BoletínN°8.112-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción del Honorable Senador señor Navarro, que refuerza el principio de Independencia Judicial.

Teodoro Ribera, Ministro de Justicia, ha criticado la acción de los jueces de garantía en el ámbito de las movilizaciones ciudadanas y las resoluciones judiciales sobre detenciones que se han verificado en ellas. Los dichos del Ministro aludían a que tras cerca de 100 marchas el último año, de 1.781 supuestos violentistas detenidos, sólo cinco siguieron presos. Datos que fueron acompañados por críticas del ministro Andrés Chadwick (Secretaría General de Gobierno) al rol de los jueces de garantías en estas situaciones. El Ministro, anunció que se revisará el criterio que tuvieron para fallar los jueces cuando el Gobierno deba promocionar a alguien en un cargo.

El día 22 de Octubre de 2011, el presidente de la Asociación Nacional de Magistrados, Leopoldo Llanos, en declaraciones a radio Cooperativa, dijo que "estamos preocupados por esta situación porque se podría estimar que esto es una suerte de presión o derechamente una intimidación para que los jueces durante su desempeño se guíen por los criterios del Ejecutivo para ser posteriormente nombrados".

"En ninguna otra época de la historia del Poder Judicial chileno se había hecho este tipo de afirmaciones, en el sentido que se van a vetar a los jueces por tener un criterio determinado. Me atrevería a afirmar que ni siquiera en la época de la dictadura", explicó.

El Presidente de la Corte Suprema, Milton Juica, se refirió en duros términos a esta noticia, y señaló que "Estamos pasando por un momento de turbulencia no provocada por los jueces, impensada, por que deberíamos trabajar con las autoridades en buscar fórmulas de solucionar los conflictos que hay en e! país (...) Las palabras de Ribera han generado polémica, ya que los magistrados sienten que se condiciona y afecta la independencia al momento de emitir sus fallos, lo que podría alterar el debido proceso al colocar una presión en los jueces al momento de fallar, más allá de las pruebas presentadas por fiscales y policías".

Asimismo declaró que "De un tiempo a esta parte han existido cierto tipo de declaraciones políticas que van más allá de una simple crítica, las que nosotros estamos dispuestas a aceptarlas, y que afectan claramente la independencia de los jueces".

Respecto de las estadísticas del Ejecutivo, dijo que "Se basa en informaciones y estadísticas que no corresponden a la realidad de lo que hacen los jueces, eso debilita la independencia de los jueces y por otro lado pone un grado de inseguridad de cómo están actuando los tribunales de justicia (...) No recuerdo que un Ministro haya expresado argumentaciones para entrar en un debate sobre seguridad pública. Nosotros estamos para aplicar la ley y para asegurar las garantías de los ciudadanos y lo hacemos sobre el código y la constitución política".

"Los jueces no se ponen de lado de nadie, ni del bueno ni del malo, porque tienen que aplicar la ley", dijo el Presidente de la Corte Suprema.

Finalmente, señaló que las palabras del ministro "de alguna manera erosiona, dificulta el trabajo de los jueces, pone incertidumbres en el trabajo de los jueces, porque los jueces no pueden estar pensando en el que dirán cuando dictan su resolución".

En una entrevista en el Diario Financiero, Ribera reafirmó sus dichos, descartando de paso que esté arrepentido de haber hecho el planteamiento que detonó la polémica. Y enfatizó que "nadie puede sentirse amenazado cuando el ministerio de Justicia ejerce ¡as atribuciones que le confiere la ley". Luego señaló que "nadie puede sentirse amenazado cuando el ministro de Justicia ejerce las atribuciones que le confiere la ley, ¿Qué tiene que hacer un ministro que busca decidir de manera racional, prudente y adecuada? Obviamente, considerar los informes que el Poder Judicial le ha remitido".

El día 28 de octubre, el pleno de la Suprema redactó un acta en el que se indica que "en su vertiente externa importa que ninguna persona está autorizada para interferir en las determinaciones de los jueces. Para hacerlo deben comparecer al juicio como parte y ejercer los derechos que la ley contempla".

El acuerdo del pleno será remitido al Presidente Sebastián Pinera, por medio del ministro de Justicia. En el documento además se indica que "el contenido de las resoluciones jurisdiccionales no son factores que puedan ser considerados en la formación de los temas que se confeccionen para el nombramiento de los jueces"

Finalmente, ante la propuesta de la Unión Demócrata Independiente, la Asociación de Magistrados, señaló el 13 de diciembre de 2011 que esta resulta equívoca, respecto de la revocación de sentencias, al sostener que se evalúe mal a un juez por sostener un criterio jurídico distinto del tribunal superior. Esto porque para el magistrado "para eso las partes cuentan con un extenso catálogo de recursos para impugnar eventualmente una decisión que resulte desfavorable a sus pretensiones".

Sobre la afirmación, que registra el documento, respecto a que algunos jueces van en contra de la jurisprudencia, Llanos recordó a los militantes de esa tienda que "las sentencias en Chile tienen efectos relativos a diferencia de lo que ocurre en otros países, además de que plantear la sujeción del juez a dicha fuente evitaría su evolución".

Ahora, la independencia judicial es parte inescindible del derecho al debido proceso. Tal como señala la Constitución chilena: "Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá ai legislador establecer siempre ¡as garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos".

Al respecto cabe señalar que la independencia de la Judicatura viene exigida por la Constitución de 1980 en términos tales que se prohíbe tanto al Parlamento como al Presidente de la República ejercer funciones judiciales, abocarse causas pendientes, revisar el fundamento o contenido de sus fallos o reabrir procesos ya concluidos. La

idea es que los jueces al desempeñar sus funciones se rijan solamente por el derecho vigente y no sean objeto de presiones, tanto de parte de sus superiores jerárquicos como especialmente de los otros poderes del Estado.

Este sistema -chileno- resulta adecuado y posee ventajas frente a otros, como e! sistema de elección popular de los jueces que rige actualmente en Bolivia. Pero también posee falencias. Una de ellas aparece de manifiesto con los últimos dichos de integrantes de! Gobierno por los cuales se comprometen a revisar, para efectos de futuros nombramientos, la línea jurisprudencial seguida por todo aquel juez que pretenda ascender dentro del escalafón del Poder Judicial. De esta manera ya no estarán ascendiendo los más capaces sino los que demuestren mayor adherencia a las ideas del Gobierno de turno o aquéllos que se dejen llevar por este tipo de presiones y de ahora en más comiencen a fallar de forma amigable con el Ejecutivo.

De esta manera, los dichos del Gobierno comprometen no solamente la futura imparcialidad de los jueces, sino que también, consecuencia mucho más grave, la independencia de los integrantes del Poder Judicial. Se trata en definitiva, de un grave atentado a los pilares fundamentales del sistema judicial y del Estado de Derecho.

Este tipo de declaraciones esconde, además, una grosera ignorancia respecto de cómo ejercen sus funciones los jueces, en especial, los jueces del nuevo sistema de justicia criminal. Efectivamente, los jueces están llamados a fallar los casos sometidos a su conocimiento, pero de una forma bastante particular. Su función debe der desarrollada con estricto apego a la Constitución, los tratados internacionales, las leyes y demás normas de la República.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ley de la República abunda en este derecho, incluyendo dentro del debido proceso, la Independencia y la imparcialidad del tribunal.

"Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

Que el debido proceso legal incluya la independencia judicial y la imparcialidad lo acoge la doctrina chilena. Adolfo Alvarado Velloso, en su artículo sobre El Debido Proceso público, en Revista Gaceta Jurídica, N° 110 de 1989, enseña que el debido proceso no es más que aquel proceso "que respeta los principios que van inscritos en e! sistema establecido desde el propio texto constitucional» reconociendo como tales a "la igualdad de las partes litigantes"; "la imparcialidad del juzgador"; "la transitoriedad de la serie consecuencial"; "la eficacia de esa misma serie" y "la moralidad en el debate".

Asimismo aparece en Alex Carocca Pérez, que señala:

"Tribunal independiente es aquel que no está sometido a otro sujeto o autoridades su actuar, ni física ni moralmente. Tradicionalmente esta nota de los órganos jurisdiccionales ha sido extraída de la clásica doctrina de la separación de poderes, de modo tal que se ha considerado que concurre cuando no se encuentra sometido a los demás poderes del Estado, particularmente de poder ejecutivo.

Por su parte, tribunal imparcial, es el que carece de interés en los resultados del litigio, es decir, es completamente independiente de las partes, pues supone que este no se ve constreñido por ningún tipo de consideraciones a favorecer a una en desmedro de otras".

El lazo entre independencia e imparcialidad es casi causal. No puede haber tribunal imparcial, es decir, que juzgue por igual a las partes en juicio, si no hay independencia. Si un juez es dependiente, no es libre, por lo que rindiendo cuentas a quien lo presiona indebidamente, podrá verá su voluntad condicionada hacia la parte que sea beneficiada por quien lo domina, y no por el puro interés de la ley.

Aliro Abreu Burelli, Ex Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acoge esta relación íntima entre Independencia e Imparcialidad:

"La independencia de los tribunales corresponde al principio básico de que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales ordinarios con arreglo a los procedimientos legales establecidos. Por tanto, la independencia de la judicatura, como órgano, es fundamento esencial de la justicia que debe impartir el Estado, así como la independencia personal de los jueces es indispensable para asegurar su imparcialidad y hacer posible que puedan ejercer sus funciones con autonomía y sin presiones, y ambas -independencia de la judicatura e independencia de los jueces- garantizan el derecho al debido proceso de toda persona sometida a juicio de cualquier naturaleza"

"La independencia, como se ha dicho, es fundamental para asegurar la imparcialidad de los tribunales y de los jueces. La Corte Europea, citada por la Corte interamericana, ha señalado que la imparcialidad tiene aspectos tanto subjetivos como objetivos, a saber:

Primero, el tribunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal. Segundo, también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya ninguna duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo, se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los jueces, hay hechos averiguables que podrían suscitar dudas respecto a su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrían tener cierta importancia. Lo que está en juego es la confianza que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática, y sobre todo, en las partes del caso".

Tenemos razón en señalar que la medida del Ministro, tal y como señala la Asociación de Magistrados amenazan la independencia judicial y la imparcialidad.

Como señala el profesor Eduardo Aldunate Lizana, la posibilidad de aplicar sanciones a los jueces en virtud de sus fallos, lo hace alejarse de la única fuente de su decisión, que en atención a las altas funciones que desarrolla, no puede ser otra que el cumplimiento de la ley. Estar sometido a presiones, lo hace crear "decisiones ad - hoc":

"La razón de ser de la independencia judicial frente al ejecutivo, como del principio de imparcialidad (...)se funda en ¡a labor a desarrollar por el juez: el concepto de la función jurisdiccional, el agotar el componente jurídico de un conflicto, desde la perspectiva de imperio de la Ley, implica que en el conocimiento y juzgamiento de las pretensiones encontradas el juez debe remitirse al derecho y no verse enfrentado a posibles consecuencias positivas o negativas, favorables o desfavorables para él, derivadas de su fallo (...) Allí donde el juzgador puede quedar sujeto a una instrucción, o a una situación especial que le mueva a adoptar una forma de proceder ad hoc en un caso, la norma, como mandato general y abstracto de conducta, pierde su entidad reguladora. La independencia del juez frente al ejecutivo y frente a las partes no es sino la otra cara de la vinculación del juez al derecho"

El mismo profesor, señala que la independencia judicial tiene una faz "situacional", es un estado, un momento en que el juez no puede prever ninguna sanción o pérdida de derechos por el contenido de su fallo:

"Si se repara en e! hecho de que lo que puede impulsar al juez a seguir una instrucción sobre el proceso, o sobre el cómo configurar su decisión, está dado por su vinculación a quien ordena, y a las posibles consecuencias de la desobediencia (sanción, por ejemplo), se tiene entonces que el núcleo de! concepto de independencia del juez se corresponde a lo esbozado arriba: por independencia del juez se puede entender aquella situación en que, situado el juez, no puede prever ni pueden derivarse para él consecuencias favorables ni desfavorables, ya sean materiales o morales, de su decisión judicial"

Sandra Day O'Connor, Juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, señaló el año 2003: "Al considerar la independencia individual de los jueces, se observa que hay dos medios que garantizan esa autonomía: Primero, los jueces están protegidos de la amenaza de represalias para que el temor no les guíe en la toma de decisiones. Segundo, el método de selección de los jueces y los principios éticos que se les imponen, se estructuran de tal modo que se reduce al mínimo el riesgo de corrupción e influencias externas".

El profesor Bordali, de la Universidad Austral, Doctorado en derecho, señala que las sanciones condicionadas a un fallo determinado afectan ¡a independencia judicial, perjudicando al justiciable: "La independencia judicial viene a representar que el juez que debe decidir un determinado caso sólo debe hacerlo según lo que prescribe el derecho, o según crea entender él qué es lo que prescribe el derecho, sin que en ningún caso pueda recibir órdenes o instrucciones de oíros poderes del Estado ni de los superiores de cómo interpretar el derecho, ni menos sanciones de ningún tipo de esos otros poderes estatales ni de los superiores judiciales por cómo ha interpretado y aplicado el derecho. El juez debe ser independiente tanto externa como internamente".

Queda meridianamente claro que el condicionamiento del ascenso de los jueces o sus nombramientos al contenido o resultado de sus fallos, resultará en pérdida de la independencia y la imparcialidad, que amenaza el derecho al debido proceso.

Sin independencia judicial, y sin imparcialidad, se afecta el derecho a la igualdad ante la ley. Los Carabineros, fiscales y el Ministerio del Interior como eventual querellante, tendrán la batalla ganada por secretaría ante tamaña presión sobre los jueces de garantía y otros.

Con este tipo de propuestas se vulnera una de las bases incontestables de la forma de organización política desde Montesquieu a la fecha, y que ordena la forma de funcionamiento de los estados nacionales modernos, como es la separación de poderes.

Como señala el profesor Eduardo Aldunate Lizana:

"Con respecto a la función jurisdiccional, su rol de control en el Estado de Derecho es de carácter jurídico. La vinculación al derecho como exclusivo criterio decisor exige del juzgador la desvinculación (independencia) en relación a lo juzgado. De aquí que para cumplir el rol de control jurídico, bajo el principio de separación de poderes, la función jurisdiccional deba encontrarse disociada tanto material como orgánicamente de las demás funciones y órganos a controlar: de la función de gobierno y administración, y de la función nomogenética. Esto significa dos cosas: a) que los respectivos órganos de gobierno y administración, y el Parlamento, no pueden ejercer funciones jurisdiccionales, como a la inversa, que los órganos a los que se ha confiado la función jurisdiccional no pueden ejercer funciones de gobierno, administración o legislación; y b) que la titularidad de dichos órganos no debe coincidir en las mismas personas"

Que el Artículo 76 de la Constitución dispone.- "La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverías y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos".

Creemos que la independencia judicial no está suficientemente consagrada en la Constitución, y así queda demostrado con los intentos gubernamentales de sancionar a los ministros y jueces por el contenido de sus fallos.

Proponemos agregar un inciso segundo al Artículo 76 de la Constitución que impida calificar a los jueces por el contenido de sus fallos.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Agréguese el siguiente nuevo inciso segundo al Artículo 76 de la Constitución Política de la República, modificándose el orden de los siguientes incisos del mismo Artículo, pasando e! inciso tercero a ser el cuarto y así sucesivamente: "Las

calificaciones de los jueces atenderán a un carácter técnico en la gestión y desempeño en el cargo y no tendrán jamás por fundamento el fondo de los fallos que emitan".

ALEJANDRO NAVARRO BRAIN
SENADOR.