

# **La inamovilidad judicial. Un freno necesario a la tentación por “democratizar la justicia”**

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

*La deliberación y votación de normas en la Convención Constitucional (CC) se encuentra en plena marcha. Tres comisiones han presentado informes al Pleno: Forma de Estado (N°3), Sistemas de Conocimiento (N°7) y Sistemas de Justicia (N°6). Esta última marcó un hito: algunas de sus reglas fueron las primeras en ser aprobadas por el Pleno y formarán parte del nuevo texto constitucional que será plebiscitado. Pero también fueron rechazadas otras de sus propuestas, como la posibilidad de que juezas y jueces pudiesen candidatearse en procesos de elección popular. Y un número no menor de normas fueron devueltas a la comisión para efectos de ser reformuladas, por haber sido aprobadas con un quórum inferior a dos tercios (2/3), equivalente a 103 convencionales.*

*Entre éstas se encuentra lo relativo a la inamovilidad de jueces y juezas. La inamovilidad judicial responde a las particularidades contramayoritarias de la judicatura que la distinguen respecto a los poderes ejecutivo y legislativo. Mientras éstos responden al voto ciudadano, la judicatura se encuentra excluida del ciclo político, pudiendo permanecer en el cargo de juez mientras dure su buen comportamiento, y no según la voluntad ciudadana expresada en las urnas. La finalidad de la inamovilidad judicial consiste en crear las condiciones necesarias para el cumplimiento de uno de los principios rectores de la labor judicial: el principio de independencia, tanto frente a otras autoridades e intereses (externa) como al interior de la organización judicial (interna). La Comisión sobre Sistemas de Justicia tendrá una última oportunidad para presentar al Pleno una nueva propuesta al respecto por medio de un informe de reemplazo sobre esta materia.*

*En esta edición del Boletín del Monitor Constitucional nos centraremos en la institución de la inamovilidad judicial. En la primera sección revisamos la evolución constitucional que ha tenido en nuestro país, incluyendo cuestionamientos de reciente data al estatuto disciplinario que rige a las y los jueces. En la segunda sección nos centramos en las normas de la nueva Constitución que fueron aprobadas por la CC, y las propuestas de normas, tanto originales como de reemplazo, originadas en la Comisión sobre Sistemas de Justicia sobre inamovilidad y, en general, el estatuto de juezas y jueces. En la tercera sección haremos una revisión a las iniciativas sobre el Consejo Nacional de la Justicia relacionadas con la inamovilidad judicial. Concluimos realizando algunas observaciones.*

## 1/ Inamovilidad judicial en las Constituciones chilenas

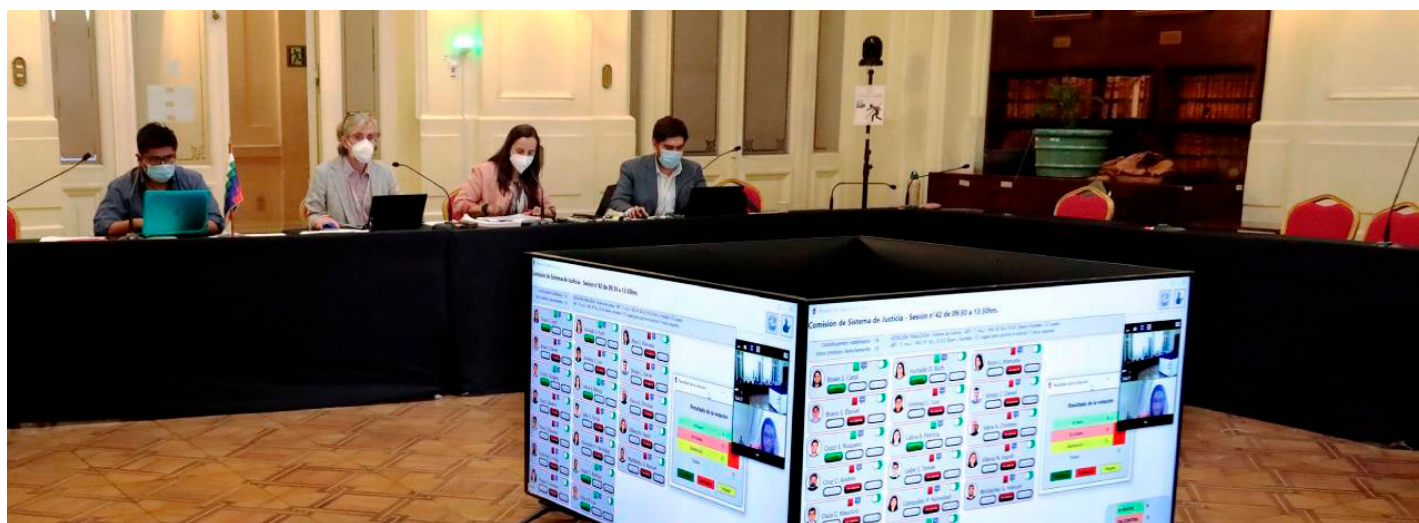


Foto: **Convención Constitucional**

LA JUDICATURA EN CHILE SE HA ORGANIZADO BAJO LA FORMA DE UNA BUROCRACIA JERÁRQUICA, distinguiendo entre instancias inferiores y superiores, comenzando por jueces y tribunales de primera instancia, para luego ascender hacia las cortes de apelaciones, hasta llegar a la Corte Suprema, máximo tribunal del país. Esta lógica vertical se ve reflejada en las constituciones que han regido al país (al respecto, [ver Insumo Constitucional N°7](#)), incluyendo lo relativo a la inamovilidad judicial.

Desde la Constitución de 1823 se puede advertir la consagración del principio de inamovilidad, en los siguientes términos: **“Los Ministros de la Corte de Apelaciones son vitalicios, si no desmerecen o**

**resultan censurados**". Se trataba de una inamovilidad acotada a ciertos ministros y no general respecto a toda clase de magistrados.

Posteriormente, la Constitución de 1828 lo hacía en términos generales y no acotada respecto a ciertos magistrados: "Los empleos de **miembros de la Corte Suprema, Cortes de Apelación y jueces letrados de primera instancia**, serán por el tiempo que dure su **buena comportamiento** y servicios. Los que los desempeñen, no podrán ser privados de ellos sino por sentencia de tribunal competente". Al hacer mención a la "**buena comportamiento**", la Constitución de 1828 relacionó a la inamovilidad judicial con un modelo o estándar de conducta común, el cual -con ciertas modificaciones en su redacción- perdura hasta el día de hoy.

La Constitución de 1833 retoma en cierto grado la diferenciación de la Constitución de 1823 en materia de inamovilidad, al disponer lo siguiente: "**Los Magistrados de los tribunales superiores y los jueces letrados de primera instancia** permanecerán durante su buena comportamiento. **Los jueces de comercio, los alcaldes ordinarios y otros jueces inferiores** desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes. Los jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales ó perpetuos, sino por causa legalmente sentenciada".

Posteriormente, la Constitución de 1925 continúa con esta diferenciación: "Los **jueces** permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento; pero **los inferiores** desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes". La Constitución actualmente vigente mantuvo esta redacción, diferenciando entre jueces inferiores y superiores respecto a la inamovilidad en el cargo.

Cabe señalar que esta redacción induce a error en la consagración del principio de inamovilidad, ya que confunde a jueces cuya duración en el cargo obedece a un plazo determinado con jueces inferiores. En la actualidad concurren dos modelos de estabilidad en el cargo de juez, uno relativo a la duración del cargo en sí mismo y otro respecto a la observancia de buen comportamiento hasta la edad máxima permitida para el desempeño de la función judicial. Por ejemplo, respecto a jueces que ejercen por un período fijo, encontramos jueces de jurisdicción especial que se encuentran fuera de la organización jerárquica del poder judicial, como sucede con los ministros del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (duran seis años en el cargo). En cambio, **la regla general** en la justicia ordinaria (y en algunos casos de la justicia especial, como ocurre con las y los jueces de policía local quienes sirven "indefinidamente en sus cargos"), corresponde al modelo de estabilidad basado en la permanencia en el cargo mientras se observe un buen comportamiento, hasta alcanzar la edad de 75 años.

Ahora bien, no han estado exentas de cuestionamientos tanto la regulación como la práctica en torno al régimen disciplinario vigente para efectos de determinar cuándo se produce una desviación del comportamiento esperado de las y los jueces, los cuales han repercutido en la CC (por ejemplo, para los cuestionamientos de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile [ver aquí documento enviado a la CC](#)).

Los cuestionamientos al régimen disciplinario al que se someten las y los jueces han versado sobre las causales, los procedimientos y los órganos competentes para hacer efectiva su responsabilidad disciplinaria.

En materia de **causales**, las críticas se refieren a su vaguedad y laxitud, lo cual las hace permeables a la arbitrariedad en su aplicación. Por ejemplo, se ha cuestionado por conllevar una intromisión en la vida privada de las y los jueces que el Código Orgánico de Tribunales permita sancionarles “cuando por **irregularidad de su conducta moral o por vicios que les hicieren desmerecer en el concepto público**, comprometieren el **decoro** de su ministerio”. En materia de **procedimientos**, los reparos se centran en el hecho de que su regulación se realice por medio de auto acordados, es decir, normas administrativas dictadas por la Corte Suprema la cual tiene a su cargo la superintendencia correccional del poder judicial, y no por medio de un debido proceso establecido por ley. Y en cuanto a los **órganos** encargados de investigar y juzgar procesos disciplinarios, se confiere competencia a los tribunales superiores jerárquicos, afectando la independencia interna de jueces y juezas que se desempeñan en instancias inferiores.

En cuanto a la práctica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha condenado al Estado de Chile sobre esta materia, en los casos *Atala Riffo y niñas vs. Chile* del año 2012 ([ver aquí](#)) y *Urrutia Laubreaux vs. Chile* del año 2020 ([ver aquí](#)).

Veamos ahora cómo se ha abordado el estatuto de jueces y juezas, en especial su inamovilidad, en la CC.

## 2/ La inamovilidad judicial ante la Convención Constitucional





*Las juezas y jueces no podrán militar en partidos políticos”.*

Y, como anticipamos, el Pleno de la CC rechazó un inciso de este artículo que habría permitido que juezas y jueces pudiesen ser candidatos en procesos de elección popular.

Como se planteó en la introducción, uno de los principios que asegura y posibilita la inamovilidad es el de la independencia judicial, ya que permite que las y los jueces puedan resolver sin temor a que la disconformidad que puedan causar sus decisiones a las partes en litigio, a los tribunales superiores u otras autoridades públicas, se traduzca en una amenaza a su continuidad en el cargo.

La segunda norma aprobada en conexión con la inamovilidad versa sobre **el principio de responsabilidad jurisdiccional**. El texto aprobado reza así:

*“Artículo 11.- Principio de responsabilidad jurisdiccional. Las juezas y jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, y, en general, por toda prevaricación, denegación o torcida administración de justicia. La ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad”.*

Y el inciso segundo del artículo 12 que también formará parte del texto de la nueva Constitución extiende los **principios de probidad y de transparencia**, “a todas las personas que ejercen jurisdicción en el país. La ley establecerá las responsabilidades correspondientes en caso de infracción a esta disposición.”

El principio de responsabilidad opera en forma de contrapartida de la inamovilidad judicial, proscribiendo una serie de conductas impropias en el ejercicio de la función bajo pena de incurrir en responsabilidad penal o administrativa. La tipificación concreta de esas conductas y los procedimientos para determinar esa responsabilidad serán materia de ley.

Pasemos ahora a las propuestas específicas sobre inamovilidad judicial, comenzando por la norma original propuesta por la comisión N°6.

## **La norma original sobre inamovilidad propuesta por la comisión**

LA COMISIÓN DE SISTEMAS DE JUSTICIA ACORDÓ LA SIGUIENTE PROPUESTA EN MATERIA DE INAMOVILIDAD:

*“Artículo 4.- De la inamovilidad. Las juezas y jueces son inamovibles y no pueden ser suspendidos, trasladados o removidos sino por el Consejo de la Justicia, conforme a las causales y procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes.*

*Cesan en sus cargos únicamente al cumplirse la duración prevista para el mismo, por alcanzar los setenta años de edad, por renuncia voluntaria, por constatarse una incapacidad legal sobreviniente o por remoción”.*

Son varias las innovaciones que la propuesta recién citada hacía respecto a la regulación constitucional vigente en materia de inamovilidad. En vez de mantener el vínculo entre ésta y el estándar de conducta esperado para el desempeño de la función judicial (“buen comportamiento”), se focalizaba en remitir a la Constitución y las leyes la fijación de causales y procedimientos que permitirían trasladar, suspender o remover a las y los jueces de sus cargos. Y en cuanto al órgano competente, se le otorgaba competencia a uno todavía inexistente en el derecho chileno, el Consejo de la Justicia. Este último órgano estaría a cargo de nombrar y remover a las y los jueces, entre otras funciones.

Y en lo que se refiere al inciso segundo, al incorporar “la duración prevista para el mismo” como causal general y común para la cesación en el cargo judicial, se pretendía otorgar un tratamiento indiferenciado entre las diversas instancias judiciales. Es decir, lo que había sido la excepción en la regulación constitucional y legal respecto a la duración del cargo de juez, pasaba a ser la regla general.

Esta última parte del artículo 4° fue la que desató mayores reparos tanto al interior de la CC como en el debate público, debido al riesgo que aparejaba para la afectación del principio de independencia judicial. Este reparo había sido previamente visibilizado por la Corte Suprema, al pronunciarse sobre una iniciativa convencional de norma que tenía por objeto fijar la duración de los ministros de Corte de Apelaciones y de jueces de primera instancia en ocho años ([ver aquí declaración de la Corte Suprema](#)).

La propuesta de norma sobre inamovilidad judicial obtuvo 89 votos a favor y 62 en contra ante el Pleno, no alcanzando el quórum de 2/3. Con este resultado, el artículo fue devuelto a la Comisión sobre Sistemas de Justicia, la cual deberá presentar dentro de 15 días corridos y por una sola vez un informe de reemplazo al Pleno, para su discusión y votación. Pasemos ahora a revisar las indicaciones de reemplazo a la fecha.

## La indicaciones para el informe de reemplazo

EL 23 DE FEBRERO LA COMISIÓN DE SISTEMAS DE JUSTICIA SESIONÓ PARA PRONUNCIARSE SOBRE LAS INDICACIONES AL ARTÍCULO 4º, las que se detallan en la siguiente tabla:

### VER TABLA N°1

Finalmente, la indicación N°3 resultó aprobada por 13 votos a favor y 5 en contra, pasando a formar parte del informe de reemplazo en los siguientes términos:

*“Artículo 4.- De la inamovilidad. Las juezas y jueces son inamovibles. No pueden ser suspendidos, trasladados o removidos sino conforme a las causales y procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes”.*

Lo primero que destaca de la nueva propuesta sobre inamovilidad es la supresión a toda referencia al Consejo de la Justicia, optando por una fórmula más abierta en caso de que la CC rechace su creación o lo excluya del ejercicio de funciones disciplinarias. Lo mismo cabe señalar respecto a la explicitación de causales de cesación en el cargo, incluyendo la referencia a la edad de jubilación en el cargo de juez, sobre las cuales guarda silencio la propuesta de reemplazo. Por último, la propuesta mantiene la decisión original de la comisión temática de no regular un estándar de conducta (“buen comportamiento”) para el desempeño de la función judicial.

Revisemos ahora otras normas relacionadas con el estatuto de jueces y juezas, vinculadas con la inamovilidad judicial

## Otras normas devueltas a la comisión

EN LA VOTACIÓN EN PARTICULAR ANTE EL PLENO, SE DEVOLVIÓ EL ARTÍCULO

1º para su reformulación, el cual definía la función jurisdiccional en los siguientes términos:

*“Artículo 1.- La función jurisdiccional. La jurisdicción es una función pública que se ejerce en nombre de los pueblos y que consiste en conocer, juzgar y ejecutar con efecto de cosa juzgada todos los conflictos de relevancia jurídica, por medio de un debido proceso, de conformidad a la Constitución, las leyes y los estándares internacionales de derechos humanos. Se ejerce*



*exclusivamente por los tribunales de justicia y los demás órganos o autoridades indígenas reconocidos por la Constitución y las leyes dictadas conforme a ella.*

*Al ejercer la jurisdicción se debe velar por la **tutela y promoción** de los derechos humanos y de la naturaleza, del sistema democrático y el principio de juridicidad”*

En lo que se refiere al estatuto de jueces y juezas, destaca la concepción sobre el rol de éstos en calidad de tutelares y promotores de derechos, principios y de la propia democracia. La norma de reemplazo mantiene esta concepción en los mismos términos. Esta fórmula resuena con la antigua (y altamente cuestionada) idea de ‘garantes de la institucionalidad’ que, hasta 2005, la Constitución vigente le otorgaba a las Fuerzas Armadas y de Orden.

Otra norma rechazada por el Pleno en la votación en general y devuelta a la comisión temática, fue el artículo 8° sobre ejecución de las resoluciones:

*“Artículo 8.- Ejecución de las resoluciones. Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar las actuaciones que determine la ley, los órganos que ejercen jurisdicción podrán impartir órdenes o instrucciones directas a la fuerza pública y a toda otra autoridad o persona, quienes deberán cumplir lo mandatado de forma rápida y expedita, sin poder calificar su justicia, fundamento, oportunidad o legalidad.*

*Las sentencias y resoluciones dictadas en el **Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos permitirán revisar el efecto de cosa juzgada de las sentencias firmes dictadas por tribunales del Estado de Chile”.***

Ya devuelta a la comisión, se presentaron las siguientes indicaciones:

#### **VER TABLA N°2**

Finalmente, se aprobó la indicación N°10 para reemplazar a la propuesta original (aprobada por 19 votos a favor el inciso primero, y por 14 votos a favor y 5 en contra el inciso segundo). Respecto al inciso primero, se reemplazó la voz “órganos que ejercen jurisdicción” por “tribunales de justicia” respecto a la atribución de competencias para impartir órdenes directas a la fuerza pública para ejecutar sus resoluciones. Y en lo que se refiere al inciso segundo se siguió una fórmula similar. Se reemplazó la vaguedad tras la expresión “Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos”, por “tribunales internacionales de derechos humanos” cuya jurisdicción ha sido

reconocida por el Estado de Chile. Además, la indicación aprobada terminó con la aplicación directa de las sentencias internacionales y con la posibilidad de revisar el efecto de cosa juzgada de las sentencias firmes pronunciadas por tribunales chilenos. La norma de reemplazo ordena a la ley establecer el procedimiento para hacer cumplir esas sentencias internacionales en Chile, **aun si contravinieren una sentencia firme pronunciada por tribunales nacionales.**

Esto último se relaciona con el principio de inamovilidad. Ante la ejecución de sentencias emitidas por tribunales internacionales de derechos humanos que sean desfavorables para nuestro país, se podría ordenar la apertura de un proceso disciplinario respecto a las y los jueces nacionales que pronunciaron las sentencias firmes bajo cuestionamiento. Es decir, podría calificarse como un caso de notable abandono de los deberes de tutelar y promover los derechos humanos y la naturaleza, del sistema democrático y del principio de juridicidad.

Ahora nos detendremos brevemente sobre las iniciativas discutidas en la Comisión de Sistemas de Justicia que postulan la creación de un Consejo de la Justicia u otra denominación similar, a cargo de aquellas funciones administrativas y disciplinarias que hoy le corresponden a la Corte Suprema.

### 3/ Iniciativas sobre consejos de la judicatura, jurisdicción o justicia ^



Foto: **Juan Vargas (AFP)**.

LOS CONSEJOS NACIONALES DE LA MAGISTRATURA, JUSTICIA U OTRAS DENOMINACIONES HAN TENIDO POR OBJETIVO SEPARAR LAS FUNCIONES NO JUDICIALES, como las relativas a nombramientos en cargos judiciales, de gestión o disciplinarias, de las propiamente judiciales.

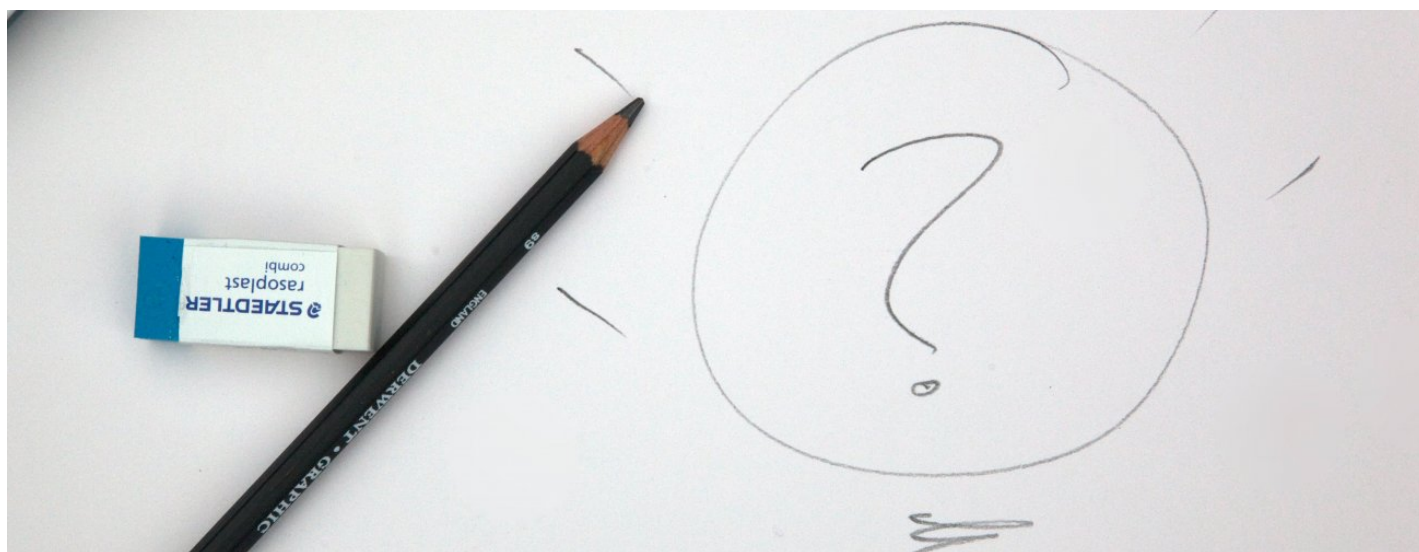
En el caso chileno, su posible creación no es una novedad del actual proceso constituyente. Como antecedente histórico a favor de la creación de este órgano puede mencionarse las propuestas del llamado “Grupo de los 24”, el cual reunía a diversos abogados y académicos opositores a la dictadura militar, quienes formularon contrapropuestas constitucionales durante la elaboración de la Constitución de 1980. Ante la ausencia de una política judicial en el país, sugirieron la creación de este órgano. Con el retorno a la democracia en 1990, una de las grandes reformas impulsadas y resistidas durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin fue la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura de rango constitucional, a cargo de ejercer muchas de las competencias no judiciales que hasta el día de hoy se concentran en la Corte Suprema (para un acabado análisis de las propuestas y discusiones de la época [ver Informe de la Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno](#)). Volviendo al actual proceso constituyente, nuevamente ha surgido escepticismo hacia la creación de esta clase de consejos de la judicatura, particularmente por la politización que han sufrido en la experiencia comparada y por concentrar en vez de desagregar funciones en diversas instancias (para una muestra [vea aquí](#)).

Si bien la propuesta de reemplazo para el artículo 4º suprimió la mención al Consejo de la Justicia en cuanto órgano competente para decidir sobre la eventual suspensión o remoción de las y los jueces, su posible creación todavía forma parte de los restantes bloques temáticos al interior de la comisión N°6. La siguiente tabla ilustra las iniciativas sobre esta materia.

### **VER TABLA N°3**

Más allá de las diferentes denominaciones que se le otorgan a estos consejos y en particular la variedad en torno a la composición de los mismos, todas las iniciativas en comento comparten la idea de asignarle a este órgano el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria, velar por la adecuada conducta ministerial de las y los jueces, y la adopción de medidas disciplinarias. Algunas regulan con mayor detalle estas funciones, incluyendo el establecimiento de bases procedimentales en materia disciplinaria.

De perdurar dicho consenso en la comisión, es altamente probable que la CC opte por crear un nuevo órgano con algún grado de autonomía relevante respecto de la judicatura, a cargo de esta materia (y de otras relativas al gobierno judicial).



COMO SE SEÑALÓ AL INICIO, UNA DE LAS GRANDES DIFERENCIAS ENTRE LA JUDICATURA RESPECTO A LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO ES SU CARÁCTER CONTRAMAYORITARIO. La existencia de un Estado de Derecho resulta posible por medio de la existencia de un contrapoder que sujeta a la voluntad popular representada por el legislativo y el ejecutivo, al gobierno del derecho. Por eso, las preguntas por los niveles de representatividad y participación de la ciudadanía que han caracterizado en gran medida al actual proceso constituyente no tienen el mismo asidero en el diseño de la judicatura ni en la definición del perfil de sus miembros.

Pareciera que a ratos la Comisión sobre Sistemas de Justicia olvida esta distinción fundamental. La tentación por “democratizar la justicia” ha teñido algunas de sus propuestas. Palmario de lo anterior fue la posibilidad, afortunadamente rechazada, de que jueces y juezas pudiesen candidatearse para cargos de elección popular. También se cierne sobre los diseños de los Consejos de la Justicia, compuesto por una gran cantidad de integrantes (19 según las iniciativas N°90 y 198; 21 en las iniciativas N°95 y N° 232, mismo número que la actual Corte Suprema) nombrados en representación de intereses gremiales o corporativos (universidades del Consejo de Rectores, facultades de derecho, sociedad civil, pueblos originarios, asociaciones gremiales al interior de la judicatura y el Ministerio Público).

Algo similar sucedía con la norma original sobre inamovilidad judicial. La combinación entre jueces “a plazo” y órganos politizables a cargo de su nombramiento y remoción, acercaría a la judicatura a los vaivenes propios de los ciclos electorales, y la alejaría de la independencia judicial. La norma de reemplazo en materia de inamovilidad pareciera ir en la dirección correcta. No obstante, en caso de aprobarse, cabe prevenir que la omisión de causales taxativas para regular la cesación en el cargo

otorgaría considerable discreción a las y los futuros legisladores para efectos de regular esta sensible materia. Esto contrasta con el principio de responsabilidad aprobado por la CC, el cual fija los componentes normativos para legislar sobre la responsabilidad penal de las y los jueces.



Sancho sentado en la silla del juzgado. Pleito del labrador, el sastre y las cinco caperuzas.

Foto: [Banco de imágenes del "Quijote"](#).

Finalmente, cabe prevenir sobre la definición del perfil de jueces y juezas que subyace a la definición de función jurisdiccional. El debate público ha estado centrado en si sería correcto referirse a la judicatura como un poder del estado, representado oficialmente por la Corte Suprema como su máxima autoridad, o más bien se trataría de un poder difuminado en cada tribunal y corte del país, por lo que cabría hablar de función jurisdiccional. Si lo que subyace a estas discusiones semánticas es la forma de reducir la posibilidad de que la judicatura ejerza un rol político a la par de los poderes legislativo y ejecutivo, la comisión debiese revisar el rol de tutela y promoción del sistema democrático y de otros valores que propone exigir a cada juez y jueza. Es decir, el supuesto cambio de paradigma tras la etiqueta sustitutiva de función jurisdiccional va precisamente en la línea contraria, de fomentar la aparición de activistas disfrazados de jueces.

