



SERIE INFORME **JUSTICIA**

Abogados integrantes ¿Cuánto pesan en la Corte Suprema?

José Miguel Aldunate H.

JOSÉ MIGUEL ALDUNATE H.

es Abogado y Licenciado en Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Teoría Política y del Derecho de University College of London. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Observatorio Judicial.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN 06

2. MARCO NORMATIVO 07

3. RESULTADOS 08

4. CRÍTICAS Y VIRTUDES 10

5. POSIBLES MODIFICACIONES 12

5. REFLEXIONES 13

Resumen Ejecutivo

La presente Serie Informe reproduce un estudio realizado por el Observatorio Judicial (www.observatoriodjudicial.org), en el cual se analiza qué tan relevantes son los abogados integrantes en los tribunales de justicia, específicamente, en la Corte Suprema.

Para ello, se presentan brevemente las normas que rigen la participación de los abogados integrantes, tanto en la Corte Suprema, como en las cortes de apelaciones. A través de la revisión de 188 integraciones de las cuatro salas del Tribunal Supremo, los resultados confirman que éste utiliza extensamente la facultad de integrar sus salas con abogados externos.

En este estudio también se enuncian las críticas y virtudes que generalmente se le atribuyen a la institución de abogados integrantes y se hace un recuento de las principales propuestas de modificación que se han intentado realizar.

1. INTRODUCCIÓN

Los abogados integrantes son una pieza muy relevante para el correcto funcionamiento de los tribunales de justicia. Con todo, mientras que la normativa establece su presencia en las salas de las cortes como un recurso excepcional, en la práctica, la regla general es que éstas cuenten con la integración de abogados externos.

¿Cuánto pesan los abogados integrantes? El presente estudio analizó el total de las integraciones de la Corte Suprema durante el año 2018, para verificar los porcentajes de participación de los abogados integrantes. Ello supuso revisar 188 integraciones de las cuatro salas del Tribunal Supremo, lo cual da un total de 752 integraciones. Los resultados confirman que la Corte Suprema utiliza extensamente la facultad de integrar sus salas con abogados externos. Con todo, se observa una diferencia en la *ratio* entre ministros de sala y abogados integrantes en las distintas salas de la Corte Suprema.

A continuación, se presentan brevemente las normas que rigen la participación de los abogados integrantes, tanto en la Corte Suprema, como en las cortes de apelaciones. Luego, se presentan los resultados del estudio, que mostrarán la presencia significativa de los abogados integrantes en la Corte Suprema. A continuación, se enuncian las principales críticas y virtudes que generalmente se le atribuyen a la institución de abogados integrantes. Finalmente, se hace un recuento de las principales propuestas de modificación que se han intentado y, a modo de conclusión, se las analiza críticamente. Sobre este último punto, cabe hacer presente que, si bien este estudio sólo contabiliza las integraciones de las salas de la Corte Suprema, algunas de estas reflexiones pueden aplicarse en general al sistema de integración. Con todo, al realizar este análisis, deben tenerse presente las diferencias relevantes respecto de las cortes de apelaciones, tanto en lo que respecta a la formación de los abogados integrantes, como a los riesgos de conflicto de interés.

2. MARCO NORMATIVO

La institución de los abogados integrantes data de tiempos de la colonia. En el período republicano, los encontramos presentes en el Reglamento de Administración de Justicia de 1824. Desde ahí pasaría a la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de 1875 y, finalmente, al Código Orgánico de Tribunales de 1943.

La integración se produce cuando, por falta o inhabilidad de algunos de los miembros de una corte de apelaciones o de la Corte Suprema o cualquiera de sus salas, queda sin el número de jueces necesario para el conocimiento y resolución de las causas. Para este efecto, la ley dispone que se integrarán "con los miembros no inhabilitados del mismo tribunal, con sus fiscales y con los abogados que se designan anualmente con este objeto". El llamamiento se hace en este orden: tratándose de los abogados integrantes, se llaman por el orden de su designación en la lista de nombramiento, en el caso de las cortes de apelaciones; y atendiendo a sus especialidades en el caso de la Corte Suprema.

Ni las salas de la Corte Suprema ni las de las cortes de apelaciones podrán funcionar con mayoría de abogados integrantes.

En lo que respecta a su designación, son nombrados por el Presidente de la República, a partir de ternas elaboradas por la Corte Suprema. Esta designación dura tres años para los abogados integrantes de la Corte Suprema y un año para los abogados integrantes de las cortes de apelaciones.

Para formar la terna, la Corte Suprema conforma una lista de abogados con residencia en la ciudad que sirve de asiento del tribunal respectivo y que reúnan las condiciones requeridas para ejercer el cargo de ministro (excepto el límite de edad) y que se hayan destacado en la actividad profesional o universitaria. Adicionalmente, hay requisitos especiales para integrar la Corte Suprema o las cortes de apelaciones.

Finalmente, cabe destacar que la cantidad de abogados integrantes es variable dependiendo del tribunal. Así, hay doce abogados para la Corte Suprema; quince para la Corte de Apelaciones de Santiago; nueve para las cortes de apelaciones de Valparaíso, San Miguel, y Concepción; cinco para las cortes de apelaciones de Arica, Antofagasta, La Serena, Rancagua, Talca, Temuco y Valdivia; y tres para cada una de las cortes de apelaciones restantes.

3. RESULTADOS

Como muestra el Gráfico N°1, del total de 748 integraciones de la Corte Suprema durante el año 2018, sólo 181 contaron con cinco ministros de sala y por lo tanto, sin ningún abogado integrante, alcanzando un 24% del total de integraciones. El 76% restante contó con la presencia de abogados integrantes. En 228 ocasiones, un abogado integrante y cuatro ministros de sala (31%); y en 339 ocasiones, con dos abogados integrantes y tres ministros de sala (45%).

Al desagregar los resultados anteriores por sala, observamos una alta variabilidad en la proporción entre abogados integrantes y ministros. Es posible presumir que muchas de estas diferencias se deben a situaciones particulares y situaciones puntuales de cada sala, que son difíciles de determinar en un estudio como éste. El Gráfico N° 2 muestra que la tercera sala, dedicada a temas constitucionales, es aquella que concentra la mayor proporción de abogados integrantes, contando con 15 de 187 ocasiones en que la sala fue integrada únicamente por ministros. La sigue la cuarta sala, dedicada a materias laborales, con 33 ocasiones sin presencia de abogados integrantes¹. La primera sala, dedicada a temas civiles y comerciales, muestra no sólo un mayor número de ocasiones en que no fue integrada por abogados integrantes que las otras dos salas (43); sino que, además, la mayor parte de las veces (80) contó

Gráfico 1
PRESENCIA DE ABOGADOS INTEGRANTES EN LAS INTEGRACIONES DE LA CORTE SUPREMA

Fuente: Elaboración propia.

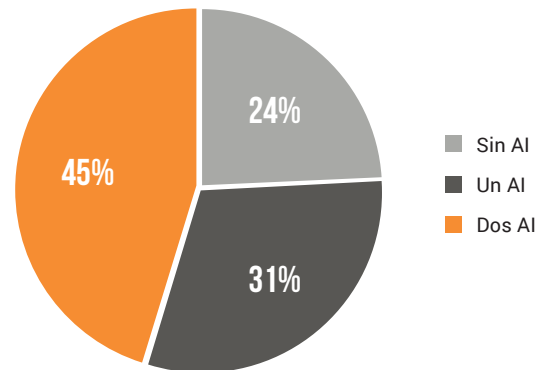
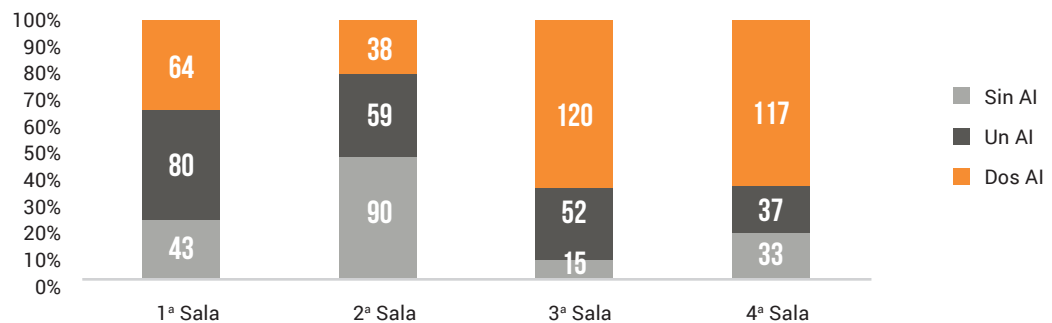


Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN INTEGRACIONES A LO LARGO DE LAS SALAS

Fuente: Elaboración propia.



¹ Aunque en este caso podría explicarse por problemas de salud de uno de sus ministros.

con la presencia de uno, en vez de dos abogados integrantes (64), contrario a lo que ocurre en la tercera y cuarta sala. En efecto, en ambos casos encontramos un mayor número de ocasiones en que la sala contó con la presencia de dos abogados integrantes: 120 integraciones en la tercera sala y 117 integraciones en la cuarta sala. Finalmente, la segunda sala penal y tributaria cuenta con el más alto número de ocasiones en que fue integrada exclusivamente por ministros (90), así como también el menor número de ocasiones en que hubo dos abogados integrantes en la sala (38).

Finalmente, al realizar un promedio de la composición de todas las integraciones de la Corte Suprema atendida la presencia de uno, dos o ningún abogado integrante, obtenemos lo que podríamos denominar la integración-tipo de una sala de la Corte Suprema, atendido que ésta cuenta con cinco integrantes. De este modo, el gráfico 3 muestra que la sala promedio cuenta con 3,79 ministros de sala y 1,21 abogados integrantes.

Gráfico 3
RELACIÓN PROMEDIO DE ABOGADOS INTEGRANTES VERSUS MINISTROS DE SALA

Fuente: Elaboración propia.



4. CRÍTICAS Y VIRTUDES

Como muestran los datos, la presencia de los abogados integrantes en la Corte Suprema es alta. La mayoría de las integraciones cuenta con al menos un abogado externo y casi la mitad de las veces, las salas se componen copando el máximo legal de abogados integrantes.

Ello invita a una reflexión, por cuanto la institución de los abogados integrantes suscita algunas críticas, principalmente en lo que respecta a los posibles conflictos de interés y el cumplimiento del deber de imparcialidad. En efecto, siendo deber del juez oficiar de tercero externo e imparcial en la resolución de conflictos, la ley establece varios deberes, prohibiciones e inmunidades para garantizarlo. Se advierte que muchas de estas salvaguardias no se aplican a los abogados integrantes:

1. El mecanismo de nombramiento de los jueces está altamente regulado en el Código Orgánico de Tribunales. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia ha anunciado una reforma al sistema de nombramiento, tendiente a reducir la discrecionalidad de las nominaciones. El mecanismo de nombramiento de los abogados integrantes cuenta con menos controles y es más dependiente de la voluntad del Poder Ejecutivo. Como señalan Sergio Verdugo y Carla Ottone, "la capacidad del Ejecutivo de disciplinar a los [abogados integrantes] es sensible a la probabilidad de que un gobierno de la misma coalición continúe en el poder. En cualquier caso, nunca será irrelevante a qué coalición política pertenece el Presidente de la República en el momento en que corresponda evaluar la continuidad de un [abogado integrante]. De allí que la crítica por la (in)dependencia siempre esté presente"².
2. En la misma línea, los jueces gozan de inamovilidad, que está establecida para blindarlos frente a la influencia del poder político. En cambio, por su propia natura-

leza, los abogados integrantes tienen un carácter transitorio, lo cual los hace menos inmunes a eventuales presiones del Poder Ejecutivo.

3. Mientras que los jueces tienen prohibición expresa de participar en política (artículo 323 del Código Orgánico de Tribunales), dicha prohibición no se aplica a los abogados integrantes.
4. Por último, los jueces tampoco pueden ejercer la abogacía ni representar personas en juicio (artículo 316 del Código Orgánico de Tribunales), norma que no se aplica a los abogados integrantes. Con todo, la legislación previene el posible conflicto de interés estableciendo una causal de recusación para aquellos casos en que el abogado integrante patrocine negocios en que se ventile la misma cuestión que debe resolver el tribunal (artículo 198 del Código Orgánico de Tribunales). Sin embargo, esta norma no resuelve expresamente la situación de los litigantes que pertenecen al mismo estudio jurídico del abogado integrante. Como señala Alejandro Romero, "parece razonable que se solicite la exclusión del abogado integrante por tener interés personal en el pleito, si dicha situación se vincula objetivamente con el estudio jurídico al que pertenece"³.

Adicionalmente, se puede constatar una creciente preocupación de la opinión pública sobre el perfil de los ministros de la Corte Suprema y los equilibrios internos dentro del tribunal. Ello contrasta con el escaso control ciudadano de quiénes son los abogados integrantes, atendido que, en una sala promedio, entre uno y dos de cada cinco votos corresponde a abogados externos.

Con todo, en el esquema institucional actual, los abogados integrantes son indispensables para el buen funcionamiento del sistema. En efecto, como señala Mario Casarino, es claro que las normas de subrogación e integración tienen

² Verdugo, S, Ottone, C, "Revisitando el debate sobre los abogados integrantes y la independencia del Poder Judicial", Revista Actualidad Jurídica N°27, Enero 2013, Universidad del Desarrollo, página 207.

³ Romero, A, "Curso de Derecho Procesal Civil. Tomo II", Editorial Jurídica, 2009, página 80.

por objeto preservar la continuidad de las funciones de los tribunales de justicia, la cual es una de las bases sobre las que descansa la organización del Poder Judicial⁴.

Por otra parte, los abogados integrantes suelen haberse destacado en el ámbito académico o profesional, siendo un aporte a la deliberación judicial. Por supuesto, como señalan Sergio Verdugo y Carla Ottone, esta justificación “depende de una apreciación necesariamente cualitativa, como ocurre con la valoración del prestigio de determinados juristas y de la experiencia de abogados externos a la judicatura”⁵. Al menos en lo que respecta a la Corte Suprema, la crítica no suele dirigirse contra la calidad de sus abogados integrantes, porque parece haber un cierto consenso en torno a sus altas capacidades y trayectoria.

Adicionalmente, cabe destacar el gran aporte que prestan los abogados integrantes para la redacción de sentencias. En un estudio de 2013, Verdugo y Ottone determinaron que en el 67,4% de las causas en que participaron abogados integrantes entre los años 2005 y 2011, estos tuvieron a su cargo la redacción de la sentencia respectiva⁶. Esto descarga parte del trabajo que realizan los ministros de la sala. Ciertamente, esta dimensión podría considerarse críticamente, por cuanto posibilita que los ministros de sala no redacten el grueso de las sentencias, que podría ser considerado parte sustancial de su trabajo. Con todo, el aporte de los abogados integrantes en este respecto es innegable y cualquier reforma a la institución debe llenar el eventual vacío que podría generarse.

⁴ Casarío, M, Manual de Derecho Procesal. Derecho Procesal Civil. Tomo I, Editorial Jurídica, 2011, página 173.

⁵ Verdugo, S, Ottone, Ibídem, página 204.

⁶ Ibídem, página 204.

5. POSIBLES MODIFICACIONES

Dada la situación descrita, han habido muchos intentos por reformar la institución, con muy variadas de propuestas. Muchas de éstas se han cristalizado en proyectos de ley, dos de los cuales han correspondido a mensajes presidenciales: uno bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, a cargo de la ministra de Justicia, Soledad Alvear, (boletín N°2059-07) y otro bajo el primer gobierno de Sebastián Piñera, a cargo del ministro de Justicia, Felipe Bulnes, (boletín N°7515-07). Ninguno terminó su tramitación en el Congreso Nacional.

Por su parte, la Corte Suprema ha instado en múltiples ocasiones por la reforma de la institución de los abogados integrantes. La última de ellas fue en 2017, instancia en la que señaló:

Tanto el presidente como el Tribunal Pleno de la Corte Suprema se han pronunciado y han estado por terminar con los abogados integrantes -su postura ha sido clara, tanto en los informes realizados, como así también se ha discutido en sus Jornadas de Reflexión- pero esto no puede limitarse simplemente a una derogación, sino que tiene que hacerse cargo de manera íntegra e incorporar una regulación orgánica apropiada, que incluya, quizás, artículos transitorios que prevean la forma en que dichos abogados serán reemplazados, pudiendo ser, por ejemplo, a través de Ministros suplentes⁷.

Desde un punto de vista sustantivo, podríamos clasificar las propuestas en las siguientes:

- a. **Aumentar inhabilidades e incompatibilidades de los abogados integrantes.** Esta propuesta simplemente aminora los eventuales problemas que se le imputan a la figura de los abogados integrantes en materia de conflictos de interés, pero sigue sin resolver el fondo del problema (Boletines N° 2950-07, N° 2953-07, N° 4157-07 y N° 4157-07).
- b. **Prohibir el ejercicio de la profesión mientras se es abogado integrante.** Esta solución parece resolver el problema de los conflictos de interés, pero elimina los incentivos para postular al cargo, por cuanto podría significarle un sacrificio económico y la mantención de su cartera de clientes a muchos abogados (Boletines N° 6802-07 y N° 7276-07).
- c. **Eliminar la figura de los abogados integrantes y reemplazarlos por otros miembros de la administración de justicia.** Esta solución traslada el problema desde la Corte Suprema hacia las cortes de apelaciones, y desde las cortes de apelaciones a los tribunales de primera instancia. Según muestran los datos, la presencia de los abogados integrantes no es excepcional en los tribunales superiores, de modo que no parece buena idea suplir el enorme déficit que generaría su eliminación, generando otro déficit en las escalas inferiores del Poder Judicial (Boletines N° 2059-07, N° 5285-07, N° 6896-07, N° 7515-07 y N° 11107-07).
- d. **Eliminar la figura de los abogados integrantes y reemplazarlos por ministros suplentes.** Esta parece ser la opción preferida de los propios jueces y así lo han manifestado tanto la Corte Suprema, como la Asociación de Magistrados. Por otra parte, desde 2009 está siendo aplicada en el Tribunal Constitucional sin mayores problemas. Esta experiencia reduce los riesgos de querer replicarla para las cortes de apelaciones y la Corte Suprema.

⁷ Informe de la Corte Suprema al Congreso Nacional, de 22 de marzo de 2017.

6. REFLEXIONES

En caso de que se opte por eliminar la figura de los abogados integrantes, deben tenerse presente algunas consideraciones. La primera es que ello puede implicar una pérdida para el Poder Judicial, por cuanto los abogados integrantes aportan una mirada fresca y especializada. Una posible solución es flexibilizar la entrada a la carrera judicial, permitiendo la nominación de abogados externos. De hecho, la Corte Suprema cuenta con cinco cupos para abogados externos, los cuales se han integrado bien al funcionamiento del tribunal, enriqueciendo la deliberación jurídica y sin generar mayores complicaciones. De este modo, hay buenas razones para aumentar el número de abogados externos en la Corte Suprema, así como para incluir esta posibilidad también para las cortes de apelaciones.

En segundo lugar, cualquier propuesta en la materia debe ser coincidente con las modificaciones anunciadas para el sistema de nombramiento de jueces. En efecto, el Ministerio de Justicia anunció el envío de un proyecto de ley eliminando el actual sistema de ternas y quinas, creando un comité de nombramientos y fortaleciendo el mérito como criterio rector para la nominación de los jueces. Así, de prosperar la propuesta legislativa, las nominaciones se harán por medio de un sistema de concursos que busque determinar el mérito de manera objetiva y en concordancia con los perfiles de los cargos, definidos previamente. Si se establecen ministros suplentes, estos debieran someterse al mismo estándar. Ello generará preguntas interesantes sobre el perfil que se espera de dichos ministros, por ejemplo, si deben ser jueces de carrera o pueden proveerse con abogados externos que quieran ingresar al Poder Judicial, así como también si deben haberse especializado en algún área del derecho o tener una formación más generalista.

Por último, la cantidad de ministros requeridos dependerá del volumen de necesidades que se generan en la Corte Suprema y en las cortes de apelaciones. Al menos en la Corte Suprema, los datos de esta investigación indican que estas necesidades son más bien altas y recurrentes, considerada la gran presencia de los abogados externos en la

integración de salas. Ellas dependen de múltiples factores, entre los que se encuentran las tareas extra jurisdiccionales como los deberes de visitas. Por lo tanto, es importante revisar los motivos que producen los altos niveles de inasistencia de los ministros a las cortes e intentar reducir su número. Sólo entonces podrá determinarse con propiedad la cantidad requerida de ministros suplentes.



LIBERTAD Y DESARROLLO