

OFICIO N° 26

Santiago, 14 de marzo de 2005.

Mediante oficio N°5.388, de 20 de enero de 2005 y en conformidad con los incisos segundo y tercero del artículo 74 e la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, V. S. se ha servido remitir a esta Corte Suprema copia del proyecto de ley que flexibiliza el manejo de los fondos asignados al Poder Judicial en la Ley de Presupuestos de la Nación.

Reunida la Corte Suprema con fecha once de marzo de dos mil cinco, en Tribunal Pleno, bajo la presidencia de su titular y con asistencia de los Ministros señores Ortiz, Benquis, Gálvez, Rodríguez Ariztía, Cury, Pérez, Alvarez Hernández, Marín, Yurac, Medina, Kokisch, Juica, señorita Morales y señor Rodríguez Espoz, acordó emitir el siguiente informe acerca del mencionado proyecto de ley, iniciado por Mensaje del Presidente de la República, reiterando en él algunos conceptos consignados en el oficio N°1402, que este Tribunal despachó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia Reglamento del Senado con fecha 14 de octubre de 2004, en respuesta a una consulta sobre la materia:

I.- AUTONOMIA FINANCIERA E INDEPENDENCIA JUDICIAL.-

El proyecto de ley de que se trata es, en opinión de esta Corte, un significativo adelanto en beneficio de la plena independencia orgánica y funcional el Poder Judicial, en la medida que le concede un mayor grado de autonomía en la administración de los recursos financieros, contribuyendo así al perfeccionamiento de ese atributo que la Carta Política y el Código Orgánico de Tribunales reconocen a este Poder del Estado.

AL SEÑOR PRESIDENTE
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO

La necesidad de fortalecer en es aspecto dicha independencia ha sido sostenidamente planteada por todos los residentes de la Corte Suprema en el último tiempo, al inaugurar el Año Judicial, expresando el sentir de una inmensa mayoría de los magistrados y funcionarios judiciales.

La idea de que una autonomía en lo financiero favorece la independencia judicial no requiere de mayores fundamentaciones, porque es innegable que ella facilita que la ejecución de un cometido que es propio e inalienable como función estatal y que permite que la acción de los tribunales en la solución pacífica de los conflictos que surgen de la convivencia social, se lleve a efecto rectamente, si desviaciones ni contaminaciones.

La independencia de los tribunales es condición indispensable para que se cumpla a cabalidad su quehacer esencial en el ámbito jurisdiccional, en lo términos absolutos prescritos por el artículo 73 de la Constitución Política e la República. Ella, sin embargo, no tiene el mismo alcance en el campo financiero, pues el financiamiento del Poder Judicial depende mayoritariamente de los recursos que se le asignen en la Ley Anual de Presupuestos de la Nación, que es de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y se aprueba por el Congreso Nacional en la forma prevista por el texto constitucional.

Dicha independencia contribuye, asimismo, al imperio real del sistema democrático, al facilitar se lleve a cabo la función conservadora de los tribunales para cautelar el ejercicio efectivo de los derechos esenciales de las personas a través del conocimiento y resolución de los recursos de amparo, de protección, de inaplicabilidad y demás acciones que contempla en la materia el ordenamiento jurídico. Ello, a fin de hacer realidad el mandato que impone al Estado el artículo 5° e la Carta Fundamental en el sentido de respetar y promover los derechos garantidos por la Constitución y los tratado internacionales ratificados por Chile.

La autonomía de los tribunales que forman el Poder Judicial es también condición necesaria para que se logre efectivamente el amplio acceso a la Justicia a que se refiere la garantía que asegura el N°3 del artículo 19 de la Carta Política. Porque la aplicación de este derecho requiere de la acción de tribunales que no sólo gocen de independencia funcional, sino que cuenten con los medios adecuados para atender esta necesidad social de modo oportuno y eficiente.

El logro de una mayor autonomía en el campo financiero no es una aspiración promovida en beneficio de los jueces u otros funcionarios judiciales. La Corte Suprema chilena comparte y hace suya la declaración formulada a este respecto por la VI Reunión Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas: "El Poder Judicial debe evolucionar hacia la consecución de su independencia, no como privilegio de los jueces sino como derecho de los ciudadanos y garantía del correcto funcionamiento del Estado constitucional y democrático de derecho que asegura una justicia accesible, eficiente y previsible".

Por estos motivos, la Corte Suprema estima que el proyecto de ley objeto del presente informe constituye un avance importante en la compleja tarea de reforzar y perfeccionar la independencia de los tribunales. Con este convencimiento, el Presidente y diversos integrantes del Tribunal participaron activamente en la Mesa de Trabajo que organizó el año 2004 el Ministerio de Justicia, con el concurso de destacados académicos, para analizar variados asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de los Tribunales y entre ellos, la forma de asignar y administrar los recursos de carácter financiero que demanda la actividad judicial.

Si bien la redacción del proyecto fue de resorte exclusivo del Ministerio de Justicia, ella recoge debidamente los planteamientos concordados en lo pertinente a la materia en la referida Mesa de Trabajo, con la importante colaboración de personeros de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

II.- ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS ASIGNADOS AL PODER JUDICIAL.-

La iniciativa de que se trata, por otra parte, vendría a consolidar en el plano normativo, disposiciones que han sido sancionadas en sucesivos Convenios suscritos por la Corte Suprema y el Ministerio de Hacienda en los tres últimos años para flexibilizar y agilizar la administración de los fondos que la Ley de Presupuestos asigna al Poder Judicial y que está a cargo de su Corporación Administrativa.

Este organismo, creado por la Ley N°18.969, de 10 de marzo de 1990, en sustitución de la ex Junta de Servicios Judiciales, ejecuta la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de los tribunales, bajo la tuición superior de la Corte Suprema, con arreglo al artículo 506 del Código Orgánico de Tribunales. Tiene un patrimonio propio, formado, entre otras entradas, por los fondos que se consulten anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación y es dirigida por un Consejo Superior que integra el Presidente y cuatro Ministros de la Corte elegidos por ésta por períodos de os años y por el Director de la misma Corporación.

Luego, la administración de los recursos financieros y de otra índole destinados al funcionamiento de los tribunales, no es ejecutada directamente por los jueces, sino que está a cargo de la Corporación Administrativa que posee una dotación de alrededor de trescientos profesionales, técnicos y demás funcionarios permanentes y transitorios. Esto se desempeñan en los distintos Departamentos centrales del organismo y en diecisiete Administraciones Zonales en las regiones del país en que existen Cortes de Apelaciones y en las que funcionan Consejos Zonales de Coordinación integrados por representantes de los tribunales y los respectivos Administradores Zonales de la Corporación.

De esta manera, en el Poder Judicial la función administrativa está separada de la propiamente jurisdiccional y se ejecuta por la Corporación Administrativa, al margen de la que realizan

específicamente los Administradores de Tribunales de la Reforma Procesal Penal e el plano de sus actividades.

La acción de la Corporación Administrativa ha tenido, entre otros resultado relevantes los de: a) Atender normalmente las necesidades de orden administrativo y logístico de todos los tribunales del Poder Judicial, pese su aumento progresivo y de la permanente limitación de recursos; b) Hacerse cargo sin tropiezos de los nuevos requerimientos de todo tipo que ha generado en esta materia la implementación gradual de la reforma procesal penal en el país y de los que actualmente plantea la inminente puesta en marcha de los nuevos Tribunales de Familia; c) Asumir las necesidades extraordinarias de recursos derivadas de diferentes reformas legales que no contaron con financiamiento especial y e impusieron nuevas funciones a los tribunales sin dotarlos de recursos adicionales y d) Intervenir significativamente en la formulación, ejecución y evaluación de las Metas de Gestión que han debido anualmente cumplir los tribunales desde 1998.

Estas actividades se han desarrollado mediante la aplicación de procedimientos y técnicas modernas de gestión; de una creciente profesionalización en todos los niveles de la dotación del organismo; de la descentralización de las decisiones y actuaciones en las Administraciones Zonales con la debida coordinación con las respectivas Cortes de Apelaciones; del desarrollo de un adecuado modelo de Planificación Estratégica; de la observancia de criterios estrictos en materia de gastos; de una permanente fiscalización interna a cargo de una unidad especial y la ejecución de Auditorías Externas financieras y de la operación que han sido contratadas con empresas especializadas por medio de licitaciones públicas, cuyos informes han ido demostrando los avances logrados en tales campos, especialmente en la normalización de los procesos financieros y contables, la administración de recursos humanos, el abastecimiento de bienes y servicios, el desarrollo de un Plan Informático integrado que se ha proyectado en distintos ámbitos de la actividad de los tribunales, etc.

Estas condiciones garantizan, a juicio de la Corte Suprema, que el Poder Judicial está en situación de asumir las nuevas funciones y mayores responsabilidades que le imponen las reformas previstas en el proyecto, sin perjuicio de que deba continuar desarrollándose y fortaleciéndose su Corporación Administrativa, que ha cumplido y debe seguir cumpliendo idóneamente este cometido como un eficiente instrumento de la gestión administrativa que es soporte necesario del ejercicio de la jurisdicción.

III.- NATURALEZA ALCANCES DE LAS REFORMAS CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY.-

En síntesis, la iniciativa amplía las facultades del Poder Judicial en el manejo de los recursos financieros que se le asignen en la Ley de Presupuestos de la Nación y facilita su ejecución.

El procedimiento para fijar esos recursos en la formulación de esa ley se aproxima a los que rigen para ambas Ramas del Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional, según los artículos 53 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918 y 80 de Ley Orgánica Constitucional N° 17.997, respectivamente. Conforme lo dicen sus artículos 1° y 2°, la Corte Suprema comunicará fundadamente al Ministerio de Hacienda las necesidades presupuestarias de los tribunales de justicia, incluyendo las de la Corporación Administrativa y las de la Academia Judicial, en los plazos y siguiendo las modalidades establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado.

En seguida, los traspasos de fondos entre los subtítulos correspondientes a los gastos corrientes y a los gastos de capital, en los distintos capítulos de la Partida Poder Judicial del Presupuesto, serán realizados por el Consejo superior de la Corporación Administrativa, con las limitaciones y con arreglo al procedimiento que prevé el artículo 3° del proyecto.

El artículo 4° de la iniciativa regula la forma como el saldo final de caja del ejercicio financiero se incorporará como ingreso al presupuesto del año siguiente.

Como contrapartida de las mayores atribuciones que el proyecto otorga para el manejo de los recursos y que importan responsabilidades adicionales, así como la necesidad de una amplia transparencia en esta gestión, su artículo 5° impone a todos los organismos comprendidos en la Partida Poder Judicial del Presupuesto la obligación de confeccionar un informe, que debe enviarse a la Dirección de Presupuesto, que incluya la ejecución presupuestaria y una cuenta de los resultados de la gestión operativa y de la inversión del año anterior, que comprenda el cumplimiento de programas, objetivos, tareas y metas del mismo período y en conformidad a una metodología que deberá formularse en el mes de enero de cada período presupuestario.

El inciso segundo de este precepto dispone, a su vez, que los estados contables del Poder Judicial, de la Corporación Administrativa y de la Academia Judicial, se sujetarán a las normas comunes del sistema de contabilidad gubernamental y serán revisados por las empresa o entidades que los Consejos de estos organismos contraten mediante licitación pública para ejecutar sus auditorías contables y operacionales. La cuenta incorporada a estos informes, así como las auditorías serán públicas, estarán disponibles en medios electrónicos y se incluirán en las memorias de los organismos.

En conformidad con el artículo 6°, la identificación presupuestaria previa a la autorización de recursos para realizar estudios, programas o proyectos a que se refiere el artículo 19 bis del decreto ley N°1.263, de 1975, corresponderá a la Corporación Administrativa o a la Academia Judicial, mediante resoluciones de estos organismos, pero sujetándose a las normas técnicas impartidas en esas materias por el Ministerio de Planificación y Cooperación.

El artículo 7° de la iniciativa previene que la Corporación Administrativa y la Academia Judicial remitirán la Dirección de

Presupuestos y a la Contraloría General copias de las resoluciones que dicten en la aplicación de la ley, en el plazo que se fija al efecto, lo que es necesario para que ambas Reparticiones cuenten con la información necesaria en esas materias para la ejecución de sus propias funciones en la administración financiera del Estado.

Por su parte, el artículo 8° somete al Poder Judicial, a su Corporación Administrativa y a la Academia Judicial a las normas del decreto ley N°1.263, de 1975, salvo en lo que sea incompatible con esta ley, lo que no significa innovar en la materia, pues el Poder Judicial está sujeto a la Ley de Administración Financiera del Estado aprobada por ese decreto ley desde su dictación.

Antes de la presentación al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo de proyectos de ley que reformen normas orgánicas del Poder Judicial, creen tribunales o les asignen nuevas funciones, la Corporación Administrativa, a requerimiento del Ministerio de Justicia, deberá emitir un informe sobre los gastos que irroguen tales proyectos, para que sean evaluados e incorporados en lo que corresponda, a los respectivos informes financieros, de acuerdo con lo que indica el artículo 9° del proyecto.

El artículo 10 de la iniciativa contempla el traspaso en dominio a la Corporación Administrativa, por el solo ministerio de la ley, de los bienes raíces de propiedad fiscal que estén destinados al funcionamiento de tribunales o de sus dependencias. Esa medida es de gran utilidad práctica, porque permite regularizar la situación de dichos inmuebles que a pesar de encontrarse a cargo de la Corporación Administrativa, no pueden figurar en sus balances patrimoniales, porque continúan a nombre del Fisco, no obstante haber sido destinados a la construcción y funcionamiento de los tribunales. Una regla análoga se ha aplicado anteriormente con iguales objetivos, en otros casos, en los que fueron objeto de los artículos 25 del decreto ley N°2.763, de 1979 y 3° transitorio de la ley N°19.610 .

A su turno, el artículo 11 del proyecto introduce modificaciones al Código Orgánico de Tribunales en lo que atañe a la

Corporación Administrativa del Poder Judicial, con el propósito, por una parte, de fortalecer la Contraloría Interna de este Organismo que, entre otros cambios, pasa a depender directamente de su Consejo Superior y, por la otra, de autorizar que la Corporación pueda adjudicar la operación de las cuentas bancarias del Poder Judicial a las empresas que ofrezcan mejores condiciones de servicio e interés, lo que redundará en beneficio directo del financiamiento del Poder Judicial en la medida que en la práctica las únicas entradas propias que recibe son los intereses generados por el manejo de esas cuentas.

IV.-CONCLUSION.-

Si bien, de acuerdo con lo expuesto precedentemente, esta Corte Suprema no puede sino informar favorablemente el proyecto, debe hacer presente la conveniencia de modificar los términos de su artículo 10, en orden a establecer que, igualmente, se traspasarán a la Corporación Administrativa del Poder Judicial los inmuebles que sean propiedad de los Gobiernos Regionales y que esa transferencia comprenderá, asimismo, los bienes raíces en que se han edificado viviendas judiciales, ya que estas enmiendas complementan adecuadamente la norma contenida en ese precepto.

Lo anterior es cuanto esta Corte Suprema puede informar, al tenor de la consulta que se ha servido dirigirle el señor Presidente de esa Cámara de Diputados sobre el referido proyecto de ley.

Saluda atentamente a V. S.