



Observatorio
Judicial

Informe N° 72

El rol de la Corte Suprema

— DESAFÍOS QUE ENFRENTA Y PROPUESTAS DE MEJORA

Diciembre 2024

www.observatoriojudicial.org

Introducción

La Corte Suprema es la cabeza del Poder Judicial y cumple un rol fundamental en el sistema jurídico: unificar la jurisprudencia para garantizar la igualdad ante la ley, proteger los derechos fundamentales y asegurar la coherencia interpretativa de las normas. Sin embargo, su capacidad para cumplir con estas funciones se encuentra comprometida debido a una creciente sobrecarga de trabajo, tensiones institucionales y críticas a su manejo de ciertos recursos judiciales. Este informe analiza cómo estos desafíos afectan su desempeño y plantea propuestas para optimizar su rol, fortaleciendo así la legitimidad y certeza jurídica, pilares de un Estado de Derecho.

En las últimas décadas, diversos factores han puesto de manifiesto la necesidad de revisar y fortalecer el rol de la Corte Suprema. En primer lugar, el crecimiento exponencial de su carga procesal, alimentado en gran medida por el uso del recurso de protección, ha desbordado su capacidad operativa. Por otra parte, las críticas contra sus cada vez más frecuentes desbordes de sus atribuciones, así como también a sus "vacilaciones jurisprudenciales"¹, no solo afectan su legitimidad, sino que también generan incertidumbre en un sistema que depende de la estabilidad y coherencia interpretativa para su correcto funcionamiento. Finalmente, episodios recientes como el denominado "caso audios" –que culminó con la destitución de dos ministros de la Tercera Sala– han evidenciado problemas de gobernabilidad interna.

Aunque los escándalos recientes no atañen al corazón de las funciones jurisdiccionales de la Corte Suprema, el contexto es propicio para reabrir el debate sobre la importancia de reforzar la función unificadora de la Corte, especialmente en lo relativo al manejo de precedentes y al control de la carga procesal mediante criterios de selección de causas.

El presente informe defiende una concepción de la Corte Suprema como un tribunal centrado principalmente en la unificación de la jurisprudencia. Para dar cuenta de lo anterior, se sigue el siguiente curso:

En primer lugar, se precisa cuál es el rol que debe cumplir la Corte Suprema en un Estado de derecho moderno.

Luego, se evidencia la sobrecarga de trabajo de la Corte Suprema. Este punto incluye el análisis de cifras oficiales del Poder Judicial² 2018 y 2023 que ilustran el volumen de causas que enfrenta la Corte Suprema, mostrando las estrategias utilizadas para tramitarlo.

A continuación, se analiza el rol de nuestra Corte Suprema a la luz del rol que cumplen otras cortes supremas a nivel comparado, así como del papel de los precedentes en otros sistemas judiciales y la implementación de mecanismos de selección de causas. Esto es contrastado con los esfuerzos nacionales realizados en la materia, particularmente en materia penal y laboral.

Finalmente, se analiza el impacto del recurso de protección en la carga procesal, examinando cómo este recurso, concebido originalmente como una herramienta cautelar, ha transformado a la Corte en una instancia que resuelve apelaciones, distorsionando su propósito y afectando su eficiencia.

¹ Quien ha liderado esta crítica ha sido el profesor Alejandro Vergara Blanco, publicando sucesivas investigaciones sobre las vacilaciones jurisprudenciales de la Corte Suprema en materia administrativa. La última de estas puede encontrarse en: <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/51047>

² <https://www.pjud.cl/transparencia/cuentas-publicas>

A modo de conclusión, el informe formula algunas recomendaciones específicas destinadas a mejorar el desempeño de la Corte Suprema. Estas incluyen reformas procesales que permitan una selección más estratégica de las causas, el fortalecimiento de la función unificadora mediante precedentes bien definidos y una revisión integral del recurso de protección para reducir su impacto desmedido en la carga de trabajo de la Corte Suprema.

1. ¿Cuál debe ser el rol de la Corte Suprema?

La Corte Suprema ocupa un lugar central en el sistema jurídico, no solo como la última instancia en la resolución de conflictos, sino también como garante de estos valores fundamentales: la igualdad ante la ley y la certeza jurídica. Su misión principal es garantizar una aplicación uniforme de las normas, proporcionando coherencia en la interpretación del derecho.

En cuanto a la igualdad ante la ley, se trata de un principio consagrado en los artículos 19 N°2 y N°3 de la Constitución, que responde a la idea fundamental de la justicia desde tiempos de Aristóteles: tratar igual a los casos iguales y distinto a los desiguales, garantizando una aplicación justa y consistente del derecho.

Por otra parte, el rol de unificación del derecho desempeñado por la Corte Suprema debe buscar la certeza jurídica, que permite a los ciudadanos actuar con confianza, previendo las consecuencias legales de sus actos gracias a la estabilidad interpretativa del sistema. Esto es un requisito para la libertad porque garantiza que las personas puedan tomar decisiones informadas y planificar sus vidas sin temor a cambios arbitrarios o imprevisibles en la aplicación de las normas.

En materia penal, esta certeza constituye una garantía mínima, ya que asegura que nadie pueda ser sancionado por conductas que no estén claramente definidas como ilícitas de antemano. De este modo, la unidad de la interpretación de la ley fortalece el principio de legalidad y la protección frente a la arbitrariedad estatal. En materia civil y comercial, la uniformidad en las decisiones judiciales promueve la seguridad del comercio y el crecimiento económico, ya que las empresas y los actores económicos dependen de reglas claras y predecibles para operar, suscribir contratos y planificar a largo plazo.

Sin embargo, este desempeño ideal encuentra objeciones teóricas y obstáculos prácticos. Sobre los primeros, encontramos un buen exponente en un artículo publicado por Eduardo Yáñez Monje³, quien formula dos objeciones principales.

En primer lugar, Yáñez señala que la unificación de jurisprudencia compromete la independencia judicial, al convertir a los jueces inferiores en meros ejecutores de los precedentes fijados por la Corte Suprema. Según el autor, este mecanismo sitúa a los jueces en una posición subordinada que limita su autonomía para interpretar y aplicar la ley según las particularidades de cada caso. Este esquema, advierte, podría desdibujar la función judicial, alejándola de su esencia como garante imparcial de la justicia.

En segundo lugar, Yáñez advierte sobre la vulneración de la separación de poderes y la legitimidad democrática derivada de este mecanismo. Para él, transferir a la Corte Suprema la función de establecer el contenido de principios constitucionales y derechos fundamentales representa un desborde de las atribuciones del Poder Judicial, asignándole un rol legislativo impropio. Esto conduce al activismo judicial,

³ Yáñez, E, "Unificación de jurisprudencia, precedente judicial y aplicación directa de la Constitución", Revista Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Vol. 1, N°2, 2010, p 131-151.

donde los jueces asumen decisiones esencialmente políticas sin contar con la legitimidad democrática que caracteriza al legislador. Al respecto, afirma que "la obligatoriedad del precedente judicial desplazaría el poder de dar contenido a cláusulas vagas [...] desde el Poder Legislativo [...] a los tribunales, que apenas tienen legitimidad democrática de forma indirecta"⁴

Las objeciones de Yáñez serían pertinentes si la tarea de unificar la jurisprudencia forzara a los jueces a aplicar directamente la Constitución en detrimento de la ley, actuando como un criterio normativo alternativo al legislativo. Sin embargo, la unificación de jurisprudencia puede y debe entenderse como una armonización en la interpretación que los jueces hacen de la ley misma, no como una sustitución de esta. De esta manera, se garantiza una aplicación coherente y uniforme del derecho sin usurpar funciones legislativas ni comprometer la legitimidad democrática, ya que la Corte Suprema se limita a orientar la correcta interpretación de las normas establecidas por el legislador democrático.

En cuanto a la independencia judicial, esta se refiere a que los jueces deben estar libres de amenazas o presiones indebidas por parte de superiores u otros poderes, preservando su autonomía para decidir conforme a derecho. La unificación de jurisprudencia no vulnera esta independencia, pues no impide que los jueces analicen y resuelvan casos de manera autónoma; más bien, asegura que las interpretaciones legales sean coherentes en todo el ordenamiento jurídico. La posibilidad de revisión jurisdiccional y la existencia de criterios interpretativos unificados son elementos naturales en un sistema judicial que busca la igualdad ante la ley y la certeza jurídica, fortaleciendo así la función judicial sin menoscabar la independencia interna de los magistrados.

Pero, como decíamos, este rol uniformador de la Corte Suprema también encuentra obstáculos prácticos e institucionales objeto de este informe. Estos obstáculos –como la imposibilidad material de que 21 ministros revisen una cantidad ingente y creciente de recursos procesales- conducen a una concepción de la Corte Suprema como una tercera instancia, encargada de revisar errores de hecho y derecho, provenientes de tribunales inferiores. Como bien señala Jaime Couso⁵, dieciséis de los veintinueve ministros de la Corte Suprema son jueces de carrera, cuyo desarrollo profesional ha estado más centrado en hacer justicia a las partes conforme al mérito de los antecedentes del caso más que en desarrollar y evaluar líneas jurisprudenciales.

2. La sobrecarga de trabajo de la Corte Suprema chilena

Como dijimos anteriormente, la Corte Suprema chilena enfrenta un desafío persistente: una sobrecarga de trabajo que compromete su capacidad de cumplir con su misión fundamental de unificar la jurisprudencia y garantizar la certeza jurídica. Este problema se manifiesta en el creciente número de causas ingresadas y falladas. A continuación, se exploran estos aspectos en detalle:

Como muestra el gráfico 1, entre 2018 y 2023 los ingresos de causas a la Corte Suprema reflejan dinámicas marcadamente distintas según se trate de causas relacionadas con Isapres o de otras materias. Desde hace años, el Poder Judicial enfrenta un proceso de judicialización masiva debido a recursos de protección interpuestos contra las alzas de planes de salud privada. Así, mientras las causas no relacionadas con Isapres

⁴ Id. PONER PÁGINA.

⁵ Couso, J, "El rol uniformador de la jurisprudencia de la sala penal de la Corte Suprema: anatomía de un fracaso", Revista de Derecho, Volumen XX – N°2, Diciembre 2007, p. 147-172.

experimentan un crecimiento moderado pero constante, pasando de 14.585 en 2018 a 28.633 en 2023, las causas relacionadas con Isapres presentan fluctuaciones más drásticas. Estas alcanzaron un primer auge en 2020 con 138.351 casos, un descenso en 2021 a 74.808, y un nuevo máximo histórico en 2023 con 224.089 casos.

Este contraste subraya cómo las causas de Isapres han pasado a dominar el volumen de ingresos procesales, destacando su peso desproporcionado en la carga de trabajo de la Corte Suprema. En comparación, las causas no relacionadas con Isapres muestran un incremento constante y predecible, pero sin el mismo impacto masivo. Este desequilibrio pone de manifiesto la presión que representa la judicialización en el sector salud, en particular la avalancha de apelaciones en materia de Isapres.

Aunque los datos completos de 2024 aún no están disponibles al momento de este informe, se constata que, durante el primer semestre de 2024, ingresaron 9.939 causas por apelación de protecciones en materia de Isapres. Esta cifra, aunque sigue siendo elevada, muestra una leve disminución en comparación con la tendencia de 2023, lo que podría indicar un cambio en el comportamiento procesal o en las condiciones del sistema de salud privado.

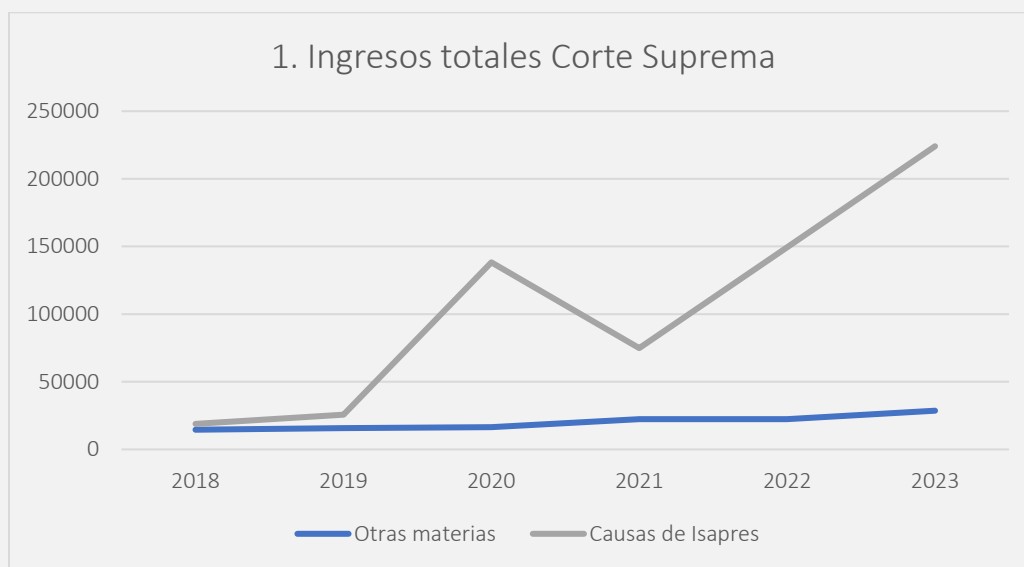


Gráfico 1: Ingresos totales a la Corte Suprema.
Elaboración propia a partir de las cuentas públicas del Poder Judicial.

Luego, el gráfico 2 presenta los ingresos de causas a la Corte Suprema entre 2018 y 2023, excluyendo aquellas relacionadas con Isapres. En este análisis, se distinguen las apelaciones del recurso de protección (sin incluir las relativas a Isapres) y otros recursos judiciales, con el objetivo de destacar la creciente carga procesal que representa el recurso de protección.

Las apelaciones del recurso de protección muestran un crecimiento significativo, triplicándose en este periodo: desde 2.783 casos en 2018 a 11.795 en 2023. Este incremento es particularmente notorio a partir de 2021, cuando las apelaciones superan consistentemente las 6.000 causas anuales, culminando en el máximo registrado en 2023. Por otro lado, los ingresos de otros recursos también experimentan un aumento, aunque de manera más moderada y sostenida, pasando de 11.802 en 2018 a 16.838 en 2023.

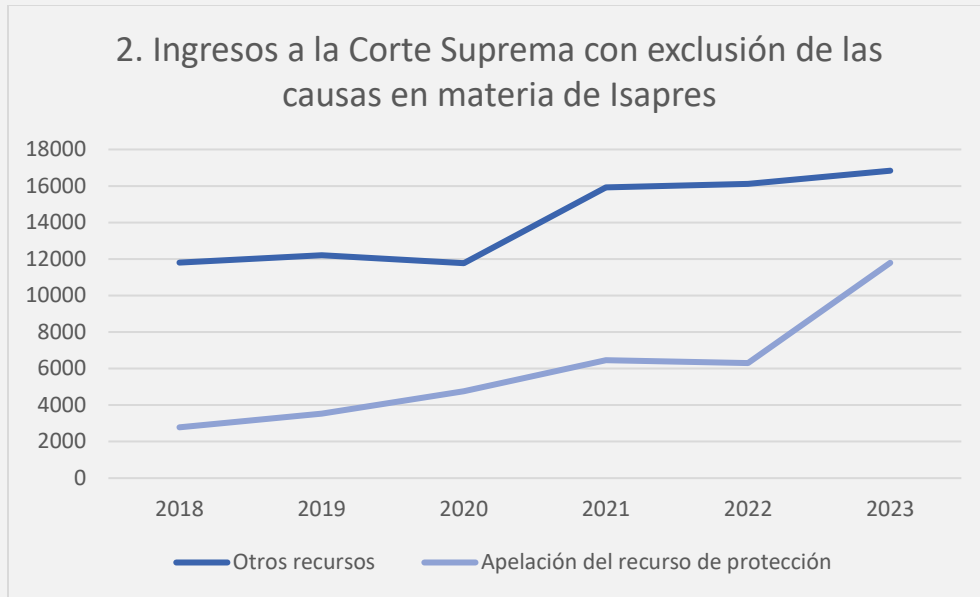


Gráfico 2: Ingresos a la Corte Suprema con exclusión de las causas de Isapres
Elaboración propia a partir de las cuentas públicas del Poder Judicial

A continuación, el gráfico 3 muestra la evolución de los fallos dictados por la Corte Suprema entre 2018 y 2023, excluyendo las apelaciones de protección en materia de Isapres. Lo primero que destaca es un crecimiento constante en el número total de fallos. Este incremento es especialmente notable en la actividad de la Tercera Sala, encargada de materias constitucionales y del recurso de protección. En 2023, esta sala alcanza un máximo histórico de 13.545 fallos, un aumento sustancial en comparación con los 3.675 fallos registrados en 2018 y los 4.787 en 2019.

Las otras salas también presentan tendencias de crecimiento, aunque con variaciones en su desempeño. La Primera Sala, especializada en materias civiles y comerciales, muestra un incremento más gradual, pasando de 1.913 fallos en 2018 a 2.962 en 2023. Por su parte, la Segunda Sala, encargada de materias penales y tributarias, experimenta un crecimiento más abrupto entre 2018 y 2021, alcanzando un máximo de 8.621 fallos en 2021, para luego disminuir a 7.944 en 2023. Finalmente, la Cuarta Sala, dedicada a materias laborales, previsionales y de familia, registra un aumento sostenido pero moderado, pasando de 3.323 fallos en 2018 a 4.007 en 2023.

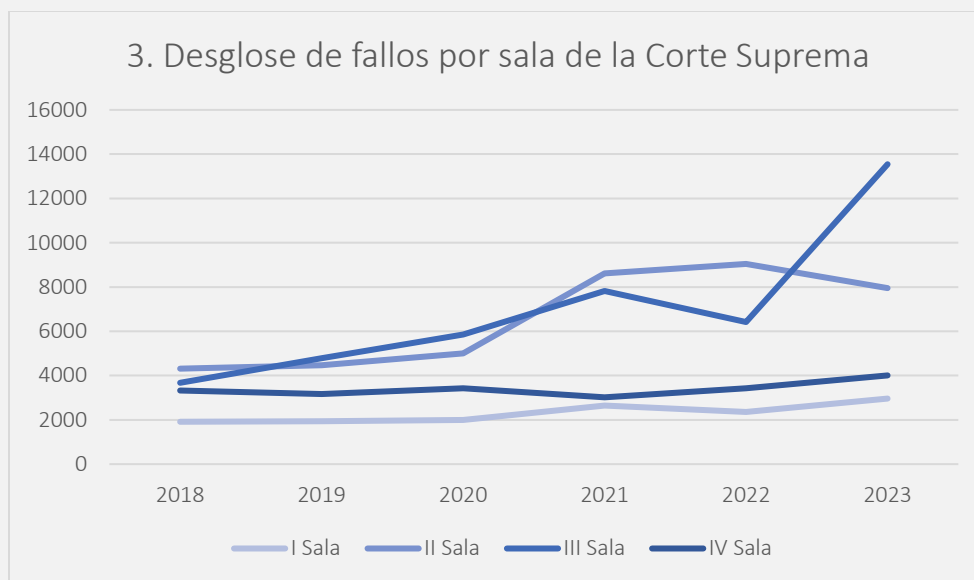


Gráfico 3: Desglose de fallos por sala de la Corte Suprema.
Elaboración propia a partir de las cuentas públicas del Poder Judicial.

El gráfico 4 refleja el número de causas pendientes de fallo en la Corte Suprema al 31 de diciembre de cada año, separadas entre apelaciones del recurso de protección y otros tipos de causas, excluyendo aquellas relacionadas con Isapres. Entre 2018 y 2023, las causas distintas a la apelación del recurso de protección muestran una relativa estabilidad, oscilando entre un mínimo de 4.458 en 2022 y un máximo de 5.198 en 2021, sin variaciones significativas que sugieran un cambio en la tendencia.

En contraste, las apelaciones del recurso de protección experimentan un incremento notable en los últimos años. En 2018 y 2019, las cifras se mantenían relativamente bajas, con 567 y 605 causas pendientes respectivamente. Sin embargo, a partir de 2022 se registra un salto significativo, alcanzando 1.512 causas pendientes en ese año y manteniéndose en un nivel similar en 2023, con 1.515 causas pendientes. Este incremento resalta la creciente presión que este tipo de recurso ejerce sobre la Corte Suprema.

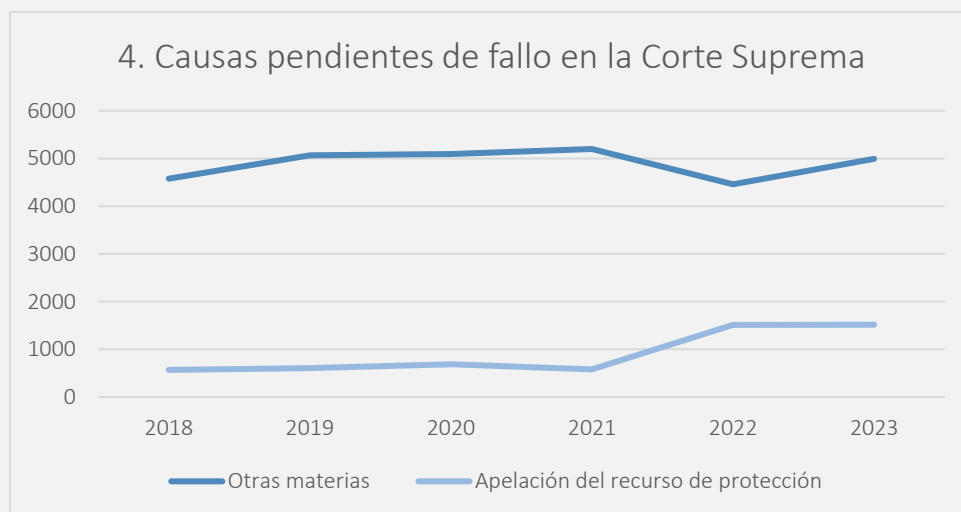


Gráfico 4: Causas pendientes de fallo en la Corte Suprema.
Elaboración propia a partir de las cuentas públicas del Poder Judicial.

Finalmente, el gráfico 5 muestra la relación entre ingresos, fallos y causas pendientes en la Corte Suprema entre 2018 y 2023, excluyendo aquellas relacionadas con Isapres. Durante este período, los ingresos y fallos registran un crecimiento sostenido: los ingresos aumentan de 14.585 en 2018 a 28.633 en 2023, mientras que los fallos pasan de 13.349 a 28.458 en el mismo lapso, reflejando el esfuerzo del tribunal por responder a una demanda en constante aumento.

En contraste, las causas pendientes se mantienen relativamente estables, con un leve incremento de 5.141 en 2018 a 6.506 en 2023. Esto evidencia un esfuerzo muy encomiable de la Corte por resolver gran parte de las causas ingresadas, aunque plantea interrogantes sobre el impacto de esta aceleración en la calidad y consistencia de los fallos. La presión por mantener al día la carga procesal podría afectar la uniformidad de los criterios y la predictibilidad de las decisiones, comprometiendo así su rol unificador.

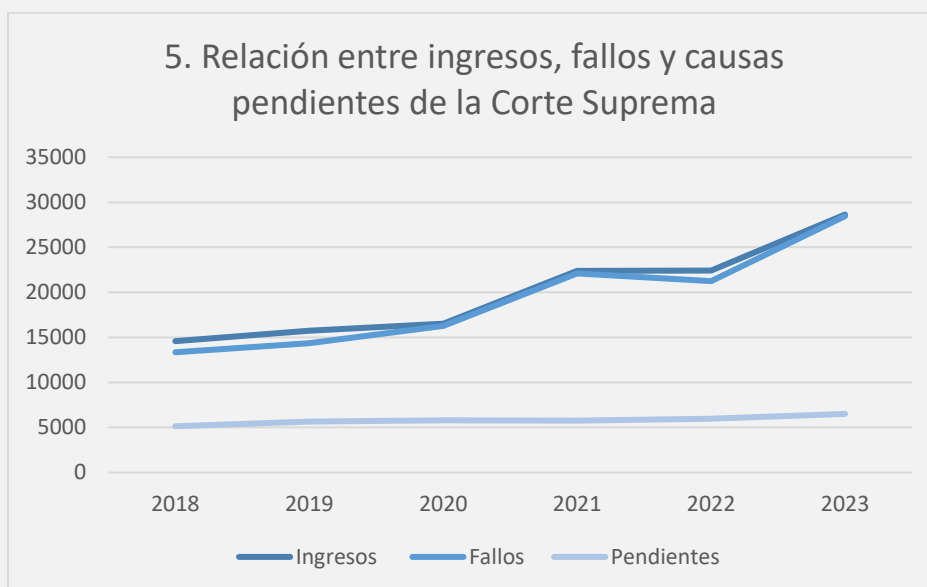


Gráfico 5: Relación entre ingresos, fallos y causas pendientes de la Corte Suprema. Elaboración propia a partir de las cuentas públicas del Poder Judicial.

3. Mecanismos de gestión de causas

Existen dos maneras principales de abordar un elevado número de causas por parte de la Corte Suprema. Una opción es modificar los procedimientos vigentes, reduciendo el número de casos que llegan a ser conocidos por este tribunal. Sin embargo, esta solución depende del legislador, ya que implica una discusión más profunda sobre el rol que debe desempeñar la Corte Suprema en el ámbito jurisdiccional, redefiniendo sus funciones y competencias. Los dos apartados siguientes abordan esta cuestión.

La otra alternativa radica en implementar y optimizar mecanismos de gestión de causas, lo que permite administrar de manera más eficiente la carga de trabajo sin necesidad de reformas legislativas inmediatas. En ausencia del primer camino, la Corte Suprema se ha visto obligada a desarrollar el segundo.

Un artículo de Ramón García y Raúl Núñez⁶ enumera diversas técnicas y mecanismos desarrollados por nuestro Tribunal Supremo para racionalizar el uso de los recursos judiciales y que le han permitido manejar el enorme volumen de causas que debe tramitar.

- a. **Tramitación masiva:** este mecanismo aborda el alto volumen de casos repetitivos, como las acciones de protección contra alzas de planes de Isapres. Las causas similares se agrupan y resuelven mediante sentencias tipo, acelerando su tramitación. Si bien esta práctica es eficiente, genera críticas al percibirse como una posible pérdida de atención individual en cada caso.
- b. **Resolución simplificada ("Vistos; Se confirma"):** se utiliza en apelaciones simples, donde la resolución de la instancia inferior es confirmada directamente, permitiendo a los jueces dedicar más tiempo a causas complejas. Aunque agiliza el trabajo, también se discute su impacto en la percepción de exhaustividad de la justicia.
- c. **Funcionamiento extraordinario:** para enfrentar atrasos, se habilitan salas adicionales y turnos extraordinarios, transformando una solución temporal en una práctica común. Aunque efectiva, aumenta la carga de trabajo de jueces y funcionarios.
- d. **Límite en alegatos y desestimación *In Limine*:** el tiempo de alegatos se restringe a temas clave, optimizando las audiencias. Además, los recursos sin fundamentos claros pueden ser rechazados de inmediato, liberando recursos para casos de mayor importancia.
- e. **Apoyo de abogados integrantes, fiscales judiciales y relatores:** abogados integrantes y fiscales judiciales asisten en la redacción de sentencias y la integración de salas, lo que aligera la carga de los jueces, aunque plantea desafíos para la coherencia jurisprudencial.
- f. **Abogados colaboradores:** estos investigadores apoyan con análisis jurídicos y estudios de jurisprudencia, proporcionando insumos técnicos que agilizan el trabajo de los magistrados en casos complejos.
- g. **Otras herramientas:** incluyen formatos preestablecidos para resoluciones, vistas conjuntas de recursos y conciliaciones. La digitalización y notificaciones electrónicas también han mejorado la eficiencia y modernización del sistema.

La integración de estos mecanismos permite a la Corte Suprema lidiar con la presión procesal. Como bien señalan García y Núñez, “el sistema de justicia no se agota en la decisión conforme a derecho de un solo caso en particular, sino que, por el contrario, enfrenta la dramática necesidad de hacerse cargo de ello respecto de una pluralidad o multiplicidad de casos bajo ciertos estándares mínimos de corrección, eficacia y eficiencia”⁷.

Con todo, estos mecanismos no están exentos de críticas, especialmente aquellos como las sentencias tipo y la simplificación de resoluciones, que, aunque necesarios para enfrentar la masividad, pueden comprometer la profundidad del análisis judicial y la percepción de justicia. La tramitación masiva, al resolver casos repetitivos mediante sentencias homogéneas, plantea dudas sobre el reconocimiento de las particularidades de cada litigio, mientras que la resolución simplificada puede ser vista como priorizar la rapidez sobre la exhaustividad.

⁶ García, R y Núñez, R, “La gestión de casos en los tribunales superiores chilenos. Una aproximación teórica desde la perspectiva de la gestión de casos al problema de la (sobre) carga de trabajo y su impacto en la adjudicación”, Revista Justicia & Derecho, Vol. 7, N°1, 2024.

⁷ Id.

Asimismo, medidas como la participación de abogados integrantes, aunque esenciales para aliviar la carga procesal, generan cuestionamientos sobre la imparcialidad del tribunal. Herramientas como el límite en los alegatos y la desestimación in limine, aunque optimizan recursos, también pueden ser percibidas como restricciones al acceso pleno a la justicia, afectando la confianza de los litigantes.

En suma, aunque estas estrategias permiten a la Corte Suprema manejar el volumen de causas, evidencian la dificultad de equilibrar eficiencia y calidad en las decisiones judiciales.

4. Modelos internacionales en materia de precedentes y selección de causas

La segunda forma de abordar el problema consiste en reducir de manera significativa el número de causas que llegan a la Corte Suprema, incrementando al mismo tiempo la relevancia y el impacto jurídico de las sentencias que emite. No obstante, esta propuesta requiere un debate profundo sobre el rol que debe desempeñar la Corte Suprema, el alcance de sus fallos y la manera en que estos se integran en el ordenamiento jurídico, lo que implica replantear su función dentro del sistema judicial.

En efecto, el rol de los tribunales supremos y su diseño varía considerablemente según el sistema jurídico. Michele Taruffo⁸ identifica tres modelos principales: el angloamericano, el alemán y el franco-italiano. Cada uno tiene características distintivas que reflejan sus tradiciones legales y prioridades institucionales. Estas experiencias ofrecen lecciones valiosas para abordar los desafíos que enfrenta la Corte Suprema chilena, particularmente en relación con su sobrecarga procesal y su función unificadora de jurisprudencia:

a. El sistema angloamericano y el uso del *certiorari*

En el modelo angloamericano, representado por países como Estados Unidos y el Reino Unido, la Corte Suprema tiene una función predominantemente selectiva y no actúa como tribunal de apelación para la mayoría de los casos. Este modelo se basa en el mecanismo de *certiorari*, que permite al tribunal elegir discrecionalmente los casos que revisará. La selección se centra en aquellos asuntos que plantean cuestiones constitucionales fundamentales, implican conflictos significativos entre tribunales inferiores o tienen un impacto sistémico.

El *certiorari* no solo reduce el número de casos que llegan al tribunal, sino que también refuerza su función de establecer precedentes claros y vinculantes. Este enfoque permite que los recursos del tribunal se destinen a resolver problemas legales estructurales en lugar de disputas individuales. Sin embargo, su carácter discrecional ha generado críticas sobre la falta de transparencia en la selección de casos. A pesar de ello, la experiencia angloamericana muestra cómo un mecanismo de selección puede optimizar la eficiencia de los tribunales superiores y fortalecer su impacto jurídico.

b. El modelo alemán de selección de casos y unificación de jurisprudencia

En el modelo alemán, los tribunales superiores como el Tribunal Federal de Justicia (Bundesgerichtshof) y el Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) desempeñan un rol más técnico y estructurado en la selección de casos. Su función principal es garantizar la coherencia del derecho mediante la unificación de la jurisprudencia. Los casos seleccionados deben plantear cuestiones de relevancia general o conflictos jurídicos significativos, lo que permite a estos tribunales centrarse exclusivamente en problemas sistémicos.

⁸ Taruffo, M, "Las funciones de las Cortes Supremas", Libro de ponencias generales, relatos generales y trabajos seleccionados, XXIV Congreso Nacional de Derecho Procesal, Revista de Derecho Procesal Rubinzal Culzoni 2008-II

El modelo alemán destaca por la previsibilidad de su proceso de selección, basado en criterios objetivos establecidos por ley. Este enfoque reduce significativamente el número de casos revisados y permite que los tribunales superiores actúen como intérpretes y guardianes del sistema legal en su conjunto. Además, la existencia de un tribunal constitucional separado asegura una distribución clara de funciones, lo que reduce los conflictos jurisdiccionales y refuerza la certeza jurídica.

c. El modelo franco-italiano y sus dificultades

En los sistemas de derecho civil de Francia e Italia, los tribunales supremos, como la *Cour de Cassation* en Francia y la Corte Suprema de Casación en Italia, tienen un rol predominantemente casacional. Su función principal es revisar la correcta aplicación del derecho en los casos que llegan a su conocimiento. A diferencia de los modelos angloamericano y alemán, no tienen un mecanismo formal de selección de casos, lo que los convierte en instancias de revisión prácticamente obligatorias para una gran cantidad de litigios.

Esta falta de filtro procesal ha generado críticas por la sobrecarga de trabajo, que afecta la calidad y la consistencia de las decisiones. En Francia, el Tribunal de Casación emite miles de sentencias cada año, muchas de las cuales carecen de análisis profundo. Italia enfrenta problemas similares, con procedimientos largos y una acumulación de casos que socavan la eficacia de su sistema judicial.

5. Experiencia nacional en materia de unificación de jurisprudencia

Tras analizar modelos internacionales de unificación jurisprudencial, resulta fundamental examinar cómo estas estrategias han sido implementadas en el contexto chileno. Evidentemente, nuestro país sigue lo que Taruffo denomina el modelo franco-italiano, aunque podemos encontrar intentos interesantes por romper esta forma de comprender el rol de la Corte Suprema. En efecto, la experiencia nacional ofrece un panorama contrastante en el que coexisten esfuerzos significativos por establecer criterios uniformes y desafíos estructurales que limitan su consolidación.

En esta sección, se aborda el desempeño de dos mecanismos clave: el recurso de nulidad en materia penal y el recurso de unificación de jurisprudencia en materia laboral. Ambos representan intentos del sistema judicial chileno por fortalecer la certeza jurídica y la coherencia en las decisiones, aunque los resultados obtenidos reflejan tanto avances como limitaciones que subrayan la necesidad de ajustes culturales, normativos y operativos para maximizar su impacto.

a. El recurso de nulidad en materia penal

El recurso de nulidad, introducido en Chile con la reforma procesal penal de 2000, se diseñó como un mecanismo para garantizar el respeto a los derechos fundamentales y la correcta aplicación de la ley en los procesos penales. Inspirado en sistemas jurídicos comparados, este recurso busca anular sentencias de tribunales inferiores cuando presentan infracciones graves al debido proceso o errores sustantivos que afectan la validez del fallo.

Desde su creación, el recurso de nulidad se concibió como una herramienta para uniformar la interpretación de las normas penales y procesales, permitiendo a la Corte Suprema jugar un rol activo como tribunal de casación. Este enfoque tenía el objetivo de establecer principios jurídicos claros y consistentes que orientaran a los tribunales inferiores y a los operadores jurídicos. Sin embargo, en la práctica, este rol uniformador ha enfrentado diversos desafíos.

En su artículo “El rol uniformador de la Corte Suprema en materia penal: Anatomía de un fracaso”⁹, Jaime Couso identifica alguna de las causas por las cuales el rol uniformador de la Sala Penal de la Corte Suprema no ha dado los resultados esperados:

- **Perspectiva de tribunal de casación vs. justicia material**

La Sala Penal de la Corte Suprema no ha adoptado una orientación clara hacia la fijación de doctrinas estables y prospectivas, como debería hacerlo un tribunal de casación. En lugar de ello, persiste una vocación por hacer justicia material en casos concretos, una herencia de la formación de muchos de sus ministros como jueces de instancia. Este enfoque se traduce en una tendencia a decidir casos según las peculiaridades de cada uno, sin generar principios aplicables a futuros casos similares; así como en una flexibilidad para abandonar precedentes cuando las circunstancias particulares lo requieren, creando interpretaciones *ad hoc* que debilitan la consistencia jurisprudencial.

- **Sobrecarga de trabajo y falta de selección de casos**

El volumen de casos que la Sala Penal debe revisar imposibilita un análisis detallado y fundamentado de las sentencias¹⁰. Dado que la Corte Suprema chilena no tiene capacidad para seleccionar los casos que conoce, está obligada a resolver todos los recursos presentados, siempre que cumplan con los requisitos formales. Esto resulta en decisiones rápidas y con fundamentos insuficientes, lo que reduce la calidad de los fallos y dificulta identificar precedentes claros.

- **Falta de estabilidad en la composición de la Sala Penal**

La integración de la Sala Penal es variable, lo que dificulta la continuidad de sus criterios. Cambios frecuentes en los miembros de la sala generan mayorías ocasionales, que pueden alterar la dirección jurisprudencial de manera arbitraria. Además, no existe una tradición de autovinculación, donde los jueces mantengan coherencia con precedentes establecidos.

- **El recurso de queja como mecanismo disciplinario**

La facultad de la Corte Suprema para sancionar a jueces de tribunales inferiores mediante el recurso de queja por infringir los precedentes es un mecanismo contraproducente, porque erosiona la independencia judicial interna y no contribuye a una uniformidad efectiva de la jurisprudencia, pues se percibe más como una medida punitiva que jurisprudencial.

- **Desconocimiento de los precedentes por parte de los abogados**

La falta de una cultura jurídica sólida entre los abogados en cuanto al uso de precedentes agrava el problema. Esto se debe, en parte, a la baja calidad de la argumentación en los fallos, que dificulta identificar el principio jurídico central de las decisiones de la Sala Penal, así como a la ausencia de una doctrina consolidada en la Corte Suprema, generando confusión sobre los criterios aplicables en casos futuros. La proliferación de fallos inconsistentes y poco fundamentados desalienta a los abogados a presentar recursos basados en precedentes, contribuyendo a la falta de un sistema de seguimiento robusto.

⁹ Couso, J, “El rol uniformador de la jurisprudencia de la sala penal de la Corte Suprema: anatomía de un fracaso”, Revista de Derecho, Volumen XX – N°2, Diciembre 2007, p. 147-172.

¹⁰ Según la Cuenta Pública de 2023 del Poder Judicial, en materia penal, la segunda sala de la Corte Suprema debió tramitar 6394 recursos de amparo, 693 recursos de nulidad, 23 recursos de hecho, 13 recursos de revisión, 12 recursos de queja y 5 recursos de casación, ya sea en la forma, en el fondo o ambos. Información disponible en: <https://www.pjud.cl/post/cuenta-publica-2023>

b. El recurso de unificación de jurisprudencia en materia laboral

En 2008, con la entrada en vigor de la ley 20.260, se estableció en Chile el recurso de unificación de jurisprudencia en materia laboral. Este recurso tenía como objetivo central lograr una interpretación uniforme de las normas laborales por parte de la Corte Suprema, fortaleciendo la certeza jurídica y la coherencia en las decisiones judiciales. A más de una década de su implementación, este mecanismo ha sido objeto de estudios que evalúan su efectividad y los desafíos que enfrenta.

En 2014, un grupo de investigadores compuesto por Iván Díaz, Sofía Alarcón, Katerine Cempe, Luis Alejandro Garrido y Alejandro Zúñiga¹¹ analizó el impacto del recurso de unificación de jurisprudencia, identificando 17 criterios jurisprudenciales relevantes sobre los cuales la Corte Suprema se había pronunciado mediante este recurso. Según sus hallazgos, entre 2008 y 2012, la Corte Suprema mostró una consistencia notable, siguiendo sus propios precedentes en un 100% de los casos revisados. Este desempeño inicial sugería que el recurso de unificación estaba cumpliendo con su objetivo uniformador.

Sin embargo, en una reedición de este estudio publicada en 2023, los mismos investigadores ampliaron su análisis¹² para cubrir un período más extenso, desde la implementación del recurso hasta marzo de 2018. Los resultados revelaron un panorama más complejo: aunque el recurso ha generado avances significativos, su éxito no ha sido absoluto. Durante este período, se identificaron 57 materias en las que la Corte Suprema había emitido pronunciamientos a través del recurso de unificación. De estas, en 31 materias (54,4%) se evidenció la falta de uniformidad jurisprudencial interna, lo que implicó la coexistencia de decisiones contradictorias o cambios en los criterios aplicados.

A pesar de estas cifras, los investigadores distinguieron entre dos situaciones dentro de las materias con falta de uniformidad:

- Materias con cambio hacia un criterio sostenido: en 22 de las 31 materias analizadas, los cambios jurisprudenciales no reflejan inconsistencia sino un ajuste hacia una interpretación unificada que posteriormente se mantuvo en el tiempo. Este tipo de evolución decisoria constituye una forma de unidad jurisprudencial interna, aunque no exenta de problemas en sus etapas iniciales.
- Materias con pronunciamientos ambivalentes: en las 11 materias restantes, los fallos de la Corte Suprema continuaron siendo contradictorios o zigzagueantes, sin establecerse un criterio predominante. Este grupo representa el desafío más significativo para el rol uniformador del recurso.

El estudio concluye que el éxito del recurso de unificación de jurisprudencia depende en gran medida de la adopción de una cultura de precedentes entre los ministros de la Corte Suprema, cuestión que parece no haberse consolidado. Aunque el recurso ha permitido avances en la

¹¹ Díaz, Alarcón, Cempe, Garrido y Zúñiga, “Seguimiento del precedente por la Corte Suprema de Chile en materia laboral. Estudio empírico del recurso de unificación de jurisprudencia”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 4, N°3, p 1105-1131, 2014.

¹² Díaz, Alarcón, Cempe, Garrido y Zúñiga, “Diez años del recurso de unificación de jurisprudencia laboral chileno: Estudio empírico del comportamiento precedencial de la Corte Suprema”, *Revista De Derecho (Coquimbo)*, 30, e4079.

coherencia de la jurisprudencia laboral, aún enfrenta tensiones derivadas de la tradición jurídica chilena, que prioriza la resolución caso a caso sobre el establecimiento de precedentes vinculantes.

Este análisis pone de manifiesto que, si bien el recurso de unificación de jurisprudencia ha contribuido a fortalecer la función uniformadora de la Corte Suprema, su efectividad a largo plazo requiere un cambio cultural y estructural dentro del Poder Judicial. La falta de consistencia en ciertos temas sugiere que, además de los mecanismos legales, es necesario fomentar una práctica jurisprudencial más orientada a precedentes claros y sostenibles en el tiempo.

6. La apelación del recurso de protección: un desvío de la función principal de la Corte Suprema

El recurso de protección ha sido una herramienta indispensable para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales frente al Estado y a particulares, asegurando un acceso rápido y efectivo a la justicia en casos de vulneración de garantías constitucionales. Este mecanismo ha permitido a las personas obtener protección efectiva y oportuna, contribuyendo significativamente al fortalecimiento del Estado de Derecho.

No obstante, la apelación de este recurso ante la Corte Suprema ha sido objeto de críticas recurrentes, tanto desde la academia como desde el derecho comparado, debido a las tensiones que genera respecto a la misión esencial del máximo tribunal del país. Aunque su revisión por la Corte Suprema ha contribuido al desarrollo de criterios relevantes para la protección de derechos, también ha impuesto una carga de trabajo significativa, desviando parcialmente a la Corte de su rol principal de interpretar y unificar el derecho. Los datos muestran un incremento notable en estas apelaciones, pasando de 3.531 casos en 2019 a 11.795 en 2023, lo que evidencia cómo el recurso de protección, concebido como un mecanismo excepcional, ha sobrecargado a la Corte de manera estructural.

La Constitución establece el recurso de protección como una herramienta cautelar, cuya primera revisión corresponde a las Cortes de Apelaciones, instancias que garantizan el debido proceso y la bilateralidad de la audiencia, logrando una protección inicial efectiva de los derechos fundamentales. Sin embargo, la apelación de estos recursos ante la Corte Suprema no está expresamente contemplada en la Carta Fundamental y surge de un autoacordado dictado en 1977. Este hecho ha sido cuestionado por generar tensiones en el diseño constitucional, especialmente si se considera que, en comparación con otros modelos internacionales, los tribunales constitucionales suelen encargarse de esta función, dado su enfoque en la supremacía constitucional y los derechos fundamentales¹³.

Aunque el incremento en los casos resueltos por la Corte, que alcanzaron 28.458 en 2023, podría interpretarse como una muestra de eficiencia, también plantea serias dudas sobre la profundidad y calidad de las resoluciones en un contexto de alta presión. En particular, la Tercera Sala dictó 13.545 sentencias durante el mismo año, excluyendo los recursos de protección relacionados con Isapres. Un cálculo simple, basado en el horario disponible para escuchar alegatos y el número de días laborales, revela que los ministros dispusieron, en promedio, de menos de 6 minutos para escuchar cada caso. Si bien en la práctica este tiempo puede variar debido a la forma en que se distribuyen los casos, este promedio ilustra con claridad el impacto negativo que tiene la sobrecarga de trabajo en la adecuada atención y resolución de los

¹³ Delaveau, R, "Control de Constitucionalidad: Análisis Empírico desde el Derecho Comparado", Cuadernos del Tribunal Constitucional, N°67, año 2020, p. 27.

casos. De este modo, el rol de los ministros como jueces de instancia, lejos de su función de casación, afecta la capacidad del tribunal para unificar jurisprudencia y garantizar certeza jurídica.

Este diseño institucional también provoca fragmentación en el control de constitucionalidad, generando tensiones entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional. Estas tensiones alcanzaron su punto álgido con el llamado "choque de trenes" en 2019, reflejo de un problema estructural que requiere soluciones de largo alcance. Siguiendo principios como los de Hans Kelsen, es deseable que cada jurisdicción se enfoque en su especialidad: el control de constitucionalidad para el Tribunal Constitucional y la interpretación de la ley para la Corte Suprema.

En este contexto, se ha propuesto reestructurar el sistema para abordar estas deficiencias. Una alternativa sería sustituir la apelación del recurso de protección por una acción extraordinaria destinada exclusivamente a unificar jurisprudencia en casos específicos y relevantes, discutiéndose si esta competencia debería estar en la Corte Suprema o en el Tribunal Constitucional. Como fuere, esto no solo reduciría la carga sobre la Corte Suprema, sino que también permitiría un fortalecimiento del Tribunal Constitucional, especializado en garantizar la supremacía constitucional.

Por último, cualquier reforma debe incluir la implementación de un procedimiento contencioso-administrativo general que alivie la presión sobre el recurso de protección. Esto otorgaría vías específicas y adecuadas para resolver disputas con la Administración del Estado, contribuyendo a la mejora general de la justicia y a la clarificación de roles entre las distintas instancias judiciales.

En conclusión, aunque la apelación del recurso de protección ante la Corte Suprema ha tenido impactos positivos en algunos casos, también plantea desafíos significativos para la estructura y eficacia del sistema judicial chileno. Una redistribución de competencias que fortalezca al Tribunal Constitucional y permita a la Corte Suprema concentrarse en su función esencial podría mejorar tanto la protección de derechos fundamentales como la coherencia del sistema jurídico.

7. Conclusión

La Corte Suprema chilena enfrenta desafíos estructurales y funcionales que comprometen su capacidad para cumplir con su misión esencial: garantizar la igualdad ante la ley, unificar la jurisprudencia y fortalecer la certeza jurídica. Este informe ha demostrado cómo la creciente sobrecarga procesal, el impacto desproporcionado del recurso de protección y la falta de criterios de selección de causas desvían a la Corte Suprema de su rol central, afectando no solo su eficiencia, sino también su legitimidad institucional y la calidad de sus fallos.

El panorama es preocupante. Entre 2018 y 2023, los ingresos de causas en la Corte Suprema crecieron de manera sostenida, pasando de 14.585 a 28.633 casos anuales, excluyendo aquellas relacionadas con Isapres. Las apelaciones del recurso de protección aumentaron más del doble durante este período, alcanzando 11.795 casos en 2023. Este fenómeno contribuye a la percepción de la Corte como un tribunal de instancia, incompatible con su naturaleza como tribunal de casación y unificación.

Sin embargo, la sobrecarga no se limita a este recurso. Otros procedimientos también muestran un incremento sostenido, como los recursos en materias civiles, laborales y penales. Por ejemplo, el número total de fallos dictados por la Corte Suprema en 2023 llegó a 28.458, un aumento significativo respecto a

los 13.349 de 2018, lo que refleja el esfuerzo del tribunal por enfrentar una demanda creciente, pero a un costo significativo para la calidad de las decisiones.

El caso de la Tercera Sala ilustra con claridad esta problemática: en 2023 dictó 13.545 fallos, lo que, según un cálculo basado en el tiempo disponible para escuchar alegatos, deja menos de 6 minutos promedio para atender cada caso. Aunque esta cifra es solo un promedio y varía en la práctica, evidencia el impacto de la masividad en la capacidad de la Corte para ofrecer análisis profundos y consistentes.

Por otra parte, la experiencia nacional en mecanismos de unificación de jurisprudencia en áreas específicas, como el recurso de nulidad penal y el recurso de unificación laboral, ofrece lecciones relevantes, aunque también muestra las limitaciones actuales del sistema. En materia penal, la Sala Penal de la Corte Suprema ha enfrentado dificultades para consolidar su rol uniformador. Como señala Jaime Couso, factores como la falta de criterios estables, una vocación por resolver casos concretos en lugar de establecer principios aplicables a futuro y la ausencia de una cultura de precedentes han limitado su efectividad. Además, la sobrecarga de trabajo y la imposibilidad de seleccionar los casos más relevantes dificultan un análisis profundo, lo que resulta en decisiones rápidas y con fundamentos insuficientes.

En el ámbito laboral, el recurso de unificación de jurisprudencia, introducido en 2008, representa un intento más estructurado por lograr coherencia interpretativa. Aunque inicialmente mostró un impacto positivo, con un 100% de adherencia a los precedentes en sus primeros años, los estudios más recientes llevados a cabo por Díaz, Alarcón, Cempe, Garrido y Zúñiga revelan inconsistencias significativas en el largo plazo. Entre 2008 y 2018, en más del 50% de las materias analizadas se identificaron decisiones contradictorias o zigzagueantes. Esto pone de manifiesto la necesidad de un cambio cultural dentro del Poder Judicial para consolidar una práctica orientada a precedentes claros y sostenibles.

Frente a este panorama, un eventual debate legislativo sobre las funciones de nuestro Tribunal Supremo debería buscar aliviar la presión sobre la Corte Suprema, fortalecer su rol unificador y garantizar una justicia más eficiente y consistente. Entre otras, algunas de las materias que debieran debatirse son las siguientes:

- a. **Reforma del recurso de protección:** Transferir la apelación de este recurso a un tribunal constitucional o transformarlo en una acción extraordinaria enfocada exclusivamente en la unificación de jurisprudencia. Esto permitiría a la Corte Suprema recuperar su naturaleza como tribunal de casación y concentrarse en casos de relevancia jurídica nacional.
- b. **Mecanismos de selección de causas:** Adoptar criterios claros y objetivos que permitan priorizar casos de impacto sistémico, como sucede en el modelo alemán. Esto reduciría la carga procesal y permitiría análisis más profundos en las decisiones.
- c. **Fortalecimiento de los precedentes:** Establecer formalmente la obligatoriedad de los precedentes dictados por la Corte Suprema en ciertas materias clave. Esto no solo garantizaría coherencia y predictibilidad en las decisiones, sino que también fortalecería la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial.
- d. **Procedimiento contencioso-administrativo general:** Crear una vía especializada para resolver disputas con la administración pública, reduciendo la presión sobre el recurso de protección y fortaleciendo la justicia administrativa.
- e. **Cultura de precedentes y estabilidad interna:** Fomentar un cambio cultural dentro del Poder Judicial, priorizando el desarrollo de criterios jurisprudenciales sostenibles y fortaleciendo la estabilidad en la composición de las salas.

Reformas en esta línea podrían colaborar en la solución de los problemas estructurales que enfrenta la Corte Suprema, consolidando su rol como garante de la coherencia jurídica y la igualdad ante la ley. Además, permitirían una distribución más eficiente de las competencias judiciales, fortaleciendo al Tribunal Constitucional y a las Cortes de Apelaciones en sus funciones. Sin embargo, estas u otras reformas en esta línea están supeditadas a un debate más profundo, relativo a la construcción de una comprensión común sobre el rol que debe desempeñar la Corte Suprema. Sin una definición compartida sobre el rol de la Corte, es imposible contar con un marco normativo claro y moderno que permita al máximo tribunal retomar plenamente su misión institucional, avanzando hacia un sistema judicial más accesible, predecible y protector de los derechos fundamentales, y reforzando así la confianza ciudadana en el Estado de Derecho.