OFICIO N° 139-2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 25-2019

Antecedente: Boletín N° 12.655-07

Santiago, 9 de julio de 2019

Por oficio N° 14.744, de fecha 28 de mayo de 2019, el Presidente de la H. Cámara de Diputados, diputado Iván Flores García, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por moción, que “Modifica el Código Orgánico de Tribunales para limitar el tiempo de permanencia de los ministros de Cortes de Apelaciones en sus respectivos territorios jurisdiccionales”, de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, para que emita su parecer respecto de la propuesta.

La iniciativa legal, que se encuentra en primer trámite constitucional, ingresó por moción a la Cámara de Diputados el día 16 de mayo de 2019, bajo el Boletín N° 12.655-07.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 28 de junio en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Hugo Dolmestch Urra, Carlos Künsemüller Loebenfelder y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Goüet, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señoras Gloria Ana Chevesich Ruiz y Andrea Muñoz Sánchez, señores Manuel Valderrama Rebolledo, Jorge Dahm Oyarzún, Mauricio Silva Cancino y Ministro suplente señor Juan Muñoz Pardo, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS
SEÑOR IVÁN FLORES GARCÍA
VALPARAÍSO

Santiago, ocho de julio de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que el Presidente de la Cámara de Diputados, señor Iván Flores García, por Oficio N° 14.744, de fecha 28 de mayo de 2019, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley que modifica el Código Orgánico de Tribunales para limitar el tiempo de permanencia de los ministros de cortes de apelaciones en sus respectivos territorios jurisdiccionales. (Boletín 12.655-07)

El proyecto del ley en referencia se inició por moción, y no tiene asignada urgencia.

Segundo. Que en la exposición de motivos del proyecto de ley se explica que en los últimos años en diversos países de Latinoamérica, como Colombia, México, Perú, Ecuador y Costa Rica, entre otros, se ha evidenciado, en mayor o menor medida, diversos grados de corrupción y nepotismo, lo que resulta ser de suyo negativo frente a organismos internacionales como la Transparency Internacional Secretariat. Se consigna que en un informe elaborado por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema queda en evidencia, consultadas diversas fuentes nacionales e internacionales que el elemento imagen pública y confianza de la ciudadanía en el Sistema de Justicia y Poder Judicial queda por bajo el promedio en lo que concierne a países miembros de la OCDE. Se añade, en términos tan genéricos como los ya expresados, a los efectos de la percepción ciudadana, y que en materia de corrupción no es posible la obtención de parámetros específicos del Poder Judicial por cuanto los datos se han englobado con todas las instituciones del Estado. Sin embargo, y a pesar de ello, en relación a otros países de la región, el Poder Judicial chileno, presenta una baja percepción de corrupción.

A continuación y luego de aludir a la situación producida en la Corte de Apelaciones de Rancagua, y a las medidas que otros países latinoamericanos han adoptado en materia de corrupción, se especifica el caso de México, en que se tramita un proyecto de ley para acotar el tiempo de permanencia de los jueces en un determinado territorio jurisdiccional. Se expresa que, aun cuando esta propuesta no es la única solución, se pretende con ella disminuir la posibilidad de ocurrencia de corrupción, al tiempo que favorecería una pronta, expedita e imparcial impartición de justicia, libre de presiones e influencias externas en razón del tiempo de permanencia de un ministro en un territorio jurisdiccional.

Tercero. Que esta iniciativa consta de un artículo único cuyo texto es el siguiente:

> ***Artículo Único: Incorpórese un artículo 57 bis, a la ley N° 7.421 sobre Código Orgánico de Tribunales en el siguiente tenor:***
> ***"Los miembros de las Cortes de Apelaciones no podrán estar adscritos a un territorio jurisdiccional por un periodo mayor a diez años. Efectuándose la rotación correspondiente de dichos miembros, entre aquellos que se encuentren con mayor tiempo en el territorio jurisdiccional."***

Cuarto. Que atendidos los términos genéricos del diagnóstico esbozado con el que se justificaría la adopción de medidas como la propuesta, así como la ausencia de un análisis comparativo entre la entidad y recurrencia de actos de corrupción en los países de la región mencionados en la moción, y en el Poder Judicial de Chile, se hace difícil evaluar, desde luego, la necesidad de tal implementación legislativa.

Quinto. Que también, a título de observación general, no queda clara la idoneidad de la medida a los efectos de alcanzar los fines que se busca satisfacer, entre otros, y al margen de la posibilidad de la disminución del peligro de corrupción, la pretendida obtención de una justicia más ágil, oportuna, expedita y exenta de presiones externas.

Sexto. Que, si bien se aprecia como loable una iniciativa que busque optimizar los resguardos frente a la corrupción, no se plantea una justificación que dé sustento lógico y empírico a la medida en análisis. No se esboza una razón o motivo, con datos asentados en la realidad, que justifique que la limitación de permanencia de diez años de un ministro en una determinada jurisdicción resulte ser un mecanismo útil y eficaz al cometido perseguido.

Séptimo. Que si bien se cita de manera especial el ejemplo de la iniciativa legislativa de México para la rotación de jueces, es preciso hacer también notar las severas críticas formuladas por un centro de pensamiento de ese país fundamentalmente por "no estar basados en diagnósticos claros de los problemas que buscan atender, al haber desconexión y desproporcionalidad entre medios (reformas) y fines (combatir corrupción y fortalecer independencia), críticas que bien pueden extenderse al proyecto en informe. Al margen de lo anterior se considera por la crítica a la situación de México que una medida de tal naturaleza no potencia, sino que más bien desincentiva la participación de la mujer en esos

niveles de desempeño en el Poder Judicial, toda vez que verá mermada su posibilidad de permanencia en su lugar de trabajo junto a su familia.

Octavo. Que no obstante lo anterior y en un plano estrictamente jurídico, el proyecto de alguna manera se percibe como afectando el principio básico consagrado en el artículo 80 de la Constitución Política de la República, esto es, el de inamovilidad de los jueces, mientras dure su buen comportamiento , principio íntimamente ligado al de independencia judicial. En ausencia de parámetros objetivos y acotados como el cumplimiento de la edad tope para mantenerse en servicio activo, y de los aludidos criterios de responsabilidad, los jueces en Chile, en niveles normales de desempeño pueden permanecer sirviendo los cargos para los que han sido designados. En tales condiciones, no queda claro que no se requiera al efecto una norma constitucional que habilite especialmente para dar vida a una normativa de esta envergadura, en tanto el carácter temporal del desempeño no hace serie con el concepto de inamovilidad para los jueces en general, sin perjuicio de situaciones que especialmente ha previsto y regulado el legislador. Por otra parte no es comparable el cese en el cargo por cumplir 75 años –contrapeso necesario y justificado al principio de inamovilidad- toda vez que el mismo resulta coherente con la evolución natural de la vida laboral de una persona, en tanto que, el desempeño temporal en un lugar, como se contiene en la propuesta, resulta contrario a la evolución normal del proyecto de vida del funcionario, que tiende a establecerse en el lugar de trabajo, en el que reside su familia, y redes de apoyo. La consecuencia de una rotación como la que exhibe el proyecto obligará a un cambio de residencia del ministro, lo que implica costos que no se regulan ni visibilizan, ello, al margen de perturbar su tranquilidad, indispensable para el buen desempeño de sus labores.

Es útil tener presente que las diecisiete Cortes de Apelaciones del país, salvo la situación de Santiago y San Miguel, tienen en general asiento en ciudades que se encuentran a más de 200 kilómetros de distancia entre sí. Sólo en siete casos la distancia es inferior a lo indicado.

Noveno. Que tampoco se percibe con claridad que el texto introducido por la modificación en comento, no requiera de financiamiento fiscal, toda vez que no contiene regulación alguna en relación a las implicancias que una operatividad como la propuesta acarrearía, y en tales circunstancias, ante la eventualidad de gasto fiscal sería preciso revisar la génesis de la iniciativa.

Décimo. Que conviene insistir la falta absoluta de una regulación sobre la operatividad del sistema de rotación, lo que era del todo indispensable atendida la creciente complejidad que representa hoy la organización de las Cortes de Apelaciones con las modificaciones introducidas en su funcionamiento en aras de la modernización del trabajo que allí se realiza.

Undécimo. Que, finalmente, preciso es referir que la redacción del texto introducido resulta un tanto equívoca toda vez que se habla de rotación entre miembros que se encuentren con mayor tiempo "en el territorio jurisdiccional", es decir, literalmente se trataría de un mismo territorio, pero como no tendría sentido un intercambio entre ministros de una misma Corte, debería entenderse que la rotación es entre aquellos miembros que llevan más tiempo en sus respectivas Cortes. Tampoco el texto del artículo único aporta criterios para establecer el momento de la rotación, más allá de la genérica expresión "mayor tiempo".

Duodécimo. Que, en resumen, no se evidencian fundamentos empíricos que justifiquen la medida propuesta, así como tampoco se aprecia como idónea para el logro de los fines que se persigue alcanzar, todo ello al margen de las demás inquietudes y dudas que surgen en relación a su plena conformidad con la Constitución Política de la República, unido lo anterior a los demás inconvenientes expresados en el cuerpo del presente informe.

Décimo tercero. Que preciso es anotar también que el Poder Judicial de Chile mantiene entre sus preocupaciones permanentes los temas relativos a la probidad y transparencia, y que en la actualidad participa en la Mesa de Trabajo Anticorrupción de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), que hoy reúne a veintisiete instituciones, cuyo fin primordial es promover el proyecto de autoevaluación participativa y representativa de esa entidad en Chile, para elevar los estándares de transparencia y fortalecer la gestión pública en favor de la ciudadanía.

Además, recientemente, con fecha 8 de mayo de 2019 –AD 754-2019- esta Corte Suprema aprobó nuevas medidas de probidad y transparencia para el Poder Judicial, impartiendo las instrucciones necesarias a la Corporación Administrativa del Poder Judicial para su adecuada implementación.

Las precedentemente anotadas, son las observaciones que el proyecto en informe merece a esta Corte Suprema.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918,

Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley sobre modificación al Código Orgánico de Tribunales, para “limitar el tiempo de permanencia de los ministros de Cortes de Apelaciones en sus respectivos territorios jurisdiccionales”. (Boletín N° 12.665-07).

Se previene que el presidente ministro señor Brito y la ministra señora Sandoval, y los ministros señores Fuentes, Cisternas y Blanco y señoras Chevesich y Muñoz S., no comparten el fundamento octavo del informe, además, en su concepto, la iniciativa no logra demostrar que la medida que se pretende implementar pueda ser eficaz para evitar faltas a la probidad como las que se ejemplifican en la moción.

Por otra parte, el proyecto tampoco aborda el costo asociado que una reforma como la que se busca realizar, implicaría para la Corporación Administrativa del Poder Judicial, ni para la familia del ministro que se verá afectada por un cambio de ciudad con las erogaciones que ello demanda en todo ámbito de cosas, traslado, vivienda, educación y trabajo de otros miembros del grupo familiar.

Ofíciese.

PL 25-2019.-

Saluda Atentamente a US.

HAROLDO BRITO CRUZ
Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN
Secretario