

Documentos

EN TORNO AL PODER JUDICIAL

Alejandro Silva Bascañán

Profesor de Derecho Político y Constitucional
Pontificia Universidad Católica de Chile

1. El 11 de marzo de 1990 simboliza, sin duda, una fecha crucial en la historia jurídica de Chile, puesto que desde ella comienza a vivirse la etapa de transición a una plena democracia y puede entenderse superada la crisis abierta el 11 de septiembre de 1973.

El 11 de marzo de 1990, en efecto, los poderes públicos fundamentales entran a desempeñar sus funciones dentro de un marco fijado por el Poder Constituyente originario. Este no deriva ya sólo de un texto ideado por el gobierno militar y sometido, en circunstancias y condiciones anormales, a la aprobación de la ciudadanía, que, por eso, proyectan sobre él densas sombras de ilegitimidad en el parecer de un amplio sector de la sociedad gobernada. Ha conquistado posteriormente prestigio en razón de haber participado el cuerpo electoral, institucionalmente reorganizado, en la introducción de las 54 modificaciones a la Carta de 1980, aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989 y recogidas en la Ley Nº 19.825 de 17 de agosto de ese año, y en virtud de la elección, por primera vez conforme a esa nueva Carta, del Presidente de la República, de la totalidad de los diputados y de los senadores provenientes del voto ciudadano.

Ha contribuido, eficazmente, asimismo, a conferir a la Carta de 1980 título indiscutible, de carácter jurídico y democrático, la aprobación de dos leyes de reforma constitucional, tramitadas con entera regularidad según las reglas impuestas por ella para el funcionamiento del Poder Constituyente Instituido o Derivado.

Nos referimos a la Ley Nº 19.055 de 1 de abril de 1991, que introdujo algunos cambios en materias de amnistía, indulto y libertad provisional, y a la Ley Nº 19.097, de 12 de noviembre de 1991, que dispuso modificaciones de gran trascendencia en materia de gobiernos regionales y administración comunal.

2. La normalización institucional lograda por las vías que acaban de recordarse, se vive desde el 11 de marzo de 1990 en un ambiente colectivo en que se manifiesta una fuerte tendencia a continuar buscando transformaciones importantes al ordenamiento jurídico, tanto en el nivel constitucional como en el legislativo.

Tales transformaciones surgirán del decidido propósito de realizarlas, recogido en el programa de la Concertación de partidos que obtuvo holgada mayoría en las elecciones generales de 1989, anhelo que tiene que compatibilizarse con la circunstancia de que tal combinación política no dispone de los altos quórum de aprobación exigidos por la Carta, debido principalmente a la intervención de los miembros integrantes del Senado de designación ajena al electorado.

El vigor de la tendencia cívica orientada a introducir nuevas alteraciones en los marcos jurídicos básicos de la democracia chilena resulta explicable si se tienen en cuenta, por una parte, las fuertes críticas que se formulan, aún después de las modificaciones hasta aquí introducidas a la Carta de 1980 en cuanto a que, en aspectos trascendentes, coarta ella la auténtica expresión del sentir ciudadano y la posibilidad de un sistema de gobierno auténticamente democrático, y la profunda convicción, por otra, de que el colapso sufrido en 1973 emanó, en parte, de defectos o debilidades observadas en las instituciones y en la práctica anterior del gobierno libre, que todo aconseja rectificar o mejorar.

3. En momento colectivo generado por los hechos recordados, las reflexiones ciudadanas se proyectan también sobre el Poder Judicial.

La solidez institucional que se observó en siglo y medio de convivencia republicana se afirmó en la administración de justicia enraizada en la tradición hispánica, que se refleja, por ejemplo, en la maduración conceptual que, comparada con las claras vacilaciones de otros pilares de la institucionalidad, se traduce en nuestros documentos constitucionales iniciales. No es raro así que 65 años después del inicio del proceso emancipador venga a dictarse la ley de organización y atribuciones de los tribunales.

La estrecha vinculación del servicio judicial con la autoridad administrativa, rasgo sin duda, proveniente de la tradición peninsular y criticable para la democracia moderna, se tempera al atribuir la Carta del 1925 a la función jurisdiccional la jerarquía de Poder Judicial e implementar un sistema de nombramiento en la magistratura basado en listas o proposiciones nacidas de ésta, que condicionen las designaciones que efectúa el Poder Ejecutivo.

4. Con los antecedentes expuestos, cabe preguntarse en qué condiciones se encuentra el Poder Judicial, dado el ánimo nacional de perseguir el fortalecimiento de sus instituciones de modo que robustezcan y perfeccionen su marcha hacia la más efectiva convivencia libre.

5. Se dirigen hoy a los tribunales críticas en buena proporción análogas a las que se les formulaba con anterioridad a la ruptura de la normalidad cívica, por lo demás, semejantes a las que corrientemente se propagan en otras naciones, y que en buena proporción se explican también por la misma naturaleza de la función jurisdiccional, siempre generando el descontento en los vencidos por sus fallos, y sufrida por quienes no pueden reaccionar ante los ataques injustos de que sean objeto.

Lo cierto es que en Chile las deficiencias observadas en el ejercicio de la judicatura no se originan, en parte digna de anotarse, por causas del todo ajenas a la responsabilidad de los jueces y plenamente atribuibles a deficiencias de la propia dirección tradicional de la colectividad chilena. Nos referiremos a las que recaen en la escasa remuneración de los funcionarios, que aleja a muchos que pudieren estar mejor capacitadas para tareas tan complejas y trascendentales; a la carencia de un número de jueces adecuado a la cantidad y a la naturaleza de las cuestiones que deben resolver; a la debilidad o total ausencia de los instrumentos surgidos de los avances científicos y del progreso técnico, etc. Símbolo y expresión de que Chile no ha hecho los sacrificios necesarios para disponer de un servicio judicial a la altura de lo que se requiere, es haber destinado a financiarlo medios económicos insignificantes, que han bordeado el

0,5% del presupuesto fiscal, cuando en otros países se le dedica un porcentaje varias veces superior.

Ha de admitirse que la maquinaria judicial chilena está muy lejos de proporcionar una atención a la altura de la que se necesita, sobre todo para cubrir adecuadamente los requerimientos de los sectores más desvalidos, a los cuales, por desgracia, no se las presta en la cantidad y naturaleza que urge suministrar.

6. Ha de admitirse, también, que en el seno de la comunidad nacional se observa un profundo desacuerdo acerca de si la magistratura actuó como debía en el período de fuerte concentración de poder que se vivió durante la dictadura militar.

La destitución, por primera vez en la vida republicana, aunque aprobada por estrecha mayoría, de un magistrado de la Corte Suprema, por notable abandono de deberes, ha sido mirada por ciertos círculos como una manifestación de tal desacuerdo en la opinión nacional.

Lo que sí será ampliamente reconocido en nuestra historia, según creemos, es que el Poder Judicial mostró gran energía, en innumerables decisiones y en documentos de elevada elocuencia, frente a la gestión del ex Presidente don Salvador Allende (1970-1973) cuando estimó que éste se apartaba del ordenamiento jurídico y atropellaba los propios fueros de la magistratura.

El comportamiento de los tribunales, entre tanto, y en especial el de los de su mayor jerarquía, se reveló, en general, particularmente complaciente ante las determinaciones del régimen militar, excusándose en su propia obligación de sujetarse a la legislación promulgada y en la carencia de medios para hacer más eficaz la investigación y sanción de los abusos que se denunciaba.

La constatación de la polémica que gira en orden a la apreciación de si la magistratura estuvo o no a la altura de su trascendental misión de tutela de los derechos de los gobernados, se recuerda aquí precisamente para sostener que una reflexión sobre el futuro del Poder Judicial, en el marco de la actual coyuntura institucional ya esbozada, se explica, más allá y por sobre tanto de los reparos tradicionalmente dirigidos a la labor de los jueces, cuanto de las opiniones adversas surgidas en diversos sectores en torno a las debilidades manifestadas a lo largo de la suspensión del libre juego democrático sufrido de 1973 a 1990.

La verdad es, en efecto, que, al margen de la discrepancia sobre la conducta pretérita de nuestra magistratura, son numerosos e influyentes los factores, tanto de raíz interna como de índole internacional, y aun de elevada inspiración doctrinaria, que concurren a estimar que la viva preocupación, intensa y generalizada, que gira en torno del Poder Judicial, halla su origen en muchas otras causas que la proveniente de una simple reacción por los errores y debilidades sufridos en los tiempos de opresión cívica.

Creemos, por lo dicho, conducente anotar algunas de las razones que nos llevan a afirmar la conveniencia de tomar en cuenta los poderosos motivos que existen para reconocer que la función judicial se habrá de desarrollar, en esta nueva etapa del suceder cívico, en términos muy diversos de los que en otras épocas del devenir patrio se cumplía.

7. Nuestro país ha sido, como tantos otros de varios continentes, y entre ellos los de las naciones de América ibérica, de aquellos que implantaron el gobierno republicano sobre las bases del pensamiento centrado en los dogmas de la soberanía nacional absoluta e ilimitada, del individualismo racionalista,

del positivismo jurídico que consagra el predominio irrestricto de la norma regularmente promulgada, del contractualismo y de la autonomía de la voluntad como postulado básico de las relaciones privadas.

Concreción precisa de tales principios se ha juzgado por muchos nuestro Código Civil, promulgado en 1855, en alto grado influido por el francés de 1804, según cuyo Artículo 1º, "la ley es una declaración de la voluntad soberana de la Nación que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite".

Felizmente, la legislación común fue evolucionando, al adoptar en muchos campos soluciones de justicia colectiva cada vez más alejadas de la lógica del racionalismo individualista.

La magistratura se mantuvo, no obstante, más bien en la comprensión de su tarea como instrumento al servicio de los preceptos emanados del legislador e interpretados de modo de dar primacía a la voluntad expresada en el texto, al margen de todo propósito de satisfacer la solución de justicia conveniente a la decisión del caso.

En balde la Constitución de 1925 quiso introducir un profundo cambio de orientación, no sólo al reconocer la función social en el derecho de propiedad, sino, principalmente, al entregar a la Corte Suprema la facultad de declarar inaplicable, para casos determinados, los preceptos legales en pugna con la normativa constitucional.

Calaron tan hondo entre nosotros los postulados de la soberanía de la ley, y del juez como instrumento de ella, con prescindencia de toda crítica a su contenido sustancial, por lo demás firmemente sostenido en nuestras escuelas de Derecho, que, a partir de tales raíces, ha podido encontrarse, en la conciencia de muchos jueces, la tranquilidad necesaria para resignarse, constatando su impotencia para impedirlos, a dar paso a claros atropellos a las exigencias más ineludibles del respeto a la dignidad humana contenidos en los textos promulgados y, al amparo de ellos, realizados por las autoridades administrativas al servicio de la voluntad dictatorial.

8. Las características de la función judicial no pueden ser hoy las que otrora prevalecieron.

Ni siquiera la soberanía interna del legislador y de la autoridad puede, en los nuevos tiempos, entenderse con el grado de autonomía decisoria otrora reclamado.

Innumerables esfuerzos de la humanidad se han venido concertando para considerar el principio de la soberanía absoluta de los Estados como inaceptable.

El Tratado de San Francisco de 1945, que puso término en 1945 a la Segunda Guerra Mundial, reitera, al echar las bases de la nueva organización de las Naciones Unidas, que la paz entre los pueblos no puede mantenerse si en el interior de los Estados no hay un efectivo respeto de los derechos del hombre. Al buscar la precisión de éstos, la Asamblea General aprueba el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal que inspirará las numerosas convenciones protectoras, los dos Pactos de 1966, las comisiones investigadoras y los tribunales internacionales, ante los cuales pueden ahora llegar a recurrir directamente los ciudadanos de los Estados, después de haber hecho valer infructuosamente sus reclamos ante los organismos correspondientes del propio Estado de que son naciones.

Bien pudo comprobar el gobierno militar la efectividad de todas estas nuevas bases de la comunidad internacional cuando sufriera tan repetidas y enérgicas condenaciones en las reuniones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas y cuando recurriera hasta el resorte de no insertar en el Diario Oficial los Pactos de 1966 para no hacer más patente y grave su situación ante la opinión internacional.

9. Consecuencia natural de la experiencia sufrida es que la primera reforma introducida a la Carta de 1980, con la libre intervención del cuerpo electoral, como dijimos, contiene, entre otras modificaciones, la del inciso segundo del artículo 5, dándole la siguiente redacción: *"El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes"*.

10. Desde el 11 de marzo de 1990 la magistratura chilena se mueve, pues, en una sociedad que ha restablecido el juego libre de una democracia y aplicando un constitucionalismo reforzado al disponer no sólo que sus normas obligan a todos los órganos del Estado (Art. 6, incisos 1 y 2), sino al colocar, por sobre la misma Carta, los derechos esenciales del hombre, garantizados éstos por la Ley Fundamental y por los tratados que en Chile tienen vigor.

11. Es también una coincidencia que el comienzo de la nueva etapa de la democracia chilena se haya producido simultáneamente con la caída del muro de Berlín, evento que ha dado solemne y simbólico fin a los espejismos de la utopía marxista.

12. La Constitución de 1980 se aleja felizmente de los errores del pensamiento liberal inspirador de la filosofía del llamado Siglo de las Luces, en el que culmina la época moderna, iniciada con el Renacimiento y la Reforma Protestante.

La rectificación de tal postura se revela a lo largo de toda la preceptiva de la Carta en vigor y se sienta firmemente en las bases institucionales contenidas en su capítulo primero, que pretende resumir lo esencial de su filosofía jurídica.

Junto al reconocimiento de los límites de la soberanía por los derechos naturales del hombre, proclama la Carta que el Estado está al servicio de la persona y su finalidad es el bien común; la familia es el núcleo fundamental de la sociedad; el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza a la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos. En el inciso quinto del Art. 1º y en numerosos otros preceptos, el constituyente menciona cuáles son los valores básicos que busca fortalecer y promover.

13. La Constitución de 1980, aunque sigue en sus grandes líneas la precedente respecto del Poder Judicial, fortalece con vigor la posición de éste y lo coloca en situación de mejor preponderancia, tanto en orden a su específica misión cuanto en su vinculación con los demás poderes públicos fundamentales.

Conviene hacer aquí un recuento de las modificaciones que expresan el firme propósito de exaltar el papel del Poder Judicial en el marco del orden básico ordenamiento ordenativo:

- a) El Presidente de la Corte Suprema es llamado ahora, antes que el de la Cámara de Diputados, a la subrogación del Presidente de la República (Arts. 28 y 29);
- b) La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema (Art. 75, inciso 2);
- c) La Corte Suprema está llamada a participar en la composición del Senado (Art. 45, inciso 3, letra b), del Consejo de Seguridad Nacional (Art. 95), del Tribunal Constitucional (Art. 81, letra a), del Tribunal Calificador de Elecciones (Art. 84);
- d) A los tribunales corresponde no sólo conocer y resolver las causas civiles y criminales, sino también ejecutar lo juzgado, pudiendo al efecto impartir órdenes directas a la fuerza pública. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar (Art. 73, incisos 1 y 4);
- e) Se mantiene el sistema de nombramiento de los funcionarios judiciales; pero se permite a los tribunales superiores designar suplentes hasta por treinta días (Art. 75, inciso final);
- f) Se amplía la jurisdicción de la justicia ordinaria no sólo al conservarse el recurso de reclamación respecto de la nacionalidad privada o desconocida (Art. 12) y el recurso de amparo, sino al extenderse éste a todas las expresiones de la libertad personal y de la seguridad individual (Art. 21), al crearse el recurso de protección respecto de muchas otras garantías constitucionales (Art. 20); al dar paso al recurso de inaplicabilidad no sólo respecto de los juicios sino respecto de cualquiera gestión y al facultarse a la Corte Suprema para que se pronuncie de oficio (Art. 80); al permitir a cualquiera persona lesionada en sus derechos reclamar ante ellos, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario que hubiere causado el daño (Art. 38, inciso 2); y, en fin, al elevar a jerarquía constitucional el principio —que antes era sólo de la ley— según el cual “Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse (los tribunales) de ejercer su autoridad, ni aún por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión” (Art. 73, inciso 2), y,
- g) Contribuyen a subrayar la independencia de la magistratura las normas conforme a las cuales la autorización que el Congreso pueda otorgar al Presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley, no podrá comprender facultades que afecten las atribuciones y el régimen de los funcionarios del Poder Judicial (Art. 162, inciso 3); las medidas de restricción y libertad que se adopten durante los regímenes de excepción constitucional no podrán adoptarse en contra de los jueces (Art. 41, inciso 2); los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los fiscales y los jueces letrados no podrán ser aprehendidos, salvo el caso de delito fragante sin orden de autoridad competente (Art. 7).

13. A lo largo de lo que va corrido de esta etapa de transición, y próximo a terminar el cuatrienio para el cual fue elegido como Presidente de la República don Patricio Aylwin, no se cristaliza aún, en la normativa jurídica correspondiente, la reforma judicial tan categóricamente propuesta en el programa de la Concertación partidista gobernante.

El debate sobre el contenido de lo que convendría disponer con tal objeto ha sido intenso y vivo, y, aunque en su curso se ha observado consenso en diversas materias, un clima poco favorable al entendimiento de uno u otro de los superiores personeros de los poderes públicos ha creado obstáculos, retardos, avances y retrocesos de diversa resonancia.

La mayor resistencia se ha centrado en la proposición de introducir una reforma en el texto constitucional que diera entrada a un Consejo Superior de la Magistratura encargado de la política judicial, originado en parte de la misma judicatura, pero llamado en diversas formas a influir en la carrera de los jueces.

La implantación de un cambio de esa trascendencia encontró tal rechazo, no sólo en los integrantes del Poder Judicial sino en la oposición política, que ha debido admitirse la posibilidad, por lo menos por ahora, de efectuarla.

14. Todo hace creer que en definitiva, por lo menos dentro del lapso que resta del cuatrienio, sólo podrá lograrse la aprobación de preceptos de jerarquía legal por los cuales se introduzcan cambios que surgen del reconocimiento de necesidades cuya efectividad y apremio de satisfacer son reconocidos en muy amplios sectores.

Más jueces, mejor pagados, más preparados, por ejemplo en una escuela judicial; privada la Corte Suprema de órbitas de competencia que la llevan a realizar funciones insignificantes y le impiden desarrollar su misión; un servicio de justicia vecinal al alcance de los medios más inermes de la comunidad nacional; el recurso a la justicia arbitral, etc., son, entre muchas otras, las cuestiones en cuyas soluciones alternativas se centran los estudios en el Parlamento, en los ambientes universitarios, en los medios de comunicación, en los distintos intérpretes del sentir nacional.