

PONENCIA

I.- INTRODUCCION

Quisiera iniciar esta exposición con tres citas que, hace algunos días, me permitía leer a un grupo de jueces. La primera corresponde a un artículo de prensa y dice así: "La primera condición de los negocios es la seguridad; y cuando en un país el poder judicial se haya rodeado de una atmósfera de desprestigio, todo el mundo teme colocar en ese país capitales". La segunda es una cita de un jurista: "Para que esta reforma sea verdaderamente útil, debe ser radical, en ninguna parte del orden social ... es tan preciso emplear el hacha. En materia de reformas políticas no somos inclinados al método de demolición; pero nuestro sistema de juicios es tal, que parecería difícil no se ganase mucho derribándolo hasta los cimientos y sustituyéndole otro cualquiera". La tercera es del Presidente de la República y dice: "Me llega diariamente el clamor uniforme y constante de como la Corte Suprema desempeña sus funciones... los estados anotan que en estos últimos meses se han dictado muy pocos fallos; las estadísticas acusan un porcentaje mínimo de los mismos. Hace mucho tiempo se venía insinuando la conveniencia (de recabar contra la Suprema)... (una) acusación por notable abandono de deberes, de lo cual el Presidente de la República se ha desentendido hasta hoy, para mantener cordialidad y armonía... entre los diversos poderes del Estado".

La primera de las citas, esa que habla de la seguridad en los negocios y del desprestigio judicial, no corresponde como pudiera

pensarse a un reciente editorial del Diario El Mercurio o del Diario Financiero sino a una publicación de prensa de 1903. La segunda, la que dice que hay que derribar con el hacha todo nuestro sistema procesal no corresponde a una grabación de una conversación privada del Ministro Cumplido sino a una frase dicha por don Andrés Bello en 1834 y la última de las opiniones tampoco corresponde a una primicia que yo traiga de lo dicho por el Presidente Aylwin sino a un discurso de don Arturo Alessandri de 1924.

Se nos pide en este seminario que reflexionemos sobre la modernización de las instituciones del Estado y específicamente, en este panel, acerca de las instituciones de la Justicia. Las frases recién leídas me llevan a preguntarme que será exactamente esto de la modernización de la justicia. Si estamos proponiendo algo nuevo y diverso o si repetimos aspiraciones ya centenarias respecto de nuestro sistema judicial.

Expresiones como las de "crisis de la Justicia", "modernización de los Tribunales" y "politización de la justicia" y otras resulten tan frecuentemente empleadas en el debate público como escasos son los intentos por darles un contenido específico.

II.- UN POCO DE HISTORIA

Hagamos un poco de historia. La expresión modernización de la justicia es una que ingresa al debate público como parte de las siete modernizaciones del régimen militar. Esta sin embargo, a

diferencia de las seis restantes, queda pendiente como lo reconocen por lo demás publicamente sus mentores.

El Partido Demócrata Cristiano, por su parte, en el Grupo de los 24, elaboraba por aquella época un diagnóstico y un proyecto de reforma judicial que, en parte, yo caracterizaría como de modernización; pero que me parece más precisamente puede describirse como una profunda reforma para readaptar el sistema judicial a un régimen democrático.

Antes de estas fechas, esto es al fin de la década de los 70, resulta difícil encontrar diagnósticos o programas globales referidos al poder judicial. El tema de la judicatura no forma ya parte de los desvelos de nuestra clase política. Por el contrario, todo el desarrollo del Estado benefactor en la década de los 30 y siguientes más bien tiende a disminuir la gravitación del poder judicial en la vida política nacional, a sacarlo de los temas de lo que en ese momento, pudiera haberse llamado la modernización del país. El Estado interviene más y más en la sociedad civil y en la economía, pero los conflictos que ello genera son llevados a Superintendencias que se crean especialmente, a la Contraloría General de la República y a otras instancias que no son los Tribunales. Los conflictos laborales, tal vez los más relevantes del período llegan a los Tribunales en un porcentaje muy menor, pues un gran número de ellos se resuelve en entidades mediadoras del ejecutivo como la Inspección del Trabajo y otras; se crea un

Tribunal especial para conocer de los conflictos políticos como es el Tribunal Constitucional; los conflictos que genera el proceso de la reforma agraria se resuelven fuera de la legalidad por la Contraloría General de la República o, en algunos casos en tribunales que se crean especialmente para ello y que se encuentran fuera del poder judicial. Los Tribunales son, por largos años marginados del acontecer más relevante por donde escurren los grandes temas de la vida nacional los jueces no protestan por ello. Por el contrario, tienden a aumentar su demanda por independencia y a acentuar su marginación, con un espíritu corporativo similar al que desarrollan otras instituciones en Chile también marginadas del proceso político, como lo son las fuerzas armadas.

Los años 60 y los comienzos de los 70 son la época de las grandes revoluciones, de la justicia social. Si bien se produce algún debate sobre el acceso a la justicia, la sociedad y la clase política se encuentra suficientemente preocupada de lo que pudiéramos denominar la justicia "al por mayor" para distraerse en esta justicia "al por menor" que administraban los tribunales. Llega un momento, claro está, en que este sistema hace crisis. Ya no es más posible una convivencia fundada en que los tribunales gocen de plena independencia funcional para resolver conflictos individuales menores de la vida nacional, en tanto el proceso político, social y cultural escurre por la Moneda, el Parlamento, los Partidos Políticos y los Sindicatos, pero sin ingresar a los estrados judiciales. Los convulsionados tiempos hacen imposible

reconocer las causas de este problema y la solución es lógicamente inadecuada. Por una parte, la despreocupación por esta justicia "al por menor" hace que el presupuesto judicial alcance niveles alarmantes produciéndose una huelga de los jueces. En el plano de las ideas, Eduardo Novoa acusa a la Corte Suprema de clasista y los partidos de izquierda y la prensa se enfrentan a los jueces, especialmente a los de la Corte Suprema, creando una confrontación a la que la Corte responde entrando de lleno al arena política y creando una serie de desencuentros y debates que concluyen con el beneplácito que nuestra Corte Suprema brinda como bienvenida al régimen militar. Luego viene la "lealtad" con que los jueces de la Suprema actúan, rechazando los recursos de amparo y sacando de la carrera a algunos jueces tildados de izquierdistas. Esta docilidad posterior no hace sino aumentar la crisis del sistema judicial. Tampoco esta importa mayormente a los autoritarios gobernantes, pues en nada incómoda a su política de reconstrucción nacional, pues los jueces no alcanzan a obstaculizar su política represiva cuando algunos jueces tienen la valentía de proceder a investigar violaciones a los derechos humanos o de poner en duda lo que las autoridades responden ante los recursos de amparo, el régimen autoritario reacciona del mismo modo en que ya lo venía haciendo tradicionalmente la clase política chilena: Saca el conflicto de la jurisdicción de los tribunales de justicia y lo envía a entidades especiales, aun más dóciles a su poder. En este caso se trata, claro está de algo aún más esencial. Es la protección de los derechos humanos lo que se traslada a la justicia militar. La

formula, de excluir al poder judicial, sin embargo, vuelve a hacer crisis hacia fines de la década de los 70. La derecha empresarial comienza a percibir y a requerir la necesidad de "modernizarlo" para que sea capaz de responder a las necesidades, especialmente de modernización de la economía, que vive el sector privado empresarial chileno y frente a las cuales el poder judicial no reacciona con el conocimiento y prontitud necesaria. Por su parte, como hemos visto, para la disidencia democrática el problema del poder judicial es principalmente que este carece de las fortalezas y del poder para enfrentarse a las sistemáticas violaciones a los derechos humanos que se llevan a cabo desde el régimen militar.

Así, a comienzos de la década de los 80, aunque por muy diversas razones, surgen en el país percepciones compartidas de que el sistema judicial requiere de una reforma profunda. Recorrida la década, sin embargo, el sistema judicial no ha tenido variaciones sustanciales y muestra una sorprendente capacidad de resistir las reformas que quieren introducirseles. A diferencia de lo que ha ocurrido con las fuerzas armadas, incluso con el ejército, el sistema judicial parece ser el último bastión donde la palabra modernizar o hacer funcional a una sociedad democrática, moderna y continua provocando algunas reacciones destempladas y viscerales de rechazo.

Vale la pena preguntarse ¿Por qué? ¿Por qué en esta área existen especiales dificultades para "modernizar el sistema?

Porque después de una década en que todos comparten un diagnóstico de crisis no ha sido posible alcanzar un consenso acerca de las soluciones más adecuadas.

El debate sobre estas reformas, lejos de mostrar caracteres de consenso, como pudiera pensarse de estas convergencias de las principales fuerzas políticas del país, exhibe claros visos de confrontación. Como en pocas otras áreas de la vida nacional, aparece aquí una discusión donde vastos sectores, principalmente los de la derecha mas tradicional y los del propio poder judicial, muestran un lenguaje cargado de emotividad, lleno de eslogans como el del ataque a la independencia del poder judicial que suelen erguirse como grandes fantasmas, sin contenidos, nunca explicados, pero que han tenido la eficacia de derrumbar ya alguna parte de las reformas que sobre el sistema judicial se proponía el gobierno y amenazan seriamente con derribar todos y cada uno de sus pilares más importantes.

A diferencia de otras disciplinas y áreas del quehacer público, como en la economía, la política agraria o habitacional, la discusión judicial sigue siendo marcadamente ideológica e imprecisa. El debate público y parlamentario se ha centrado más bien en instrumentos, como el del Consejo Nacional de la Justicia, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, de la Escuela Judicial o de los Tribunales Vecinales; pero poco se oye debatir acerca de los objetivos que estas políticas deben alcanzar, a los

cuales estos instrumentos deben ser funcionales. El cúmulo de opiniones se basan más bien en diagnósticos implícitos sobre la situación de la justicia, y se fundan más en parciales experiencias personales que en estudios empíricos globales. Las demandas reflejan que los actores juegan más bien con modelos ideales que con metas realistas susceptibles de alcanzarse en un plazo determinado y de medirse objetivamente.

Tal vez lo primero que haya que modernizar en esta área de la justicia sea entonces el debate público. Lo digo en serio y sin arrogancia. Me parece que la economía o el Estado se han modernizado por que, antes del surgimiento de instituciones y practicas modernas en ellos, ha surgido en esos ámbitos un conjunto de ideas, una disciplina que ha sido capaz de mirar sus áreas, con mirada moderna, de describirlos y de medir sus fortalezas y debilidades de un modo objetivo y técnico y respecto del cual convergen derechas e izquierdas.

En esta área en cambio, durante todo el debate acerca del Consejo Nacional de la Justicia, por ejemplo, nunca se definió lo que seria la política judicial que este organismo tendría que definir e implementar, dando lugar así a que la discusión se viera cruzada por una infinita cantidad de fantasmas y de amenazas.

En Chile, los economistas de derecha, centro e izquierda saben con cierta claridad los efectos que, sobre el empleo o la inflación

podría tener una determinada política de aranceles. Por desgracia, los abogados no podemos decir si para aumentar el acceso a la justicia requerimos de más jueces o de más personal en los que ya existen.

Faltan aquí, en suma, y para decirlo claramente, más conocimientos técnicos desde donde fundar una política racional y sostenida.

Me parece entonces que el primer objetivo de una política judicial destinada a modernizar este sistema debe necesariamente partir por aumentar la capacidad del gobierno y más concretamente del Ministerio de Justicia, para producir estudios y propuestas más acabadas y precisar acerca de como modernizar el sistema de justicia. La política de modernización del sistema judicial es aún y más que otras áreas una batalla por las ideas. Ya los intereses corporativos y la derecha más tradicional parecen haber ganado una primera batalla en esta lucha por las ideas, desprestigiando el Consejo Nacional de la Justicia que podría haberse constituido en un instrumento adecuado para haber diseñado las políticas judiciales que el país necesita. Parecen, ahora, estar cercanos a ganar otra: La de abrir o no la Corte Suprema a personal ajeno a la carrera. Esto no es solo un problema de mayorías parlamentarias. Igual carencia de mayorías ha existido en tantas otras materias, como las propias llamadas leyes Cumplido, la reforma laboral y la reforma tributaria. En ellas se ha podido

avanzar en negociaciones sin necesidad de renunciar a lo esencial. Es de esperar que esto mismo ocurra con las tan necesarias reformas al sistema judicial. Me temo, sin embargo, que la gran tarea es aquí de diseño y de políticas de comunicaciones, para sí dialogar y convencer, con toda la flexibilidad que se quiera, acerca de la necesidad de implementar reformas. Solo así, me parece, será posible salvar los escollos y reticencias que la vieja derecha y los propios actores del sistema judicial presentan a tales innovaciones.

III.- **QUE ES MODERNIZAR LA JUSTICIA, pero, volvamos a nuestra pregunta central.**

¿Qué es modernizar la justicia?. ¿Qué de esta modernización se ha alcanzado ya? ¿Cómo lograrla si fracasan algunas de las medidas legislativas que el actual gobierno ha propuesto, como lo constituye el ya casi cierto rechazo al Consejo Nacional de la Justicia y el probable a la renovación de la Suprema?. ¿Qué del sistema de justicia requiere cambiar para ser "más modernos"? ¿Qué dirección deben tener estos cambios? .

Quisiera proponer a la discusión el concepto de que modernizar el sistema judicial es hacerlo funcional a las necesidades de la población, acorde al estado del desarrollo social, político y cultural del país. Propondré también a ustedes que tal modernización requiere de la realización de, al menos tres tareas

principales. La primera es hacer el sistema más accesible. La segunda es hacerlo más eficaz y la tercera hacerlo más responsable a las necesidades sociales y funcional a los valores de una democracia que funciona en un sistema de economía social de mercado. Por último, y para concluir con esta exposición quiero poner el acento en dos modalidades que me parecen indispensables de realizar a la hora de llevar a cabo estas tres tareas. La de que esta política sea una, nacional y, la tantas veces escuchada de que ella se haga no en contra sino con el poder judicial.

IV TAREAS

1.- Un sistema accesible.

La primera propuesta parece relativamente obvia. Si entendemos que modernizar el sistema judicial es hacerlo servir de un modo más adecuado las necesidades de la sociedad de hoy, un primer y principal requisito es que él se haga accesible a las demandas de justicia de la población. Para ello, se ha dicho que resulta indispensable la creación de más tribunales. No pocas veces incluso, algunos la presentan como la única tarea que debiera asumirse, la que sería suficiente, dicen ellos, para superar la supuesta crisis del sistema judicial. Como solución al problema de la accesibilidad hay que andarse con cuidado antes de concluir que la creación de más tribunales es la pócima mágica. Entre 1975 y 1989 se aumento el número de juzgados en el país de 188 a 263, esto es aproximadamente en un 45%. El número que causas que

ingresaron a ellos aumentó, en el mismo período de 320.000 a 650.000 aproximadamente lo que casi equivale a un 100% . De la lectura de estas solas cifras cabría concluir que el aumento del número de Tribunales resultó acompañado, al menos en el período estudiado, de un crecimiento aun mayor de la demanda por justicia. De este aumento, resulta interesante observar que un alto porcentaje corresponde a causas que pudiéramos denominar comerciales o "económicas". En estos 15 años aumentan entonces significativamente los Tribunales y las demandas que acceden al sistema lo que llevaría a pensar que hubo una mucho mayor accesibilidad durante el período, sobretodo para los agentes económicos. La pregunta es si hubo un aumento proporcional de la percepción de acceso a la justicia por parte de estos mismos grupos.

La creación de tribunales vecinales ha sido también una propuesta de antigua data para enfrentar el problema de marginación de la justicia que sufren los sectores pobres en nuestro país. Es de esperar que en el transcurso de este gobierno, tales tribunales sean finalmente aprobados. Se hará necesario entonces hacer un gran esfuerzo para que, en contra de la tendencia de nuestra tradición, sus características orgánicas y procesales sean lo suficientemente simples y adecuadas para transformarse en organismos efectivamente accesibles para los sectores pobres. Para ello, sugiero la necesidad de incorporar a sus plantas menos abogados y un número significativo de asistentes sociales.

Junto a la creación de más tribunales y especialmente a la adecuada instalación de aquellos especializados en problemas jurídicos de los sectores pobres, se debiera impulsar la búsqueda de formulas alternativas para prevenir, arbitrar y mediar los conflictos jurídicos. Cualquiera sea el grado de éxito de las políticas tendientes a simplificar los procedimientos y a hacerlo accesible, siempre el sistema judicial va a tener un grado de complejidad que lo transformará en un mecanismo lento y farragoso de solución de los conflictos. En esta área, como en tantas otras, resulta cierto el viejo adagio de que más vale prevenir que curar y de que más conveniente resulta un acuerdo, aún malo que un juicio. Por algo en España, una vieja maldición gitana dice "pleitos tengas". Es necesario entonces multiplicar los esfuerzos por difundir el conocimiento del derecho con fines preventivos y establecer sistemas de mediación y arbitraje diversos y más simples que las instancias judiciales. El gobierno impulsa un proyecto que tiende precisamente a ello para los conflictos comerciales de mayor envergadura. Otro tanto debiera estudiarse y explorarse para los sectores pobres. Al respecto existen ciertas experiencias exitosas, como la de la Inspección del Trabajo en materia laboral que debiera ser estudiadas, potenciadas y llevadas a otras áreas de los problemas jurídicos de los sectores pobres. Al respecto, se hace indispensable, con imaginación y creatividad, potenciar la capacidad de llegar a acuerdos que tienen instituciones como las Corporaciones de Asistencia Judicial; ver si pueden solucionar conflictos colectivos instituciones de defensa de los consumidores,

y explorar vías similares de descongestión del sistema judicial.

Para aumentar el acceso a la justicia, se hace necesario también garantizar el derecho, constitucionalmente proclamado, a la defensa judicial. A tal efecto, se hace indispensable realizar una efectiva y profunda modernización de los sistemas de asistencia judicial, lo que implica mucho más que la elaboración de las leyes en actual estudio.

Por último, para garantizar el acceso a la justicia, me parece que debemos también hacer una revisión profunda acerca de si estamos empleando los recursos del sistema judicial allí donde se hacen más necesarios. Decía recién que los tribunales son y continúan siendo un sistema relativamente engorroso y caro. Pues bien, si miramos las estadísticas judiciales, nos daremos cuenta que un alto porcentaje de ellas corresponde a gestiones que no requieren de la compleja maquinaria judicial para resolverse. ¿Necesitamos un sistema tan altamente formalizado, caro y complejo para atender muchas de las cuestiones que hoy resuelven los tribunales; o, por el contrario, no cabría que muchas de ellas, por su carácter simple y rutinario ser resueltas por otros sistemas más simples, descongestionando al judicial, para que este pueda ocuparse más y mejor de aquellas tareas donde efectivamente requieran de la compleja organización propia de esta instancia.

2.- Un Sistema Judicial Eficaz.

Si uno mira las estadísticas y los estudios que se han hecho sobre el sistema judicial, parece necesario poner especial atención en una serie de cuestiones para perfeccionar la rapidez y eficacia con que funciona este sistema. Respecto de la rapidez la sola creación de más tribunales, como reclaman habitualmente los miembros de la Corte Suprema no constituye necesariamente la solución más eficiente. Un reciente estudio indica que un juicio ordinario, a fines de la década de los 70 duraba en Santiago un promedio de 805 días, en condiciones que existía en esta ciudad solo siete juzgados civiles de mayor cuantía. Hoy, con 30 tribunales de letras en esta ciudad, un juicio ordinario tiene un promedio de 1.009 días. Si uno analiza las causas de estas demoras y las etapas en que ellas se producen, concluye en que alrededor 708 de esos mil días, es decir un 70% del tiempo que toma un proceso civil ordinario esta constituido por período en que la causa se encuentra a la espera de una decisión judicial de fondo. Ello estaría indicando que, más que la creación de nuevos tribunales, lo que se requiere es enfrentar primero el cuello de botella y aumentar la capacidad de dictar resoluciones de fondo en los que ya existen en el país. En este sentido, la propuesta de crear Ministros y Jueces adjuntos propiciada por este gobierno resultaría un acierto. Así lo sería también la tantas veces propuesta de distinguir entre jueces tramitadores y jueces falladores en materia penal, el aumento de la jornada de trabajo de

los jueces y la exploración del modo de dar apoyo a los jueces para la dictación de sus fallos; vía, por ejemplo, la de asignarles estudiantes o egresados de derecho que pudieran recopilarle doctrina y jurisprudencia. Toda estas parecen soluciones más adecuadas y sobretodo más baratas que la mera creación de más tribunales. Para precisarlas sin embargo, se hace necesario el impulso de nuevos estudios que, a mi juicio, debiera emprender o impulsar el Ministerio de Justicia, en tanto no se cree una institución como la que se propuso para definir la política judicial.

Si uno mira las estadísticas y los estudios para observar la cuestión de la oportunidad, rendimiento y eficacia, se percata de otras cuestiones sorprendentes. Por ejemplo, que en la ciudad de Concepción un proceso penal a mediados de los años 80 demoraba 359 días en conocerse y fallarse; en tanto, el mismo tipo de proceso en un juzgado de Santiago demoraba 739 días, esto es, más del doble. Otro dato extraído de las estadísticas judiciales en el año de 1989 un juzgado civil de Santiago concluyó más número de causas que 10 de sus pares juntos. También puede concluir que un juzgado con jurisdicción criminal, en el mismo año de 1989 dictó tres veces más sentencias que otros tribunales de la misma naturaleza y en el mismo período. No me parece que estén equivocados quienes proponen invertir más en justicia e insistir en la necesidad de crear más tribunales. Sin embargo, cuando uno mira estas cifras y ve las enormes diferencias de productividad entre diversos tribunales del

país, que tienen más o menos las mismas cargas de trabajo y que operan bajo las mismas reglas procedimentales, llega a la conclusión de que algo más es indispensable. Modernizar un sistema, racionalizarlo consiste en establecer pautas de trabajo relativamente comunes en cada una de las unidades en que este sistema se divide. Difícilmente, pienso yo, otras entidades públicas o privadas exhiben tal disparidad de rendimiento. No me parece que baste con responder que hay jueces mejores que otros. La modernización exige que los supuestos "malos jueces" aprendan de los "buenos" hasta establecer rutinas de trabajo que maximicen el empleo de los recursos. En esta materia, los jueces no pueden ni deben oponer una supuesta independencia para evitar que se evalúe su trabajo y se establezcan políticas y pautas adecuadas para el mejor servicio a la población.

Ningún sistema puede establecer rutinas racionales y claras de trabajo si quienes en ella laboran no cuentan con pautas objetivas y adecuadas para estimular el buen rendimiento y sancionar las conductas inadecuadas. En una república democrática, ninguna función pública puede quedar ajena al control. El sistema judicial cuenta con sistemas de control disciplinario; pero estos se han visto gravemente distorsionados en la práctica. Si bien ellos se emplean para sancionar los casos extremos de incompetencia o inidocidad funcionaria, en lo demás, todo el sistema de sanciones y el de promoción en la carrera judicial se mueve más bien por lealtades y clientelismos que por méritos, reforzando un

corporativismo que no responde a criterios de modernidad. Existen iniciativas legislativas en actual trámite que debieran incidir positivamente en este problema. Así, un proyecto de ley que tiende a modificar el sistema de calificaciones de los jueces, a fin de hacerlo más objetivo y transparente. Esto reviste la mayor importancia y, aunque no garantiza que los sistemas de calificación sean absolutamente objetivos, restringe el nivel de discrecionalidad y manifiesta claramente un norte al cual los jueces deberán comprometerse. La Escuela judicial debiera también ser una entidad que colabore significativamente a la profesionalización de la carrera; siempre y cuando, claro está, se diseñe adecuadamente y con precisión los objetivos y los programas de esta escuela pues ella no es más que un instrumento y como tal podría ser útil si cumple una función adecuada. Puede, en cambio, ser solo un lastre y una mala inversión si lo que en ella se enseña no es lo que el país necesita. Esta institución podría cumplir también una tarea que realiza en otras latitudes y que resulta de extrema urgencia en Chile, cual es, la de establecer y controlar un sistema objetivo, transparente, de méritos y adecuado para el ingreso a la carrera judicial, así como el de participar en los procesos posteriores de ascenso. Ninguna de estas dos cuestiones se encuentran suficientemente garantizadas en el proyecto de la ley en actual discusión.

Por último, para hacer más eficaz y oportuno el sistema jurisdiccional, se requiere, a no dudarlo, de reformas procesales

profundas, especialmente en materia de proceso penal, donde nuestro sistema presenta características reñidas con principios universalmente aceptados del debido proceso. A esto se comprometió la concertación de partidos por la democracia en la candidatura del Presidente Aylwin y deberá ser una de las prioridades a futuro.

3.- Un poder judicial mas responsable a las necesidades sociales.

Modernizar al poder judicial, entendido como un proceso que tienda a adecuarlo a las necesidades de la población hace indispensable no solo la reflexión, diseño e implementación de políticas en el plano más formal como las he procurado proponer hasta aquí. El poder judicial, para servir el propósito para el cual fue creado, debe necesariamente abrirse a la sociedad, responder de algún modo en su tarea jurisdiccional a las valoraciones dominantes en ella, dejarse penetrar por la crítica social y hacer una auto-reflexión acerca de los valores y principios que guían su actuación interpretativa de la ley y poner así fin a una actitud corporativa de encierro que siente que toda opinión crítica a su respecto constituye una amenaza a su independencia. Porque la independencia judicial, bien entendida en una república democrática es una independencia respecto de los demás poderes del Estado y del poder del dinero y de las influencias. Entender, en cambio, que los jueces deben ser independientes de la sociedad, de sus tradiciones y valores más profundos resulta un absurdo, sobretodo cuando los jueces,

quieranlo o no, se constituyen cada vez, vía el recurso de protección y otros, en los agentes que resuelven los problemas políticos y político-morales más acuciantes de la sociedad moderna. Cuando los jueces y la derecha se opusieron a la creación del consejo nacional de la justicia hicieron gala de argumentaciones en defensa de una supuesta independencia judicial. Algunas voces llegaron a esgrimir incluso el argumento de que como era posible que otros poderes del estado o que otras organizaciones sociales fueran a tomar decisiones respecto de las políticas que debían seguirse en el área de la justicia. Que esta era una prerrogativa de los jueces, como requisito indispensable para mantener su independencia. A esto deben oponerse argumentos definitivos y una política de comunicaciones adecuada, para convencer que los problemas de justicia en el país no son un problema de los jueces ni del gremio de los abogados; son un problema del pueblo de Chile, son un problema de la democracia y es el pueblo de Chile y es el sistema democrático, con la activa participación de los jueces y de los profesionales del derecho quienes están autorizados a debatir esta cuestión, quienes deben diseñar políticas que, garantizando la independencia personal de los jueces para ejercer las funciones jurisdiccionales garanticen un sistema moderno, idóneo y adecuado a las necesidades sociales; y para postular que son las autoridades que el pueblo elige las llamadas a aprobar o rechazar tales propuestas. Solo de esa forma un poder judicial, abierto y en conexión con la realidad tendrá la suficiente fortaleza para ser auténticamente fuerte, independiente y capaz de defender, aún en

circunstancias difíciles, los valores y los principios del derecho para los que la sociedad ha constituido sus tribunales.

En una sociedad moderna, fundada en una economía social de mercado, el Estado asume una posición menos intervencionista; pero releva su capacidad reguladora. Entonces el poder Judicial y su adecuado funcionamiento adquieren mayor relevancia.

Es en una sociedad democrática moderna el Estado parece querer y necesitar garantizar cada vez más y mejor un plano de autonomía del individuo y ello es una tarea primordialmente del sistema judicial.

En una sociedad democrática moderna, los problemas políticos son cada vez más los problemas de las minorías débiles contra los fuertes del sistema; de las mujeres, de los indígenas, de los que sufren la contaminación, de los menores; y estos problemas llegan tarde o temprano a la sede jurisdiccional.

En una sociedad moderna, el sistema judicial juega un papel cada vez más relevante, para lo cual el nuestro no está bien preparado.

Es ese el poder judicial que puede transformarse en un verdadero garante de los derechos humanos. Es ese y no el poder judicial encerrado en sí mismo el que la sociedad democrática necesita. En ese el poder judicial que Chile reclama y que debemos

continuar reforzando.

En suma, me parece que la modernización del sistema judicial constituye una tarea prioritaria y un deber ineludible de un Chile que quiere modernizarse. Ello se hace necesario para que el sistema judicial no constituya, como amenaza, con transformarse en un lastre del desarrollo económico. Constituye un deber porque en el sistema judicial se juega y se jugará cada vez más, la garantía efectiva de los derechos humanos fundamentales; constituye un deber ineludible porque la falta de acceso a la justicia es una de las deudas sociales que la economía de mercado tiene para con sus sectores mas desposeídos.

Estos objetivos no pueden alcanzarse sino invirtiendo recursos significativos del Estado en el sistema judicial. Sin embargo, para que tales recursos sean eficazmente invertidos se hace necesario acumular reflexión, hacer propuestas específicas y claras capaces de maximizar la rentabilidad social de tales inversiones y sostener esas políticas en el tiempo. Por último, no basta con obtener la obediencia formal de los jueces a ellas sino que resulta necesario convencerlos profundamente de que esta nueva desafiante y atractiva tarea es la única que puede devolver al poder el prestigio que lo constituía en uno de los orgullosos de nuestras instituciones democráticas.

Jorge Correa Sutil

*Publicado x Corporación Libentis
en libro "Justicia
y Libertad en Chile"*

Diagnósticos acerca del sistema judicial chileno

He traído a colación estas citas con el objeto de restar un tanto el dramatismo con que suele rodearse este tema.

No presenciamos por primera vez en nuestra historia ni somos el único país del mundo en que se escuchan estos diagnósticos desalentadores y hasta apocalípticos; y si bien aquello del "mal de muchos..." no nos permite instalarnos en el consuelo, la conciencia de sentirnos acompañados calma nuestros nervios, colaborando así a mantener la cabeza fría; que si no parece conveniente tenerla helada cuando se trata de aplicar políticas, sí parece indispensable la mayor frialdad cuando de diagnósticos se trata.

II. SUS DOS Y DOS MAS

Y si a esta breve introducción pudiéramos titularla con el rótulo de "Mal de muchos", las ideas que siguen podrían, trasladándose del refranero popular a la mesa de póker, denominarse "Sus dos y dos más", para así ilustrar la multiplicidad, y no pocas veces ligereza, con que todos nos permitimos emitir opiniones relativamente definitivas sobre el sistema judicial chileno. No quiero acusar a nadie de "blufear" en este tema, pero sí intentaré argumentar que apostar en esta mesa resulta relativamente barato: es prácticamente seguro que a nadie se le hará responsable por lo dicho, y las fichas que habilitan para criticar al sistema judicial chileno resultan fáciles de adquirir y lucrativas de apostar.

Lo que sí parece diferenciar a la actual coyuntura de las anteriores en que el sistema judicial ha estado en la escena del debate público, es la mayor producción bibliográfica que ella ha suscitado.

La Corporación de Promoción Universitaria ha publicado en el lapso de un par de años tres tomos sobre el tema, sin considerar

Jorge Correa Sutil

aquél sobre la cultura jurídica, que también tuvo bastante de judicial⁶. Existen revistas especializadas que dedican números completos a tratarle, como lo son varios de los cuadernos de análisis jurídico de la Universidad Diego Portales. Múltiples coloquios sobre el razonamiento judicial se han sucedido en ésta y en otras universidades; son frecuentes los seminarios como éste; prácticamente a diario se hacen discursos, declaraciones de prensa, pronunciamientos presidenciales y de parlamentarios. Así, por ejemplo, en menos de 15 días del mes de mayo de 1991 el diario *El Mercurio* ha publicado; en su página A 2, cuatro artículos de opinión sobre la cuestión judicial. Difícil resulta pensar que algún otro tópico haya adquirido tal densidad en el último tiempo.

Dos hechos quisiera destacar respecto de esta multiplicidad de opiniones: primero, que son más bien los centros privados de investigación, y no las universidades, quienes han producido los trabajos más serios; y segundo, y más atingente a lo que es el objeto de nuestro tema, los diagnósticos producidos son relativamente escasos. Aunque mayores que en períodos anteriores, y eso resulta esperanzador, la literatura jurídica sigue siendo en nuestro medio de carácter fuertemente propositiva y/o de opiniones.

A diferencia de otras disciplinas y áreas del quehacer público, los abogados hemos avanzado menos en lo que, en sentido estricto, pudiera denominarse un diagnóstico de la situación judicial, y ello en un doble sentido:

1. Carecemos de un modelo relativamente completo y coherente para evaluar el quehacer judicial de un modo que no sea fragmentario, y

6. La Corporación de Promoción Universitaria ha publicado *La Cultura Jurídica Chilena*, Santiago, 1988, y tres volúmenes con el título *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial*. Santiago, 1990 y 1991.

2. Tenemos poco conocimiento empírico de la realidad sobre la que acostumbramos emitir opiniones relativamente tajantes, y, respecto del conocimiento que existe, como el concerniente a demora de los procesos, rendimiento de Tribunales, número de casos que se juzgan y otros, no suele ser empleado por los abogados que opinan sobre la materia.

No pretendo restar toda validez a los diagnósticos que emanan de la experiencia personal de cada abogado que opina, ni todo fundamento a las políticas que se proponen a partir de percepciones comunes de varias personas con experiencia. Sin embargo, tengo para mí que esta falta de un modelo y de conocimiento empírico acumulado y sistemático parece incidir negativamente en una discusión que muestra claros signos de desencuentro, de politizarse y de convertirse en un quitar y poner eslogans y etiquetas. Así, expresiones como las de "crisis del Poder Judicial" provocan escozores, resquemores y antagonismos, debido, en alguna medida, a que carecemos de un modelo compartido, o, al menos, discutido, de aquello que asumimos el poder judicial debe satisfacer. A partir de él podríamos precisar aquellas insuficiencias que detectamos como más notorias. Por otra parte, vemos cruzarse argumentos que, por no estar integrados a una visión más global, se yerguen en carácter de absolutos sin rozarse siquiera unos con otros.

Mientras en otras disciplinas como la economía o la política habitacional la discusión se ha des-ideologizado y las demandas y calificaciones de éxitos o fracasos se han relativizado a expectativas más o menos precisas, el debate acerca de la justicia sigue siendo marcadamente ideológico e impreciso.

¿Qué cabría esperar de una política exitosa en materia de justicia en un plazo de 5 años? Algunos dirán que la creación de más Tribunales; otros, que la renovación de mentalidades judiciales; los terceros, que un mayor acceso a la justicia. ¿Cuántos estarían en condiciones de ser relativamente precisos y de proponer sus demandas en términos de resultados?

La falta de consensos, la intensidad y desencuentros en el debate se deben a muchas causas. Entre ellas, postulo, a una falta de diagnóstico.

Ello también incide en que las políticas que se implementan suelen producir efectos no previstos ni deseados.

Tomemos un ejemplo: el Parlamento acaba de aprobar una ley destinada a facilitar la prueba de la pre-existencia y dominio respecto de los delitos contra la propiedad. Ello parece estar muy bien, pues el trámite era engorroso y puramente formal. Pero, ¿hay algún cálculo de cuánto aumentará con ello el trabajo en los juzgados del crimen? La medida disminuirá la eficacia de los Juzgados en su capacidad de tramitar otras causas. ¿Queremos producir ese detrimento general para aumentar la eficacia en delitos contra la propiedad en que los ofendidos no muestran mayor interés?

Constatamos entonces un cúmulo de opiniones, con diagnósticos más implícitos que explícitos, más fundados en experiencias personales que en estudios empíricos, y más parciales que globales, y que suelen trasuntar demandas que implican modelos más bien ideales que metas alcanzables y exigibles.

III. DIAGNOSTICOS

Frente a este panorama intentaremos distinguir, sistematizar y comentar los que podríamos reconocer como diagnósticos. Para ello, claro está, deberemos simplificar la realidad como inevitablemente parecemos estar condenados a hacer cada vez que queremos describirla, máxime cuando se trata de abarcar un tema tan amplio como éste en el breve tiempo de que disponemos.

Si me viera obligado a hacer una caracterización de los tipos de diagnósticos que más habitualmente parecen estar implícitos en la discusión, me atrevería a enumerar los siguientes:

- (a) El diagnóstico de la crisis global. Según esta visión, el Poder Judicial ha dejado —en los hechos— de ser un poder del Estado, para transformarse en un servicio público. Es este el diagnóstico que avanza el Grupo de Estudios Constitucionales a comienzos de los 80⁷, y que se ve reiterado en múltiples declaraciones, artículos de prensa y acuerdos del gremio de los abogados durante la década pasada. Lo podríamos resumir así:

El Poder Judicial atraviesa por una crisis generalizada, caracterizada por una grave disminución de la fe pública en la independencia y capacidad de los tribunales ordinarios para hacer justicia, motivada a su vez por la carencia, por parte del Poder Judicial, del estatus de un Poder Público Estatal, autónomo e independiente; por la falta de formación de los magistrados; por la ausencia de un régimen objetivo y transparente de evaluación del trabajo judicial y por serias deficiencias en el régimen disciplinario; nombramientos que no atienden con suficiente transparencia al mérito funcionario; por la falta de una política judicial, que se expresa en lo enumerado y, muy especialmente, en la deficiente organización administrativa de los Tribunales y en la mala disposición de sus recursos.

De este diagnóstico surgen —de modo principal, me parece— las propuestas de reforma presentadas por el Ejecutivo al Parlamento, y que son objeto de análisis en otro de los trabajos que se expondrán en este mismo encuentro.

7. El Grupo de Estudios Constitucionales o "Grupo de los 24" estaba constituido por un conjunto de juristas opositores al gobierno anterior, que desarrollaron debates, estudios y proyectos de reforma constitucional, alternativos a los realizados por el gobierno con ocasión de la nueva Constitución de 1980. El diagnóstico que avanza este grupo respecto de "La crisis del Poder Judicial" se consigna en su Boletín informativo N° 3, Santiago, 1979, pp. 3 a 6.

- (b) Una variante del diagnóstico anterior surge de la crítica al Poder Judicial por su comportamiento frente a las violaciones a los derechos humanos durante el régimen pasado. Aquí el diagnóstico es también el de un sistema judicial que no tiene las características propias de un Poder del Estado; pero las causas se centran, más que en cuestiones estructurales, en una crítica moral a los jueces, y especialmente a los de la Corte Suprema. Este diagnóstico proviene especialmente de los grupos de derechos humanos, y puede resumirse en la frase del Presidente Aylwin que tanta polémica causara cuando indicó que a los jueces les faltó coraje moral⁸.
- (c) Un tercer diagnóstico que apunta también a la persona de los jueces es aquél que, resaltando la importancia de éstos en la función jurisdiccional, diagnostica en ellos un formalismo excesivo y una rutinización negativa en su quehacer. Esta percepción, comúnmente reiterada por quienes propugnan las visiones anteriores, se ha visto enriquecida y matizada por el análisis que se ha hecho —principalmente en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales— acerca del razonamiento judicial, por autores tales como Carlos Cerda, Agustín Squella, Antonio Bascuñán, Fernando Fueyo y otros⁹.

8. En este sentido también la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, en su Informe, señala: "Faltó en este último campo —el de las violaciones de Derechos Humanos— una acción más decidida de la Judicatura que... era la institución del Estado llamada a cautelar dichos Derechos" (pág. 96). Esta Comisión consideró también que el Poder Judicial resultó "ineficaz para prevenir y sancionar" durante el período las violaciones a los Derechos Humanos" (pág. 97).

9. Algunos de estos trabajos se consignan en los Cuadernos de Análisis Jurídico, publicación de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales. Sobre el tema se pueden consultar especialmente los números: 2, sobre "La naturaleza del razonamiento judicial"; 8, sobre "Formación y perfeccionamiento de los Jueces", y 18, sobre "Razonamiento judicial: Verdad, Justicia, Ley y Derecho".

- (d) Una cuarta línea de diagnóstico centra fuertemente su atención en la Corte Suprema de Justicia, señalando que ésta ha desvirtuado sus funciones, especialmente por la serie de tareas no jurisdiccionales que cumplen los Magistrados de ese alto Tribunal y por la desnaturalización que han sufrido los recursos de queja y casación, debido más a los criterios de los Supremos que a la legislación. Concuera esta postura con la necesidad de renovación de personas en la cúpula del poder judicial, especialmente como un remedio a las malas prácticas y rutinas, y espera cambios así en el resto del Poder Judicial a partir de esa renovación en la cúspide. Esta percepción puede verse ejemplificada en algunos de los trabajos que componen el reciente informe del Centro de Estudios Públicos ¹⁰.
- (e) Un quinto diagnóstico está implícito en la propuesta que se refiere a la necesidad de "modernizar" el Poder Judicial. La expresión se constituyó en uno de los proyectos prioritarios del régimen anterior, especialmente durante los Ministerios de Jaime del Valle y Mónica Madariaga. Apareció relativamente ignorada, cuando no rechazada, por la entonces oposición a dicho régimen. Quienes la impulsaron entonces reconocieron no haberla logrado ¹¹, y actualmente aparece cada vez más como una proposición de los juristas cercanos al actual régimen, transformándose así en una palabra mágica que suscita consenso. Con todo lo que se le ha erguido como objetivo, me atrevería a decir que se ha avanzado poco en su concreción. En sus orígenes, autores como Jaime del Valle

10. **Proposiciones para la Reforma Judicial**, publicado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1991; en el sentido indicado pueden verse especialmente los trabajos de Eugenio Valenzuela Somarriva, "Labor jurisdiccional de la Corte Suprema", pp. 141 a 177, y Juan Ignacio Correa Amunátegui, "Por una modernización del Poder Judicial", pp. 219 a 271.

11. Así por ejemplo, Jaime Guzmán Errázuriz, en un debate publicado en el diario **El Mercurio** del domingo 23 de junio de 1987, señalaba en lo relativo a la Justicia: "Pienso que es uno de los rubros en que menos se ha avanzado desde 1973; me parece que es una modernización claramente pendiente..."

proponen reformas que parecen suponer un diagnóstico cuyas características centrales serían ¹² que el Poder Judicial carece de fortaleza para cumplir con las tareas que le corresponden en una sociedad que sufre en general un proceso de modernización. Estas carencias se deberían fundamentalmente a la falta de formación y capacitación de los jueces; a que existen deficiencias en las condiciones materiales de trabajo judicial, especialmente en lo que respecta a remuneraciones y beneficios; habilitación de locales y acceso a bibliotecas; a la carencia de suficientes Tribunales, los que deben crearse conforme a criterios científicos, y a problemas en el sistema administrativo de Tribunales, para lo cual se propone la aplicación de la informática en el seguimiento de causas, en el acceso de los jueces a bancos de datos legislativos y jurisprudenciales y en la gestión misma del Tribunal.

Los juristas de la Concertación, como hemos dicho, cogen cada vez con más fuerza este paradigma, haciendo suyo este diagnóstico y las propuestas que de él se siguen; y, bajo el mismo rótulo de modernización, avanzan también algunas de sus políticas anteriores. Modernización sería también objetivar y profesionalizar la carrera judicial. Así, las reformas relativas al Consejo Nacional de la Justicia y a la carrera judicial se argumentan cada vez más como una necesidad de modernización, y menos como destinadas a fortalecer la independencia y producir la renovación del sistema ¹³.

12. Las propuestas de las que se ha deducido este diagnóstico se pueden encontrar en: Jaime del Valle Alliende, "El fortalecimiento del Poder Judicial chileno", en **Revista Chilena de Derecho**, publicación de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 15, N° 1, correspondiente a enero-abril de 1988, pp. 37 a 46.

13. Esta tendencia puede advertirse en el Mensaje Presidencial con el que se inicia el Proyecto de Reforma Constitucional sobre "Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo". Este Mensaje lleva el número 274-321 y es del 1° de abril de 1991. En la primera página de este documento oficial puede leerse: "Este Proyecto de Reforma... que busca modernizar el Poder Judicial, para obtener mayor eficiencia en la administración de justicia, respetando su plena autonomía e indepen-

- (f) Una variante de la anterior posición es aquélla que hace residir los problemas judiciales fundamentalmente en la falta de acceso y en la excesiva lentitud. Siendo una percepción común a prácticamente todas las posiciones anteriores, en algunos abogados, y especialmente en los miembros de la Corte Suprema, es presentado como el único problema judicial; o, al menos, como el principal. Los problemas de la justicia, se argumenta, no estarían en la calidad de las decisiones, sino fundamentalmente en la cantidad de ellas. Ergo, la solución básica consiste en la creación de más Tribunales ¹⁴.
- (g) Por último, y el número de siete parece suficiente, hay quienes avizoran los problemas judiciales fundamentalmente como procedimientos. Lo que se hace necesario reformar son los procedimientos, a fin de obtener una administración de justicia más ágil y expedita, asumiendo así que la demora y atochamiento constituyen las causas de los problemas judiciales ¹⁵.

Comunes a todas estas posiciones parecen ser, además, el tema de la escasez de recursos asignados al Poder Judicial, la insuficiencia de formación y capacitación de los jueces y la falta de acceso de los sectores más pobres al sistema.

dencia". En este mismo sentido el Mensaje Presidencial N° 281-321, que inicia la Reforma Legal del Sistema de Administración de Justicia, en especial el Título I, llamado "Consejo Nacional de la Justicia", pp. 2 a 4, y el Título VIII, denominado "Crea la Escuela Judicial", pp. 21 a 23.

14. Esta opinión de la Corte Suprema puede encontrarse en las observaciones formuladas a los Proyectos de Reforma al Poder Judicial, Oficio N° 5.384, pág. 18, que señala: "Es efectivo que el sistema judicial chileno puede mejorarse mediante reformas coherentes y efectivas, tanto en lo orgánico como en lo funcional. La creación de más Tribunales... son entre otras innovaciones indudablemente necesarias..."
15. En este sentido, puede verse a Waldo Ortúzar Latapiat, en un artículo publicado en El Mercurio de Santiago, página A2, del 12 de mayo de 1991.

Un último diagnóstico, que sólo — aunque intensamente — se escucha en pasillos, y se escribe sobre él en documentos de trabajo de carácter reservado, habla del espinado tema de la corrupción.

Las anteriores descripciones son sólo tipos ideales. Como tales, en la realidad presentan matices y variantes; y ningún autor podría quedar sólo clasificado en una de ellas. Al sistematizarlas, aunque empobreciendo su riqueza, hemos pretendido aportar al ordenamiento de una discusión que no siempre — como ya explicamos — parece tener claros sus términos ni conciencia de su propia parcialidad.

Todos estos diagnósticos reconocen problemas serios en el sistema judicial y proponen cambios relativamente profundos.

Un preocupante signo de crisis — me parece — es que cada uno de ellos suele presentarse como una verdad global; desconociendo su propia parcialidad, los argumentos que de ellos nacen se cruzan sin rozarse, como idiomas diversos en la pesadilla de Babel.

Por otra parte, puestos en el tema de las soluciones, muy pocas propuestas establecen prioridades y calendarios. Parece que se reservara sólo a aquellos que están en el poder el raro privilegio de ser conscientes de la limitación de recursos para producir reformas, o de aquella variable que enseña que no son infinitos los cambios que razonablemente una institución con tradición puede soportar sin que se produzcan otros efectos negativos indeseados. Los abogados pareceremos dejar "al resto del mundo" la menos noble tarea de trabajar de cara a la realidad.

IV. APORTES PARA UN MODELO DE ANALISIS

Para reordenar y desideologizar esta discusión pareciera necesario partir de un modelo de aspiraciones razonables y realistas

respecto de lo que cabe esperar del sistema judicial.

No es posible entrar aquí, ni estoy yo en condiciones de desarrollar ahora un modelo acabado y cuantificado del sistema judicial. Sugiero, sin embargo, que para hacerlo volvamos a las cuestiones más básicas de nuestra disciplina: a la noción de función jurisdiccional.

¿Qué cabe esperar de los Tribunales de Justicia? Respuesta, la más simple: los Tribunales existen para conocer y resolver, conforme a derecho, los conflictos jurídicamente relevantes y para hacer ejecutar lo juzgado.

No desconozco que los Tribunales cumplen también otras de las funciones que tradicionalmente se han asignado al derecho, como orientar y dirigir el comportamiento social, limitar el poder político, cuidar y renovar el derecho y otras.

Asimismo, debemos estar conscientes que entre los problemas jurídicamente relevantes que hoy están llamados a resolver los jueces se encuentran cuestiones políticamente complejas, pues los Tribunales han entrado de lleno a crear políticas públicas en algunas áreas que clásicamente se asignaban al legislativo y también a ejercer control sobre los otros órganos del Estado.

En esta parte de mi exposición hubiese querido entrar a proponer un diagnóstico a partir de esta elemental afirmación de que lo que la sociedad espera de sus jueces es el ejercicio de la función jurisdiccional. El tiempo no lo permite. En lo que sigue de esta ponencia me limitaré entonces a hacer algunos comentarios respecto de los diagnósticos y políticas que hoy con frecuencia se encuentran en el debate público. No pretenderé con ello, insisto, proponer un nuevo diagnóstico, sino sólo hacer algunas reflexiones, no necesariamente articuladas, que me surgen a partir de ellos. Vamos a esos comentarios parciales partiendo por el tema de conocer:

1) Pertinencia

En esta clásica trilogía de conocer, juzgar y hacer ejecutar, pareciera que lo primero que todo diagnóstico y que toda política debieran responder es la cuestión de cuáles y cuántos problemas son y deben ser resueltos por el sistema judicial.

Sabemos y repetimos que los Tribunales existen para “conocer de las causas civiles y criminales que se suscitan en el orden temporal”. Cuando nos preguntamos cuáles son los problemas que deben ser resueltos por los Tribunales de Justicia, nuestra conciencia formalista de abogados queda muy tranquila al responder que todos los jurídicamente relevantes. El principio de inexcusabilidad termina de colmar nuestro orgullo al permitirnos responder y enseñar que los Tribunales deben resolver todos los problemas que se les presenten. Sin embargo, bien sabemos que la sociedad no ha estado ni estará dispuesta a “abrir la bolsa” para que este mundo ideal se parezca a la realidad, y que un número muy grande, tal vez la mayoría de los problemas “jurídicamente relevantes”, y muy especialmente los que afectan a los pobres, no acceden al sistema. Por otra parte, muchas cuestiones que podrían no ser propiamente judiciales se tramitan ante Tribunales, sin que hagamos, con la rigurosidad que sería deseable, un examen de pertinencia. ¿Es la compleja e inevitablemente costosa maquinaria judicial el foro adecuado para cobrar partes del tránsito, conceder posesiones efectivas, cambiar nombres, aprobar adopciones, notificar protestos, legalizar nulidades de matrimonio y tantas otras? Por vía simplemente ejemplar, hagamos notar que de las 162.922 causas civiles contenciosas ingresadas a Tribunales de Primera Instancia en 1984, 6.574 correspondieron a nulidades de matrimonio; 55.275 a juicios ejecutivos, y 73.853 consistieron en gestiones preparatorias a la vía ejecutiva¹⁶. Sumando estas tres cifras llegamos a 135.702 sobre las 162.922 totales.

16. Cifras y antecedentes entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas en el *Anuario de Justicia* de 1984. Los datos sobre las materias contenciosas se encuentran en las páginas 14 a 15, y las voluntarias en las páginas 42 a 43.

Las causas voluntarias, por su parte, ingresadas el mismo año fueron 47.871. De ese total 3.552 correspondieron a rectificaciones de partidas del Registro Civil; 15.487 a posesiones efectivas; 13.945 a manifestaciones mineras y 4.295 a autorizaciones para gravar y enajenar.

Puede que existan buenos argumentos para estimar que estas causas deben seguir en el foro judicial, sobre todo si la pregunta se formula aisladamente, pero la respuesta podría variar si tenemos presente el conjunto de otros casos que no acceden porque el sistema se encuentra sobresaturado. ¿Cuanto menos podría costar resolver en otras instancias menos sofisticadas algunas de estas cuestiones?

En esta materia sólo conozco de algunas propuestas generales, aunque interesantes, consignadas en un programa del Partido UDI de 1989¹⁷, en algunos proyectos de despenalización y en la cuestión del arbitraje como sistema alternativo, que sí tiene bastante más literatura, y ahora un proyecto de reforma legal que la amplía¹⁸.

De cara a la realidad pareciera necesario hacer estudios para una política audaz de foros alternativos y de un sistema nacional y profesional de conciliación. Tenemos experiencias que, aunque parciales, resultan interesantes. Por ejemplo, en la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana existiría un importante porcentaje de transacciones pre-judiciales¹⁹. Otra experiencia interesante, que bien valdría la pena sistematizar para explorar su expansión en esa área y aprovecharla en otras, es la que probable-

17. Proyecto denominado "Bases fundamentales para un Programa de Gobierno". Agosto de 1989.

18. Proyecto que se encuentra en actual discusión en el Parlamento.

19. En la Memoria y Balance de Resultados correspondientes al año 1991 de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana de Santiago, se señala que el 19,27% de un total de 6.620 causas ingresadas a dicho organismo fueron solucionadas a través de transacciones extrajudiciales.

mente han acumulado organismos como la Dirección y las Inspecciones del Trabajo. Un estudio, aunque algo antiguo, revela que un porcentaje aproximado al 60,2% de las cuestiones de que conocen estos órganos se solucionan en ellos por la vía de la conciliación, y que las cifras totales son proporcionalmente altas en relación a las que resuelven los Tribunales, donde se agregan inevitablemente costos apreciables en materia de tiempo, abogados y complejidad²⁰.

Imagino que habilitar a quienes no son abogados para que resuelvan problemas jurídicos nos pone nerviosos; más nerviosos, sin embargo, me parece debiera ponernos la ausencia de instancias adecuadas donde los problemas de los pobres se solucionen.

Relativo a la cuestión de qué deben conocer los Tribunales, nuestros diagnósticos parecen ser también insuficientes a la hora de determinar cuáles son las cuestiones que deben conocer los Tribunales Superiores de Justicia. Debemos ser uno de los países cuyas leyes mejor garantizan el derecho a la segunda y —por qué no— a la tercera instancia. Sabedores de los problemas que ello implica, nuestra conciencia se tranquiliza dirigiendo al Gobierno de turno la demanda de crear más Cortes de Apelaciones.

Una ética de resultados parece aconsejarnos estudiar la reducción de las "cuestiones apelables", así como la del número de asuntos que deben ser conocidos en primera instancia por las Cortes de Apelaciones o por uno de sus Ministros. Traigo a colación una situación que, aunque infrecuente, ejemplifica los extremos a que hemos llegado: el Decreto Ley 3.607 sobre Vigilantes Privados estipula que si los órganos pertinentes del Estado determinan que una entidad bancaria o un servicio de utilidad pública son obligados a contar con vigilantes privados para su seguridad, podrán reclamar de tal deter-

20. Helia Henríquez R., *La crisis del Estado y el Poder Judicial en Chile*, mimeógrafo, julio de 1980. Santiago, pág. 30.

minación, asunto que será conocido y resuelto "por un Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva" ²¹.

Mi primera observación consiste entonces en la necesidad de incluir en nuestro diagnóstico y discusión el tema de cuáles y cuántos problemas deben resolverse por los Tribunales de Justicia en general y por las Cortes de Apelaciones o sus Ministros en particular.

2) El tema de la Eficiencia

Pasemos ahora del tópico de "conocer" al de "juzgar". El conocimiento de las causas corresponde a los Tribunales para que ellos los resuelvan. Al respecto, sería útil consignar, por ejemplo, que de las causas penales terminadas en 1984, un 66% fueron sobreeseadas o terminaron por una vía diversa a una sentencia condenatoria o absolutoria²², y si bien formalmente aceptamos que el sobreesimiento temporal es un modo de "juzgar" las causas, bien sabemos de su carácter insatisfactorio.

Las relaciones entre el poder judicial y los órganos auxiliares parecen requerir de un examen más profundo que la mera cuestión de si debe o no crearse una policía judicial. Los abogados, aunque constatamos a diario cuánto depende la función jurisdiccional de sus órganos auxiliares, hemos investigado y hemos dialogado poco con la policía, con los centros de pericias y con gendarmería, para producir la necesaria coordinación y perfeccionar un sistema que no puede ser abordado como si en él hubiesen compartimientos estancos.

21. Véase el artículo 3 del Decreto Ley referido, el que fue publicado en el Diario Oficial N° 30.859, del 8 de enero de 1981.

22. Instituto Nacional de Estadísticas, op. cit., 1984. En dicho estudio se señala que ese año ingresaron 345.981 causas criminales (pág. 66); de ellas, 187.799 terminaron sobreeseadas temporalmente (pág. 102); 11.153 fueron sobreeseadas definitivamente (pág. 106) y 41.737 terminaron por otros motivos (pág. 110). En consecuencia, 230.649 causas, que representan un 66%, terminaron en forma distinta a la sentencia definitiva.

3) Eficiencia y Oportunidad

Es evidente que para que un asunto se resuelva eficientemente por los Tribunales de Justicia su decisión ha de ser oportuna. Cuántas veces hemos escuchado, y cuántas hemos experimentado aquella consabida expresión de que la justicia que tarda en exceso equivale a una denegación de justicia.

Para enfrentar esta cuestión algunos dirán que es necesario reformar los procedimientos; otros propondrán crear más Tribunales. Sin duda son remedios necesarios, pero como llevamos mucho tiempo demandando lo mismo y consiguiendo logros parciales que no producen cambios significativos, sugiero tomar nota de algunas cosas. Por ejemplo, que un estudio efectuado nos muestra que con iguales reglas procesales, y con cargas de trabajo no tan dispares, los procesos penales en la Octava Región duran en promedio 359 días, en tanto en la Metropolitana demoran el doble en resolverse: 739 días ²³. ¿Hemos investigado qué prácticas se siguen en unos y otros para explicar esta diferencia?

En el año de 1984 un Juzgado Civil de Santiago resolvió tantas causas contenciosas como 8 de sus pares juntos ²⁴. Con todas las distorsiones que pueden tener las estadísticas, la relación de 1 a 8 en productividad parece indicar que el modo como se organiza el trabajo en un Juzgado y otro resulta absolutamente relevante. ¿Cuánto sabemos de esos mejores modos? ¿Cuánto se divulgan entre los jueces las más adecuadas prácticas? ¿No será acaso que los abogados

23. María Josefina Hacussler F., "Actividades de apoyo de la Administración de Justicia en Chile", en Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial, C.P.U., 1991, tomo II, pp. 381 y 382.

24. Instituto Nacional de Estadísticas, op. cit., 1984, pp. 28 y 29. Se señala que el Primer Juzgado de Letras de Santiago resolvió en ese año 19.443 causas civiles contenciosas, en tanto que las causas que resolvieron los Juzgados de Letras de Santiago números 2 (2.191) causas; 3 (2.637); 4 (3.301); 5 (376); 6 (5.143); 7(3.683); 8 (1.393) y 9 (413) causas, que en total suman 18.871 procesos terminados con sentencia definitiva.

ciframos un exceso de confianza en las cuestiones orgánicas y procesales, olvidando que los usos y prácticas que se hagan de tales leyes pueden hacer diferencias en materia de eficacia, que pueden alcanzar productividades tan dispares como las indicadas?

En cuanto a la creación de más Tribunales como solución al problema de la demora, parece también conveniente tener a la vista algunas cifras: en 1975 existían en Chile 188 Juzgados de Letras Ordinarios, incluyendo los de Mayor y Menor Cuantía. En 1987 esa cifra había alcanzado a 262, lo que equivale a un aumento de 32% en el período. Por su parte, el ingreso total de causas en los Tribunales chilenos había experimentado un aumento, en los mismos 12 años, de 337.654 causas a 646.731²⁵. Si bien es posible que esas cifras tengan algunas distorsiones por el perfeccionamiento progresivo en la confección de las estadísticas judiciales, ellas parecen señalar que cuando se aumenta el número de Tribunales en el país, se aumenta el número de causas que ingresan a él, lo cual resulta alentador, en cuanto refleja una mayor cobertura del sistema. Pero es bastante probable que no se mejore la celeridad con que los procesos se tramitan.

En cuanto a las reformas procesales como remedio a la lentitud judicial, la falta de estudios sobre la oportunidad hechos en años diversos no nos permite evaluar el impacto que las últimas reformas procesales puedan haber tenido a este respecto. Esperamos con interés un estudio que realiza el profesor Carlos Cerda con idéntica metodología a aquél que realizara nueve años atrás²⁶ y que con seguridad arrojará información interesante para evaluar hasta dónde las reformas procesales permiten acelerar los procesos. Mientras esperamos, parece sano tener algún grado de escepticismo sobre la

25. Estas cifras se encuentran en: Juan Vrsalovic Mihoevic, "Una metodología para la distribución espacial de los Tribunales", en op. cit., nota 23, tomo II, pp. 183, 191 y 198.

26. Carlos Cerda Fernández, *La Realidad del Proceso*, 3 volúmenes, publicado por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto de 1982.

eficacia de las reformas procesales. En el estudio anterior del profesor Cerda, se consignaba que la duración media de un procedimiento ordinario de primera instancia era de 554 días²⁷; el lapso promedio entre la presentación de la demanda, su notificación y la contestación era de 2 meses y 25 días²⁸. Es posible suponer aquí que la demora no se debe tanto a cuestiones procesales como a la falta de diligencia de los abogados y personal auxiliar para notificar la demanda. Este mismo estudio nos indica que el promedio del lapso que corre entre la dúplica y la dictación del auto de prueba es de 56,4 días²⁹, lo cual, cabe suponer, tampoco se debe a cuestiones corregibles por las vías procesales. Por su parte, el tiempo que va entre el vencimiento del término probatorio y la citación para oír sentencia es, en promedio, de 185,64 días³⁰. Entre la citación para oír sentencia y la sentencia, por su parte, corre un promedio de 129,5 días³¹. Si sumamos todos los períodos anteriores, nos arroja 455 días de un total de 554, que difícilmente pudieran abreviarse a través de reformas procesales.

Además del aumento de los Tribunales y de las reformas procesales se suele señalar que la demora en los procesos se debería a la falta de medios con que cuentan los Tribunales, lo que parcialmente podría resolverse a través de la incorporación de tecnología informática a ellos. Desconozco si existen estudios que permitan constatar la mayor o menor celeridad que se da en los procesos en aquellos Tribunales en los que se han incorporado ya medios compu-

27. *Ibíd.*, op. cit., vol. 1, pp. 6 y 7.

28. *Ibíd.*, op. cit., vol. 1, pp. 11 y 12.

29. *Ibíd.*, op. cit., pág. 18.

30. *Ibíd.*, op. cit., vol. 1, pág. 21.

31. *Ibíd.*, op. cit., vol. 1, pp. 23 y 24.

tacionales ³². Si estos estudios no se estuvieren haciendo, sería necesario emprenderlos, para así poder evaluar los costos y beneficios que la incorporación de tecnología informática representan a los usuarios de los Tribunales de Justicia.

4. Calidad de las decisiones

A los Tribunales de Justicia no sólo se les tiene para juzgar oportunamente las causas jurídicamente relevantes, sino para juzgarlas adecuadamente. Es ésta, sin duda, una variable prácticamente imposible de medir científicamente, pues no existen parámetros objetivos que nos permitan decir cuándo una sentencia judicial es más o menos buena o justa. Probablemente sólo podríamos medir aquí las percepciones que sobre la calidad de las decisiones judiciales tienen la población, los abogados y los propios jueces. Respecto de las opiniones de la población y los abogados, existen encuestas que arrojan resultados bastante desalentadores ³³. Tocante a las opiniones

32. Al respecto, ver: Gonzalo Pica Pemjean, Ingeniero Civil Industrial, encargado de Proyectos de Informática Judicial de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en la investigación "Informática aplicada a la gestión de Tribunales: La experiencia chilena", publicado en op. cit., nota 23, Tomo II, pp. 329 a 365. En este trabajo se describe en general el Proyecto de Informática para el Poder Judicial, pero no se realiza una verificación empírica de la mayor o menor celeridad de los progresos judiciales con la ayuda de esta tecnología. Sólo se refiere a los efectos que debería producir el programa de informática aplicado a la gestión de los Tribunales. En este sentido, señala como tales en la página 351: "La oportunidad de la respuesta judicial medida por el acortamiento de la duración de los procesos, mejoras en la calidad del servicio y de las decisiones judiciales, y, finalmente, asegurar la eficiente utilización de los recursos disponibles. Atendiendo al estado de los Proyectos, sería infructuoso calificar estos efectos finales, pues los proyectos no se han realizado en forma integral, tanto en sus posibilidades como en su cobertura al interior del Tribunal".

33. Al respecto se puede consultar la investigación "Los abogados y la administración de justicia", desarrollada por el profesor Carlos Peña González, publicada en el libro *Proposiciones para la reforma judicial*, C.E.P., Santiago, abril de 1991, pp. 369 a 395. Por su parte, una encuesta realizada por "Gémines" en el mes de marzo de 1989, entre habitantes del Gran Santiago mostraba que un 14,8% de los encuestados consideraba que los Tribunales habían actuado bien en los últimos años, mientras más de un 48% calificaba esa misma actuación de mala. Ante la pregunta: "¿Cree Ud. que el Poder Judicial actúa independientemente del Gobierno?", sólo un 26% lo calificaba de independiente, mientras un 68,3% estimaba lo contrario.

que los Tribunales Superiores de Justicia tienen acerca de las decisiones de los inferiores, pareciera de interés emprender un estudio que pudiera comparar el número de sentencias revocadas y confirmadas en diversas materias, y las razones por las que habitualmente se producen estos cambios.

Pero como el objetivo de esta exposición consiste más bien en evaluar los diagnósticos y propuestas que se debaten en el medio nacional, quisiera hacer algunos comentarios breves, y también algo desordenados, respecto de cinco puntos específicos que, a mi juicio, dicen relación directa con la calidad de las decisiones judiciales:

4.1. El supuesto formalismo de los jueces chilenos

Resulta ya un lugar común y una crítica reiterada acusar a los jueces chilenos de formalistas o legalistas. La Corte Suprema ha retrucado a esa crítica señalando que ellos son fieles cumplidores de la Ley, pues su obligación es aplicarla y no criticarla o rectificarla, como parecieran querer sus detractores ³⁴.

La discusión, además de tener visos de reiterativa, tiene riesgos de producir confusión si no se la califica adecuadamente. ¿Pueden los jueces chilenos que resuelven nulidades de matrimonio ser acusados de formalistas? ¿Pueden estos mismos jueces, que han creado todo un conjunto de soluciones normativas respecto de la responsabilidad extra-contratual, ser acusados de lo mismo? ¿Pueden estos jueces, que han creado todo un estatuto jurídico contrario a la Ley para proteger a la concubina en sus relaciones patrimoniales, ser

34. La más explícita de estas declaraciones fue la emitida por la Corte Suprema de Justicia el 6 de julio de 1987 y publicada bajo el título "Corte Suprema rechazó crítica al Poder Judicial", en el diario *El Mercurio* de Santiago, del día 8 del mismo mes y año.

considerados legalistas? ³⁵. ¿Podría alguien, premunido sólo de la legislación, explicarse los criterios jurisprudenciales para acoger o rechazar la atenuante de reparación celosa del daño causado o la consideración de muy calificada que suele hacerse a la irreprochable conducta anterior?

Tengo para mí, y esto resultaría largo de explicar, por lo que me voy a limitar sólo a enunciarlo, que el supuesto formalismo de los Tribunales chilenos no es una buena explicación respecto al modo como éstos resuelven las causas sometidas a su conocimiento. Sólo resulta una explicación acertada si intentamos describir el modo como ellos explican sus resoluciones, pues ellas siempre, aunque sean absolutamente discrepantes unas con otras en un mismo caso, se presentan como la aplicación única y correcta de la ley al caso concreto, lo cual es imposible de sostener como descripción de la realidad, y sólo puede ser admitido como una explicación falsa de aquello que se hace ³⁶.

4.2. La crítica moral a los jueces

También tocante al tema de la calidad de las decisiones judiciales, quisiera hacer algunos comentarios respecto a la crítica que señala que las decisiones judiciales adolecerían del sello de la falta de entereza moral de los jueces.

Más allá de lo falsa o verdadera que pueda resultar esta acusación, ella, en cuanto se formule como diagnóstico, me parece insuficiente. Su superficialidad radica en que, aun

35. Esta situación ha sido analizada por el profesor Samuel Durán, en el artículo "Situación de parejas no casadas", en la Revista Gaceta Jurídica, Nº 77, año XI, Santiago, 1986.

36. Para un mayor desarrollo del tema, ver el artículo de Jorge Correa S.: "La Cultura jurídica chilena en relación a la función judicial", en La cultura jurídica chilena, publicada por la Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1988, pp. 75 a 94.

cuando pudiese admitirse que a los jueces les hubiera faltado fuerza moral para enfrentar las actuaciones y la legislación del período autoritario, tales diagnósticos pocas veces o casi nunca intentan explicar por qué los jueces se comportaron de la manera en que lo hicieron ³⁷. Debemos tener presente que los jueces que ejercieron sus funciones durante el período autoritario fueron todos formados en universidades donde imperaba una ideología democrática. Habían llegado a sus mismos cargos, o a algunos inferiores, nombrados por autoridades democráticamente elegidas. Me parece que, cuando prácticamente todos los actores judiciales siguieron un mismo comportamiento, la crítica moral a los individuos que lo conforman es insuficiente si no intenta explicarse los mecanismos institucionales que permitirían entender por qué todo un conjunto de individuos se comportaran de una misma manera. En suma, cuando de instituciones se trata, me parece que un comportamiento generalizado debe más bien hacernos pensar que el hábito hace al monje y que nuestro examen ha de ser más bien acerca de los hábitos con que el régimen democrático vistió a sus monjes, y no a las supuestas calidades morales de los monjes que los llevaban.

4.3. Formación y perfeccionamiento de los jueces

Prácticamente todas las propuestas judiciales relevantes adelantadas la idea de que es necesario multiplicar y sistematizar la formación y perfeccionamiento de los jueces. La mayoría de ellas además propugnan que ello se haga a través de una escuela judicial. Al respecto, es interesante observar que en su gran mayoría, estas proposiciones se hacen cargo de la

37. Un intento de explicación del comportamiento de los jueces puede encontrarse en: Jorge Correa S., "Formación de jueces para democracia", Revista de Ciencias Sociales, Nº 34, E.D.E.V.A.L., Valparaíso (en prensa). También: Hugo Frühling, "Poder Judicial y política en Chile", artículo inserto en el libro La administración de Justicia en América Latina, publicación del Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, Lima, Perú, 1980, pp. 84 a 119.

dependencia y estructura que esta escuela judicial debiera tener, pero que hemos elaborado aún poco acerca de los objetivos que ha de perseguir esta formación y perfeccionamiento de los jueces, de los contenidos de esta enseñanza y de las metodologías que deben emplearse³⁸. Para ser justos, sin embargo, debemos consignar que en el último período se han realizado experiencias de formación y capacitación judicial que son del mayor interés y que podrían servir como punto de partida para una actividad más frecuente y sistemática³⁹.

Por otra parte, parece necesario tener presente que la sola creación de una escuela judicial no aumentará el interés de los jóvenes abogados por ingresar a la carrera judicial, y que un período de formación de seis meses o un año no debiera permitir cifrar demasiadas esperanzas de un cambio muy significativo. Parece necesario asumir en serio el problema de los incentivos para que a la carrera judicial ingresen y asciendan los mejores.

4.4. Las remuneraciones

Sin duda, cuando hablamos de la calidad de las resoluciones judiciales hablamos de la calidad de los jueces, y cuando a ello nos referimos el tema de los incentivos para ingresar a la

38. Una reseña de la reflexión chilena sobre este tema puede verse en: Ricardo Gálvez B., "Los programas de capacitación judicial en la historia de Chile", en Cuadernos de análisis jurídico N° 8. Formación y perfeccionamiento de los Jueces. Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, marzo de 1989.

39. Me refiero fundamentalmente a las recientes experiencias desarrolladas por la Corporación de Promoción Universitaria y la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, ambas en conjunto con el Instituto de Estudios Judiciales. Las primeras se encuentran reseñadas en el Tomo III del texto citado en la nota 23, en tanto las segundas se encuentran contenidas en diversos números de la serie Cuadernos de análisis jurídico, que edita la referida Escuela.

carrera judicial resulta ineludible. Dentro de los incentivos, qué duda cabe, la cuestión de las remuneraciones juega un papel fundamental. Si queremos tener mejor calidad en la actividad judicial, parece imprescindible que las remuneraciones de los jueces resulten atractivas para los abogados.

4.5. Carrera Judicial. Incentivos y desincentivos.

Por último, dentro del tema de la calidad de las decisiones judiciales, parece bueno retomar aquello de que el hábito hace al monje. Con ello queremos decir que los jueces, al igual que cualquier persona que se integra a una organización jerárquica y compleja, se suelen comportar del modo como se espera que ellos se comporten. Toda teoría moderna de las organizaciones nos enseña que ello depende de la existencia de pautas claras de evaluación del trabajo. Esto hace indispensable revisar, y a mi juicio introducir cambios substanciales en, todo el proceso de calificación y ascenso de los jueces, de tal modo de hacer transparentes y objetivos los parámetros de comportamiento profesional. Con sistemas de ingresos y ascensos que no consultan pautas objetivas de medición de las cualidades de los postulantes, con sistemas de calificaciones secretos en que no se da a conocer las razones de una buena o mala calificación y con decisiones de tribunales superiores que, a través de la queja, suelen no fundar adecuadamente las razones para revocar o confirmar una decisión de un tribunal inferior, resulta ilusorio pensar que estemos incentivando o desincentivando adecuadamente los comportamientos judiciales que resultarían deseables. Con la actual situación, resulta incongruente quejarnos de los "empeños", del tráfico de influencias y del clientelismo que suele criticarse del mundo judicial. Los actuales mecanismos sólo pueden entenderse como destinados a generarlos y a producir temor y una mal entendida lealtad de los inferiores a los superiores, atentando en contra de la dignidad e independencia personal de cada juez. Los sistemas de nombramientos, ascensos y calificación deben ser lo suficientemente competitivos,

objetivos y transparentes para garantizar que los criterios de eficiencia e idoneidad funcionaria serán los únicos relevantes para decidir el ingreso, permanencia y ascenso en la carrera. Sólo así, un juez puede saber exactamente lo que se espera de él, y comportarse de modo acorde.

5. Hacer ejecutar lo juzgado

Llegamos así por último a la parte final de nuestra trilogía de la función jurisdiccional, a través de la cual hemos examinado y comentado algo acerca de los diagnósticos. Sobre ella tenemos poco que decir. Parecen ya lejanos, esperamos, aquellos tiempos en que la Corte Suprema se quejaba de la falta de cumplimiento de sus sentencias. Nos queda pendiente, sin embargo, todo el tema de la eficiencia de los organismos auxiliares para ir ejecutando las resoluciones judiciales, no tanto, tal vez, las sentencias definitivas, como aquellas que tienen por objeto que el juez pueda conocer: pericias y policías, gratuitos, oportunos y de calidad. El tema podría llevarnos a extender a esta exposición más allá de los que ustedes y yo quisiéramos. Me limito a reiterar lo ya señalado en el sentido que los problemas a tratar a este respecto son más amplios y complejos que la mera cuestión de la existencia o inexistencia de una policía judicial.

V. EL GATO Y EL CASCABEL

Si tuviésemos que resumir en una sola frase mi conclusión sobre el tema del diagnóstico del sistema judicial chileno, tendría que decir que hemos carecido de diagnósticos explícitos, fundados en un conocimiento adecuado de la realidad judicial, que con carácter global permitan plantearnos objetivos alcanzables, cuantificables, y cuyo impacto positivo en beneficio de la población no sea razonablemente predecible; y que hemos carecido asimismo — y en consecuencia — de una política sostenida respecto del sistema judicial. En estas condiciones más bien creo inconducente continuar quejándonos del actual estado de la situación de la justicia en Chile, y

culpar a a los jueces por aquello que también, y tal vez en mayor medida, las políticas públicas han ayudado a generar. En estas condiciones, me parece a mí evidente que nuestra primera responsabilidad es crear instancias que se hagan cargo del estudio y puesta en práctica de políticas sostenidas en materia judicial.

Me hacía, y debo reconocer que aún me hago, algunas esperanzas en que el Consejo Nacional de Justicia hubiese sido la institución que viniera a suplir ese gran vacío que hoy he expuesto. Desgraciadamente, existe una oposición a la creación de dicho Consejo por parte de las más altas autoridades judiciales⁴⁰ y de los parlamentarios que no pertenecen a la Concertación de Partidos por la Democracia, así como de los juristas e intelectuales que más influyen en su pensamiento. Los parlamentarios de la Concertación son algo tímidos ya en su defensa. ¿Capítulo cerrado? Tengo para mí que el mundo político y el académico aún no han entrado en el análisis de lo que se entiende por una política judicial, lo que constituye el principal cometido del referido Consejo. Me hago la esperanza que, si pudiésemos discutir a su respecto y entender por política judicial cuestiones como las que hemos desarrollado en esta exposición, sistemas alternativos de resolución de conflictos, estudios y políticas para mejorar la oportunidad o la calidad de las decisiones judiciales, probablemente compartiríamos que es necesario crear instancias, llámense consejos o como se quiera, en que los principales actores involucrados, Ministerio de Justicia, jueces y universidades, se hicieran responsables de esa importante tarea.

40. Esta reacción puede advertirse en el Oficio N° 5.384, de agosto de 1991, en que la Corte Suprema observa el Proyecto de Reforma del Poder Judicial propuesto por el Ejecutivo. En la página 3 se señala: "El primer aspecto que la Corte Suprema entra pues a considerar en el estudio de las las Reformas Constitucionales, se refiere a la incongruencia de introducir, en la estructura orgánica constitucional del Poder Judicial, el organismo denominado "Consejo Nacional de la Justicia".

"...el presunto fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial no es tal, sino, por el contrario, se están cercenando las facultades directivas, correccionales y económicas que la Constitución y las Leyes entregan a la Corte Suprema..."

Insisto en que la tarea es lo imprescindible, pues hemos carecido de diagnósticos suficientes y de políticas sostenidas, y ello se debe en gran medida a que no hemos responsabilizado a nadie de estudiar, elaborar y construir el cascabel, o sea, las políticas judiciales para ponerle al gato; esto es, a los problemas que desde hace mucho enfrenta nuestra administración de justicia.

La Corte Suprema, cuya función es esencialmente jurisdiccional, no ha ejercido tradicionalmente esta tarea. Basta leer los discursos de inauguración de los Años Judiciales para darse cuenta que allí no ha anidado la responsabilidad por conocer la actividad jurisdiccional y por reseñar e implementar una política sostenida para la superación de sus problemas. Resulta altamente discutible, por lo demás, si tal responsabilidad pudiera entenderse como parte de la que corresponde a una Corte Suprema de Justicia.

El Ministerio de Justicia, por su parte, a quien más propiamente correspondería esta tarea, ha carecido del personal técnico suficientemente calificado para elaborar políticas globales. Si bien, desde que ocupara la cartera Jaime del Valle hasta nuestros días, se han apreciado progresos, éstos están aún lejos de ser satisfactorios.

Las universidades, por su parte, han estado ausentes en el debate. Con algunas excepciones en los últimos cuatro o cinco años, las Escuelas de Derecho han aportado poco o nada en este tema. Se multiplica hasta límites preocupantes el número de abogados que se forman en estudios dogmáticos relativamente tradicionales. La actividad de investigación, por su parte, es escasa en cantidad y suele más bien enfocar problemas teóricos que éstos que resultan hartos más acuciantes para la sociedad, a la que se supone las universidades sirven.

¿Es el Consejo Nacional de la Justicia el remedio adecuado? Puede ser un Consejo o puede bastar con el Ministerio de Justicia, siempre que en él puedan ser consultados los políticos, los jueces y los académicos en este quehacer.

Lo importante es la empresa. ¿Peligro de politización? Es necesario tomarse en serio esta prevención y examinar si somos capaces de aminorarla, definiendo y analizando lo que constituye la política judicial, y evaluar luego si estamos dispuestos a pagar el precio del riesgo que aún subsista por tener una política judicial como la que resulta imperiosa. Al hacerlo, sin embargo, debemos tener cuidado con esta palabra "politización", tan cargada de emotividad. Lo que requiere el sistema judicial chileno es precisamente de política, si por la expresión entendemos políticas públicas, pues ello es precisamente lo que falta: políticas públicas que miren franca y decididamente el sistema judicial, no desde la perspectiva de los jueces, ni del gremio de los abogados, sino desde el único punto de vista que en este caso resulta legítimo, desde la perspectiva de los ciudadanos, usuarios de los sistemas judiciales, por cuyas necesidades, con cuyos recursos y para cuyo beneficio existen los Tribunales de Justicia.