueces que forman parte de él elegirán por votación única **y secreta** a dos jueces respectivamente, salvo en los territorios jurisdiccionales de las cuatro cortes de apelaciones de mayor tamaño en el país **fijadas por la ley institucional**, en cuyo caso se elegirán a cuatro jueces respectivamente.

b) Los jueces elegidos en conformidad al literal anterior conformarán una lista **única**, a **partir de la cual** serán sorteados los jueces que deberán integrar los órganos aludidos.

- Introducir modificaciones a las disposiciones transitorias:

Eliminar la disposición transitoria Trigésimo segunda, incorporando su contenido a la disposición transitoria Vigésimonovena.

4.2. Fórmula asimétrica

- Eliminar los artículos 157, 158, 163 y 164.
- Reemplazar el artículo 159 (y 163), por el siguiente:

Artículo X

El Consejo de Nombramiento, Formación y Perfeccionamiento Judicial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene a su cargo la selección y designación de los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones, los jueces letrados, y las demás personas que establezca la ley. También estará encargado de la formación y perfeccionamiento de los jueces y funcionarios judiciales.

El Consejo estará integrado por una persona designada por el Presidente de la República, previo concurso público; dos personas designadas por el Senado, previo concurso público; y cuatro jueces elegidos por sus pares en conformidad a la ley. La presidencia del Consejo se determinará por la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Una ley institucional regulará el sistema de nombramientos judiciales y determinará la organización, funcionamiento, sistemas de control y demás atribuciones del referido Consejo, asegurando su adecuada autonomía para el cumplimiento de sus funciones. Además, establecerá las instancias y formas de coordinación con los demás órganos que ejercerán la gobernanza judicial.

- Reemplazar los artículos 161 y 162, por el siguiente:

Artículo Y

Una ley institucional regulará las competencias, organización, funcionamiento y demás atribuciones del órgano encargado de la gestión administrativa y presupuestaria de los tribunales de justicia. Asimismo, establecerá el procedimiento para la aplicación de sanciones disciplinarias a los jueces, el que en todo caso serán impuestas por un tribunal colegiado, respetándose siempre las garantías del debido proceso.

- Modificar el artículo 156, incs. 3, 4, 5 y 6, en lo pertinente.
- Mantener las disposiciones transitorias 29°, 30° y 34°.
- Modificar las disposiciones transitorias 31° y 32°, en lo pertinente.