

CÓMO EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS JUECES

HOW TO EVALUATE JUDGES' PERFORMANCE

HÉCTOR MARIO CHAYER*

RESUMEN: La evaluación del desempeño de los jueces debe diferenciarse del control disciplinario. Esto elimina los riesgos de dependencia que presenta la carrera judicial cuando la decisión de ascender o no a un juez se basa en procedimientos discrecionales.

ABSTRACT: Performance evaluation of judges should be distinguished from disciplinary control. This eliminates the risk of dependency that the judiciary has when the decision to promote or not a judge is based on discretionary procedures.

PALABRAS CLAVE: Jueces, evaluación de desempeño, disciplina judicial.

KEY WORDS: Judges, performance evaluation, judicial discipline.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones del autor. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. Para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a en todos los casos, para marcar la existencia de ambos sexos, he optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos y todas, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

I. LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN LA CARRERA JUDICIAL

¿Es posible evaluar el desempeño de los jueces? ¿Y, aun si esto es posible, es necesario o conveniente? ¿La pretensión de evaluar a los jueces no representa acaso una amenaza a la independencia judicial? ¿Es lo mismo evaluación de desempeño que control disciplinario? ¿Cuáles son las herramientas disponibles para evaluar el desempeño de los jueces?

Estos son los principales interrogantes que se abordarán en este artículo, que pretende ser un aporte a un debate abierto sobre la evaluación de los jueces. Debate que apenas se insinúa en algunos países, como la Argentina, que algunos jueces enarbolan como bandera de independencia judicial en otros, como Chile, mientras que en otros sistemas judiciales latinoamericanos, el *statu quo* en la materia permanece al servicio de un anacrónico verticalismo judicial.

1. Rendición de cuentas

La necesidad de evaluar el desempeño de los jueces se vincula a la rendición de cuentas propia del servicio público, enmarcada en la carrera judicial.

*Abogado, Especialista en organización y gestión judicial. hectorchayer@hotmail.com.

La evaluación de desempeño (individual) y el control de gestión (colectivo) de la organización responden justamente a la obligación de rendir cuentas ante la sociedad que tiene la administración pública. La justicia, como cualquier otra organización pública, debe rendir cuentas de la eficacia, inteligencia, eficiencia y pertinencia con que los recursos públicos, siempre escasos, son utilizados para lograr determinados objetivos sociales.

2. Carrera judicial

La evaluación de desempeño de los jueces en particular adquiere plena dimensión en los sistemas judiciales basados en el modelo del derecho civil, donde existe una “carrera judicial”.

En estos casos, los jueces son empleados públicos de carrera, que ingresan a través de un examen competitivo, generalmente poco después de terminar sus estudios de derecho. El juez es asignado en los primeros tiempos al estrato inferior de la jerarquía judicial, y es evaluado por jueces de rango superior o por consejos de la magistratura que determinan los ascensos, las sanciones disciplinarias y las transferencias¹.

El juez desarrolla una carrera profesional donde “asciende” a lo largo del tiempo, en tanto obtiene mayores prerrogativas y ocupa distintos cargos de jerarquía creciente. Desde el punto de vista teórico no debe ser necesariamente así. Existen también los sistemas de carrera judicial “plana”, donde no necesariamente un juez de una instancia de apelación tiene mayores prerrogativas, jerarquía o sueldo que un juez de primera instancia. En estos casos, el ascenso en la carrera no proviene de ocupar un cargo distinto, sino de obtener prerrogativas, jerarquía o beneficios superiores aun permaneciendo en el mismo cargo. Este segundo modelo tiene, entre otras ventajas, que mitiga el verticalismo judicial, una de las principales amenazas a la independencia de los jueces.

En el caso de los sistemas de derecho consuetudinario, donde un juez es elegido para un determinado puesto judicial al cabo de su carrera como abogado, y difícilmente se mueva de allí, probablemente baste con el control disciplinario y el control de gestión para obtener resultados satisfactorios para la sociedad. Mientras el control disciplinario garantizará un “piso” o niveles mínimos en la conducta del juez, el control de gestión sobre el tribunal en su conjunto asegurará un cierto nivel de resultados y búsqueda de la excelencia. Como el juez no está incorporado a una carrera, no necesita ascender, ni acreditar logros para ello.

En cambio, para que un juez permanezca y ascienda en una carrera a lo largo de su vida profesional, no alcanza con que se ajuste a estándares mínimos de conducta para no ser sancionado, ni que el tribunal al que pertenece logre ciertos resultados. Es necesario contar con la evaluación de su desempeño individual, para seleccionar a los mejores y promoverlos.

¹ ROSE-ACKERMAN (2007), p. 23.

Además, para garantizar la actuación independiente de los jueces, es necesario que el proceso de ascenso valore aspectos objetivos como el desempeño en el cargo actual, la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

Cuando las legislaciones definen con poca precisión los criterios o incluyen cláusulas vagas, como la de “en razón del servicio” o “necesidades del servicio”, se enfrenta un escenario que favorece la arbitrariedad de las autoridades responsables de disponer los ascensos.

Si, en cambio, un juez cuenta con criterios específicos y objetivos para conocer las condiciones de ascenso, se libera de la necesidad de manejar los casos con el objetivo de complacer a las autoridades de las cuales pudiera depender su ascenso. En otras palabras, la evaluación de desempeño objetiva elimina los riesgos relacionados con la dependencia y la corrupción en los procesos internos, riesgos que ofrecen los sistemas en los cuales la decisión de los ascensos se basa en procedimientos subjetivos o discrecionales².

3. La gestión pública de calidad

Una idea ampliamente difundida en las administraciones públicas de la región es la que vincula la legitimidad de los gobiernos con la obtención de resultados, muchas veces conocida como la gestión orientada a resultados. Para que una gestión de este tipo funcione efectivamente, los servidores públicos en general, y los jueces en nuestro caso de análisis en particular, son responsables no solo por la aplicación rigurosa de procedimientos y normas, sino también por el logro de ciertos resultados medibles y evaluables.

De este razonamiento, sucintamente expuesto, se deriva que la evaluación del desempeño de los jueces enfocada en los productos y resultados que externalizan es una necesidad de la moderna administración de justicia. Aunque como se desarrollará más adelante, los resultados son solo una de las varias dimensiones que conforman el desempeño del juez, y que deben, por tanto, evaluarse.

La calidad en la gestión pública implica una dinámica de mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, siempre escasos. Y la calidad debe medirse, justamente, en función de estos dos factores: la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública, que expresen resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad³.

Esto significa que, junto a los resultados, tiene una relevancia clave en la gestión pública la satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, en tanto usuarios o destinatarios finales del servicio de justicia.

² INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (2013), p. 52.

³ CLAD-CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2008), pp. 7-8.

Nótese que abogados, fiscales y defensores intervienen como profesionales en el proceso judicial, y, sin perjuicio de pertenecer o no al Poder Judicial, son parte necesaria del sistema de justicia. Por tanto, no pueden suplantar a los ciudadanos y la sociedad en general, cuyas necesidades y expectativas son, junto con los resultados, el centro de preocupación de una gestión pública de calidad.

4. Subsistemas de control en la carrera judicial

A nivel teórico, el sistema de carrera judicial, como se conoce actualmente en América Latina, posee varios subsistemas de control autónomos aunque interrelacionados. Si bien el subsistema de evaluación de desempeño profesional de los jueces es el foco de estas reflexiones, para su comprensión cabal es necesario analizar y diferenciar los subsistemas ético, de control disciplinario y de control de gestión.

Estos cuatro subsistemas se diferencian por sus objetivos, la oportunidad en que intervienen, los órganos de aplicación, las reglas que los gobiernan, y las consecuencias o responsabilidades emergentes. Sin embargo, en la práctica efectiva de los sistemas judiciales, los subsistemas de control que integran la carrera judicial habitualmente aparecen confundidos en una o más de las dimensiones enunciadas. Esto no obsta a su diferenciación teórica, aunque ciertamente tiene impactos muy negativos, a diferentes niveles, en la judicatura.

4.1. El subsistema de control ético

El subsistema ético responde a la pregunta de ¿cómo debe comportarse un juez? y se interesa por el modelo de conducta privada y pública al que debe acomodarse, sabiendo que éste es muy amplio. La ética judicial precisa de un paradigma de “buen juez”, que sirva para identificar los principios que lo sustentan, las normas éticas que se deducen de ellos y explicitan con mayor detalle cómo “actuar bien” (estándares de conducta), con la doble finalidad de fomentar estas conductas y desalentar las que las contravengan.

La ética judicial interviene brindando un conjunto de principios orientadores para la conducta de los jueces, desde la capacitación y formación. Estos principios giran en torno a la independencia, imparcialidad e integridad, como valores centrales, y en general queda librada al criterio del juez y a posibles consultas con un órgano específico su especificación práctica. Las consecuencias típicas para los casos de incumplimiento, cuando está establecido un reproche institucional, son recomendaciones que no toman estado público, recomendaciones públicas y amonestaciones o llamadas de atención.

El subsistema ético es posiblemente, entre los cuatro mencionados, aquel que con más facilidad es subsumido en el control disciplinario, y, en otras ocasiones, en el de evaluación de desempeño. En otras palabras, puede ser o no autónomo, con autonomía total o parcial, respecto de los subsistemas de control disciplinario y evaluación de desempeño.

El subsistema ético es autónomo cuando existe una regulación ética diferente de la regulación disciplinaria y de la determinación de los deberes funcionales del juez, junto con el establecimiento de una responsabilidad ética y la existencia de un organismo de aplicación propio.

La regulación ética, cuando es autónoma de los otros subsistemas, se realiza generalmente a través de los llamados Códigos de Ética Judicial. Se ha generalizado la opinión que, para conseguir la mayor aceptación posible de los estándares de conducta ética por parte de los jueces, deben ser ellos mismos quienes elaboren y adopten estos códigos como un instrumento de autorregulación corporativa⁴. No está zanjada la discusión acerca de las alternativas existentes entre sistemas “débiles”, que no imponen sanciones por incumplimiento de los principios éticos, *versus* aquellos que sí las imponen, a cargo de órganos corporativos, compuestos por pares, académicos y abogados.

Sin embargo, cuando los deberes éticos se normativizan o juridizan, es decir, se expresan en normas obligatorias cuyo incumplimiento acarrea una sanción, y tales sanciones son aplicadas por el mismo órgano responsable de las sanciones disciplinarias, se puede afirmar que el subsistema de control ético de la conducta del juez deja de ser autónomo y se integra o subsume en el subsistema de control disciplinario.

También existen otros casos, en los cuales la conducta ética se evalúa como parte del desempeño del juez, y el subsistema ético es parte integrante, por tanto, del subsistema de evaluación de desempeño.

4.2. El subsistema de control disciplinario

El subsistema de control disciplinario, por su parte, satisface la necesidad intrínseca de toda organización de regular el comportamiento de sus integrantes, desalentando ciertas conductas al sancionarlas, y, en el extremo, permitiendo desvincular por mal comportamiento o mal desempeño a los jueces que no cumplen con el perfil deseado.

El control disciplinario de los jueces es una expresión de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios, que se ocupa del buen funcionamiento de la administración pública desde una perspectiva interna. Se trata de que los funcionarios, en este caso los jueces, cumplan sus deberes de servicio y generen el eficaz funcionamiento del aparato administrativo⁵.

En otras palabras, el subsistema de control disciplinario tiene por objetivo desalentar entre los jueces las conductas que describe como faltas disciplinarias. Estas faltas incluyen tanto conductas tipificadas, como sería el caso de la prohibición de ejercer el comercio, como conductas enunciadas de modo genérico con conceptos jurídicos determinados e indeterminados, tales como decoro, probidad, idoneidad, etc. El segundo caso plantea

⁴ WOISHNIK y STEFANIE (2005), p. 4.

⁵ SESÍN (2006), pp. 661-662.

ciertos problemas a la hora de su aplicación, por los márgenes interpretativos de los que dispone la autoridad de aplicación⁶.

Este subsistema es reactivo: se activa ante denuncias o verificaciones de una acción u omisión que infringe una norma que previamente la tipifica como falta; y actúa caso por caso, persiguiendo la sanción de un juez en el caso concreto. Finalmente, tiene asociado un sistema de consecuencias integrado exclusivamente por sanciones que se imponen a través de un acto administrativo, que debe respetar los requisitos de juridicidad de todo acto administrativo. Estas sanciones pueden ser correctivas, como la advertencia, el apercibimiento y la multa, o expulsivas o depurativas, como es el caso de la destitución⁷.

Existen distintos modelos para la determinación de los órganos de aplicación del sistema de disciplina judicial, y poco consenso sobre cuál funciona mejor. Independientemente del procedimiento usado, éste debe ser equilibrado para que, por un lado, se proteja la independencia judicial y, por el otro, se responsabilice a los jueces por sus acciones. En América Latina, más de la mitad de los países ha conferido autoridad disciplinaria a los Consejos de la Magistratura; entre ellos, Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, El Salvador y México. En otros casos, las Cortes Supremas retienen las facultades disciplinarias, como el caso de Uruguay, Chile, Costa Rica y República Dominicana⁸.

4.3. El subsistema de control de gestión

El subsistema de control de gestión, al igual que el subsistema de evaluación de desempeño, responde a la obligación republicana de rendir cuentas ante la sociedad que tiene toda organización pública, y a la búsqueda de la eficacia y eficiencia en el desempeño de la organización. Esto lleva a que compartan la mayor parte de sus características. Pero se diferencian en tanto que la evaluación de desempeño es individual y el control de gestión es colectivo, ya que se aplica a las unidades operativas, muchas veces tribunales, o la organización en su conjunto.

El control de gestión en los sistemas judiciales tampoco existe siempre como subsistema autónomo. Tiene por finalidad evaluar el logro de ciertos productos y/o resultados predefinidos como metas cuantitativas y cualitativas a alcanzar, premiando los logros y proveyendo recursos y/o apoyo (no sanciones) cuando no se alcanzan.

Si el control de gestión está adecuadamente implementado, se centra en la gestión de las unidades operativas, y no en los contenidos de las decisiones jurisdiccionales. Analiza el desempeño contra metas preestablecidas y conocidas por aquellos que deben lograrlas. Normalmente se ejecuta de modo proactivo y sistemático, a través de visitas e

⁶ *Ibíd.*, pp. 678-684.

⁷ *Ibíd.*, pp. 717-723.

⁸ CÁRDENAS y CHAYER (2007), p. 57.

informes periódicos, regulares y generalizados, similares para todos los organismos, aplicando indicadores de gestión judicial y cotejando los resultados con las metas buscadas.

Esta descripción marca claras diferencias con el control disciplinario, diferencias que no siempre están claramente establecidas. El control disciplinario, como ya se dijo, se activa esporádicamente, reaccionando ante denuncias, y su acción pasa por analizar casos particulares. Pero existen muchos casos en que ambos subsistemas están, lamentablemente, mezclados de hecho, imponiéndose las sanciones disciplinarias por encima de la búsqueda de excelencia en la gestión.

Son los casos en que una denuncia por la inconducta de un juez desata una auditoría sobre la gestión del tribunal. O se realizan auditorías de gestión buscando pruebas de faltas disciplinarias. Este tipo de abordajes termina esterilizando el potencial de mejora que un control de gestión eficaz puede brindar a una organización, ya que se centra en la faceta represiva del control disciplinario, y la extienden a la gestión. De este modo, el control de gestión pasa a ser una herramienta disciplinadora de los tribunales y sus integrantes, al servicio de un verticalismo judicial que entra en contradicción con el principio de independencia judicial, como se explicará en detalle más adelante.

4.4. El subsistema de evaluación de desempeño

Luego de esta breve recorrida, pueden establecerse con nitidez las características que debe reunir el subsistema de evaluación de desempeño en la carrera judicial. A diferencia del control disciplinario, funciona de modo proactivo, sistemático y generalizado. Y si bien comparte muchas de las características del control de gestión, se aplica a individuos, a diferencia del control de gestión, que se aplica sobre la organización. Sin por ello obviar el hecho de que el control de gestión de un organismo se vincula con la evaluación del desempeño individual, en tanto que el desempeño de cada integrante contribuye —o no— al logro de las metas del conjunto.

La finalidad de la evaluación de desempeño individual en la carrera judicial es evaluar de modo regular a todos los jueces, en oportunidades predeterminadas y con métodos preestablecidos, para calificar si cada uno está rindiendo todo su potencial, y de qué manera cumplen con los objetivos fijados para sus respectivos puestos. Esta evaluación, en el marco de la carrera judicial, determinará la aptitud de un juez para ascender, guiando la toma de decisiones de los responsables.

La evaluación del rendimiento de las personas que integran una organización forma parte de las políticas de gestión de los recursos humanos. Aunque el organismo judicial haya seleccionado cuidadosamente a su personal, y luego proporcionado la capacitación adecuada, es necesario determinar si las personas que lo integran están dando lo mejor de sí.

La evaluación de desempeño permite obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (promoción, capacitación, remuneración, etc.), áreas que están englobadas en el sistema de carrera judicial para el caso de los jueces. Es decir, permite orientar el crecimiento profesional, a la vez que mejora la motivación y el rendimiento en el puesto de trabajo.

Una de las dificultades a superar es que la evaluación debe ser lo más objetiva posible, de manera que el resultado no se vea afectado por juicios de valor y apreciaciones subjetivas, que quien está a cargo de evaluar puede poner en juego en forma voluntaria o involuntaria.

La evaluación de desempeño está (o debería estar) asociada a un sistema de consecuencias donde predominen los incentivos, en la búsqueda de promover desempeños de excelencia, y no las sanciones. Esto es semejante al control de gestión, y una diferencia esencial con el control disciplinario. Aunque en casos de *performance* gravemente deficiente, la evaluación de desempeño se vincula con el control disciplinario, en tanto que el desempeño por debajo de cierto límite puede constituir una falta disciplinaria y “activar” por tanto un proceso disciplinario. Que en ningún caso debe confundirse con la evaluación de desempeño, ni en su método, ni en sus fines, ni en el órgano que la aplica.

II. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EVALUACIÓN DE LOS JUECES

Dos notas características de la carrera judicial, independencia y estabilidad, tienen un impacto considerable en la configuración de los subsistemas de evaluación de desempeño y disciplinario que se están analizando.

El Poder Judicial se ejerce por cada uno de los jueces en el desarrollo de su función jurisdiccional, cuando resuelven los conflictos entre ciudadanos, o entre éstos y los poderes públicos, cuya competencia les corresponda con arreglo a la ley. La independencia judicial, así entendida, exige resolver los conflictos única y exclusivamente de conformidad con la regla justa extraída del Derecho a la vista de los hechos probados en el caso.

Una de las mejores descripciones de la independencia de los jueces, adecuadamente circunscripta al ámbito de la decisión, se encuentra en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Perú, que dice: “Los Magistrados son independientes en su actuación jurisdiccional dentro de su competencia. Ninguna autoridad, ni siquiera los Magistrados de instancia superior, pueden interferir en su actuación. Están obligados a preservar esta garantía, bajo responsabilidad, pudiendo dirigirse al Ministerio Público, con conocimiento del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, sin perjuicio de ejercer directamente los derechos que les faculta la ley”. Por su parte, el Código Iberoamericano de Ética Judicial especifica en su artículo 2º que “El juez independiente es aquel que determina desde el Derecho vigente la decisión justa, sin dejarse influir real o aparentemente por factores ajenos al Derecho mismo”⁹.

La independencia así entendida requiere la independencia político-partidaria del juez, la independencia personal e interna (respecto de otros miembros del Poder Judicial), así como la necesidad de abstraerse de la influencia de la prensa, de la opinión pública y de sus propios prejuicios.

⁹ VIGO (2007), p. 296.

La razón de ser de la independencia judicial es garantizar a los ciudadanos el derecho a ser juzgados con parámetros jurídicos, como forma de evitar la arbitrariedad y de realizar los valores determinados en la Constitución. Estas consideraciones permiten establecer un núcleo de reserva, que ni la evaluación de desempeño ni el control disciplinario pueden invadir. Si bien es cierto que en ciertos casos, como el prevaricato, el subsistema disciplinario puede abordar el contenido de una resolución judicial, en el subsistema de evaluación de desempeño no existen excepciones para el principio enunciado.

Pero este núcleo de reserva está limitado al contenido de las decisiones judiciales. En otras palabras, los jueces son independientes unos de otros y respecto de cualquier otra autoridad, en cuanto al ejercicio de sus funciones jurisdiccionales o decisorias. Lo que no obsta a la revisión de las decisiones judiciales a través de mecanismos de revisión y doble instancia, que hacen a las garantías de los ciudadanos, y no son parte del sistema de control disciplinario y de la evaluación de desempeño.

La estabilidad en el cargo —sea de por vida, sea hasta cierta edad establecida como edad de retiro obligatoria, o por un período predeterminado— opera como un reaseguro de la independencia. Esta estabilidad debe ser no solo *de iure*, como todos los ordenamientos casi sin excepción garantizan hoy a los jueces, sino también respetarse *de facto*.

Es relevante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho reiteradamente que los procesos sancionatorios que pueden conllevar la destitución de los jueces, deben reunir todas las garantías del principio de legalidad y del debido proceso establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰.

En apretada síntesis, en los procesos que pueden acarrear la destitución del juez deben regir las garantías de ser oído y ofrecer prueba; ser juzgado por un tribunal imparcial; ser asistido por un abogado; tener comunicación previa y detallada de la acusación; tener la facultad de interrogar a los testigos; no ser obligado a declarar en contra de sí mismo; la presunción de inocencia y ser juzgado en un plazo razonable.

Estas garantías, entonces, deben ser operativas en todos los procesos de control disciplinario, dada la posibilidad de destitución implícita que conllevan. Pero este nivel de garantías no es necesario, ni conveniente, ni posible, en los otros tres subsistemas de control que se han descripto.

Si bien resulta lógico considerar que los sistemas de evaluación de desempeño posean mecanismos por medio de los cuales los jueces puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración recibida, y hacer llegar tal discrepancia a las instancias que corresponda, esto no puede significar que la evaluación de desempeño deba estar sometida a los estándares del debido proceso, con el mismo desarrollo y rigor como sí lo están los procesos disciplinarios. Pretender esto llevaría a situaciones absurdas. Una actividad propia del gerenciamiento de la organización, a realizarse ejecutivamente por

¹⁰ Hugo QUINTANA COELLO y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (2011), párrafo 100.

cauces administrativos, debería por ejemplo garantizar la asistencia de un abogado al evaluado, o no podría tomar en cuenta lo que el evaluado “declare contra sí mismo” en casos de no haber logrado ciertas metas. Un disparate.

A contrario sensu, la evaluación de desempeño tampoco debe ser utilizada como una extensión de los mecanismos de control disciplinario, puesto que carece de la garantía del debido proceso en su aplicación. Este uso indebido puede darse cuando los superiores jerárquicos “castigan” con malas calificaciones el desempeño de un juez que no puede ser sancionado, por no haber cometido una falta disciplinaria y dado que el juez está protegido, a la hora del control disciplinario, por un conjunto de garantías.

El uso indebido de la evaluación de desempeño como extensión del control disciplinario también se da cuando se asocian sanciones disciplinarias, llegando a la destitución, ante malos resultados en la evaluación de desempeño.

Este es el caso del Código Orgánico de la Función Judicial de Ecuador, que establece la evaluación de desempeño y de productividad para los servidores judiciales a cargo de la Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura. En su artículo 87 establece que aquellos que no alcancen los mínimos requeridos serán evaluados nuevamente en un lapso de tres meses; y en caso de mantener una calificación deficiente, serán removidos. Ratificando la confusión entre los mecanismos de control disciplinario y de evaluación de desempeño, en el artículo siguiente establece que la evaluación de desempeño será periódica o podrá hacerse cuando existan irregularidades o denuncias reiteradas.

Si una conducta es una falta disciplinaria, debe tramitarse por el mecanismo correspondiente, con todas las garantías del debido proceso. Garantías que no pueden estar presentes en un sistema de evaluación de desempeño, so pena de hundirlo bajo el peso de requisitos extremadamente onerosos, que demandarían un tiempo y esfuerzo superiores a cualquier beneficio que pudiera brindar.

De estas reflexiones en torno a la independencia judicial surgen algunas conclusiones simples pero centrales para configurar una carrera judicial que garantice la independencia de los jueces.

La concentración de las facultades disciplinarias y de evaluación de desempeño de los jueces en los órganos que deben revisar sus sentencias, sean tribunales de apelaciones o el tribunal supremo del país, son graves amenazas a la independencia de los jueces. Nótese que la asignación de los roles de revisión de sentencias, control disciplinario y evaluación de desempeño a jueces de instancias superiores, conlleva la posibilidad cierta de que los jueces de primera instancia decidan los casos en base a cálculos de conveniencia, en relación con las expectativas de carrera y no con el derecho aplicable. Y tampoco pueden mezclarse las facultades disciplinarias y de evaluación de desempeño de los jueces, ya que puede conducir a casos como el de Ecuador.

Por tanto, deben distinguirse claramente los cuatro subsistemas de control descriptos, y separar tajantemente los roles de evaluación de desempeño, de control disciplinario y de revisión de las decisiones judiciales, asignándolos a distintas personas u órganos, para que cada uno pueda cumplir con sus fines particulares.

III. LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS JUECES

Aprender el concepto de desempeño es fundamental para poder definir un conjunto de herramientas capaces de evaluarlo en el caso de los jueces. Es una categoría multidimensional, compleja, cuya medición se operativiza a través de un conjunto de indicadores que en la práctica requiere constante intervención y mejora continua. Esta declaración es importante para comprender el carácter provisional de las herramientas que se enuncian a continuación, y la necesidad de reflexionar sobre ellas para poder aplicarlas a una realidad concreta como sistemas capaces de aprender y modificarse a la luz de fallas no previstas en su diseño original.

Tales limitaciones no deben detener los esfuerzos por implementar un sistema de evaluación de desempeño, que no es otra cosa que un compromiso técnico creíble para asegurar a la sociedad que las autoridades judiciales pueden definir y comprometerse con fines específicos, en forma transparente.

Definir los aspectos del desempeño que se evaluarán, y cómo, no implica otra cosa que hacer explícitos los supuestos con los que un grupo de actores sociales entienden que se deben enfrentar determinados problemas públicos, y las características deseables en los jueces. La pluralidad y conflicto de visiones es consustancial a este tipo de procesos en una democracia, y en cualquier caso, un sistema de evaluación de desempeño sirve para que los supuestos del accionar de la judicatura y el perfil de juez deseado sean debatidos política y socialmente. En modo alguno puede entenderse que se trata de un sistema neutral que permita un acuerdo perfecto entre actores, ni que sea infalible. Está llamado a ser, ni más ni menos, que una herramienta de aprendizaje organizacional para la evaluación de los jueces y el sistema judicial. Que si bien en su faz interna, a través de la calificación, regula los ascensos de los jueces, en su faz externa busca generar un mecanismo de rendición de cuentas inteligente.

Para ser exitosa a la vez que significativa, la evaluación de desempeño debe asegurarse estar midiendo las dimensiones correctas, que reflejen las prioridades y misiones de la organización, con una visión integrada del desempeño del juez y con indicadores relacionados entre sí.

El punto de partida para delimitar la medición del desempeño considero que se encuentra en el concepto de gestión orientada a resultados, brevemente desarrollado al inicio. Como se ha dicho, la gestión pública de calidad está definida por el logro de resultados con metas preestablecidas, orientadas a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Acá aparecen entonces los dos núcleos centrales a evaluar: los resultados de la labor judicial y la satisfacción de los ciudadanos.

Luego, es necesario agregar al menos dos dimensiones más. Una, la búsqueda de perfeccionamiento individual, medido a través de los esfuerzos de capacitación y desarrollo intelectual realizados. Otra, la opinión de los colegas y empleados, que permiten comprender cómo es visto el evaluado dentro de la organización y su contribución a los resultados colectivos.

Corresponde entonces señalar, aunque sea de modo esquemático, los mecanismos disponibles para obtener evidencias en estas cuatro dimensiones, es decir, cualquier tipo de información que provea elementos para afirmar si las acciones del juez, en un período determinado, han producido determinados resultados.

Por supuesto, su aplicación en un caso particular requiere de un ingente esfuerzo adicional. Parte esencial de dicho esfuerzo será lograr una clara definición previa de objetivos o logros esperados, comprender las formas o esfuerzos necesarios para alcanzarlos, y encontrar indicadores adecuados para medir el grado de correspondencia entre lo propuesto y lo obtenido.

A mi juicio, las herramientas disponibles para una primera aproximación a la evaluación de desempeño de los jueces, en las cuatro dimensiones arriba descritas, son:

1. Resultados de la gestión, midiendo eventos claves de la actuación del juez.
2. Encuestas de satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios del sistema de justicia.

3. Revisión de antecedentes personales.

4. Encuestas internas a los operadores judiciales.

Siempre es necesario prestar especial atención al costo de las herramientas, que no debe superar la utilidad de los instrumentos. También es clave que se apliquen de modo uniforme y neutral.

No resulta recomendable, por su elevado costo de producción, trabajar con resultados de gestión recogidos manualmente, ni tampoco con informes de comisiones de expertos sobre las decisiones de los jueces. En este segundo caso, además, se agrega el alto riesgo de injerencia en el núcleo de reserva propio de la independencia judicial que significa evaluar las sentencias de los jueces.

Las cuatro dimensiones indicadas, en conjunto, resultan adecuadas para evaluar el desempeño de los jueces, y la utilización de una variedad de métodos y fuentes otorgará mayor fiabilidad a las calificaciones a las que se arriben.

Se desarrollan a continuación algunas consideraciones sobre cada una de ellas. Se omite, en razón de la especificidad y la brevedad, desarrollar en detalle los indicadores con los cuales cada dimensión podría ser evaluada.

1. Resultados de la gestión

En esta dimensión se incluyen los productos y resultados generados por la actividad del juez en un período dado. Se trata de centrarse en eventos claves para el servicio de justicia, con unos pocos indicadores. Cuando la evaluación mide el comportamiento en el trabajo, debe fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados.

Por supuesto, estos resultados deben estar alineados con los que el control de gestión busque en las unidades o tribunales, aunque no deben ser necesariamente idénticos.

Sí es un requisito, a esta altura de los tiempos, que los resultados que se midan se extraigan automatizadamente, prácticamente sin costo ni esfuerzo adicional, de la información ya acumulada en los sistemas informáticos de gestión.

A continuación se muestra un ejemplo de un indicador de evaluación de resultados de la labor de los fiscales, tomado del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, fácilmente extrapolable a la evaluación de resultados de los jueces. Acorde con lo sostenido sobre su generación automatizada, el mismo está extraído del sistema informático Kiwi. En el ejemplo, se evalúa la tasa de elevaciones a juicio, con la cantidad y proporción de requerimientos de juicios sobre el total de casos en investigación para un período determinado.



Revista de Estudios Judiciales N° 1
Páginas 25 - 42 [2014]

Deliberadamente no nos referimos a las necesidades y expectativas de los abogados. Estos, sea como abogados particulares, o en el rol de fiscales y defensores, intervienen como profesionales en el proceso judicial. Sin perjuicio de que muchas veces no pertenecen formalmente al Poder Judicial, son parte necesaria del sistema de justicia. Por tanto, no son los destinatarios finales del servicio de justicia, que debe orientarse a los ciudadanos y la sociedad, cuyas necesidades y expectativas deben ser el centro de preocupación de una gestión pública de calidad.

Este foco en el ciudadano, en tanto usuario o destinatario final del servicio de justicia, debe llevar a un permanente relevamiento de sus opiniones, de sus necesidades y de sus expectativas. Para ello, debe partirse de un estudio inicial que las identifique, asumiendo que existe un sesgo que distorsiona lo que lo que los operadores creen que son las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

A título de ejemplo, durante el proyecto de Reestructuración y reorganización del Sistema Procesal Penal de la provincia del Chaco, Argentina, desarrollado en el año 2011, se detectó que había notables discrepancias entre las expectativas de las víctimas de delitos respecto de la atención a recibir, y lo que los operadores creían que las víctimas esperaban. Los operadores no visualizaban la importancia que tiene para las víctimas que “le expliquen la situación del caso” (que es su primera prioridad con el 58%), e identificaban como primera necesidad de las víctimas la rapidez de la atención. Necesidad que para las víctimas estaba en tercer lugar. Sí coincide la percepción de los operadores con la opinión de las víctimas el poner en segundo lugar el respeto y tiempo para escuchar (36% y 54%, respectivamente). En orden a la investigación del caso, las expectativas de las víctimas fueron detectadas más ajustadamente por los operadores como necesidades legítimas, coincidiendo en el orden de prioridad asignado tanto a “que se encuentre y condene al culpable” (67% y 44%), como a “que le reparen el daño causado” (54% y 44%), aunque la necesidad identificada en tercer lugar por ambos “que termine esta situación lo antes posible”, tiene mucha más prioridad para las víctimas (42%) que lo que los operadores creen (11%).

Con las necesidades y expectativas correctamente identificadas, pueden establecerse encuestas sistemáticas del nivel de satisfacción de los ciudadanos, respecto a los servicios y atención brindados por cada juez. Para elaborar tales encuestas, se deben identificar los atributos de calidad que caracterizan el servicio prestado, y ponderar la importancia otorgada a cada uno.

Nótese que no es necesario que un mismo ciudadano conozca y distinga el desempeño de cada uno de los jueces que integran un tribunal y pueda compararlos. Lo que es necesario es que el ciudadano encuestado pueda calificar el desempeño de un juez en un determinado caso o acto procesal.

3. Revisión de antecedentes personales

Esta revisión de antecedentes personales atiende a la dimensión individual y afán de superación del juez.

Las características principales de esta revisión es que cada tipo o categoría de antecedentes debe contar con calificaciones predeterminadas (es decir, cómo se calificará cada título o actividad), y se deben tratar separadamente los títulos académicos de los demás antecedentes relevantes.

En el caso de los títulos académicos, debe establecerse cuáles son pertinentes y qué puntaje brindan, sean obtenidos antes o durante el período evaluado. Ya que un segundo título universitario, aunque obtenido tiempo atrás, puede implicar una mejor calificación para el ascenso. Si no se obtienen nuevos títulos, estos antecedentes aportarán un puntaje similar en evaluación tras evaluación.

Para los demás antecedentes, debe identificarse con claridad cuáles son relevantes y en qué cantidad se espera que sean realizados durante el período evaluado. Entre los posibles antecedentes a tener en cuenta, son relevantes la publicación de artículos y libros, el dictado de conferencias y la asistencia a cursos de diferente extensión y pertinencia.

A diferencia de los títulos académicos, en la medida que se incentiva a que el juez los realice durante la carrera judicial como modo de mantenerse actualizado, se deberán tener en cuenta sólo los realizados durante el período evaluado. Y es aconsejable poner un tope al puntaje que brindan: con seguridad, nadie pretende que los jueces destinen centenares de horas por año a escribir libros o realizar clases en la universidad.

4. Encuestas internas

En la medida de lo posible, y siempre de forma coherente con la cultura interna, resulta aconsejable utilizar encuestas a los colegas y empleados de los jueces. Este tipo de indagaciones aporta algo similar a los mecanismos de evaluación de 360 grados, con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales.

También aporta a la comprensión del clima de trabajo interno, y de los logros o fracasos colectivos del área u organización a la cual pertenecen los jueces evaluados.

Esta herramienta implica aceptar que los jueces pueden recibir retroalimentación de su desempeño por parte de los operadores judiciales afectados por el mismo, ya sea que estén situados por debajo o en equivalente posición jerárquica. Se incluye a los administradores de cortes, empleados, y otros jueces. Acá deben incluirse los abogados, fiscales y defensores, que, en tanto colaboradores del sistema judicial, son parte del mismo. A los fines de evitar las amenazas a la independencia judicial, es preferible no incluir la evaluación por jueces de instancias superiores.

5. Participación de los jueces en el diseño de la medición

Para terminar con este breve avance sobre las dimensiones operativas de la evaluación de desempeño de los jueces, debe señalarse que una vez definidas las cuestiones a evaluar y las herramientas a utilizar en cada caso, deben darse dos discusiones donde los jueces pueden, y deben, desempeñar un rol relevante.

Una discusión es acerca de la incidencia que cada una de las cuatro dimensiones, y eventualmente los distintos indicadores con que se mide cada una, tendrá en la ca-

lificación final del desempeño del juez. ¿Qué ponderación debe tener la capacitación lograda en el período bajo análisis respecto de los resultados obtenidos? ¿Pueden tener el mismo peso la realización de cursos y estudios académicos que la satisfacción de los ciudadanos? Aquí existen varias alternativas, cuya elección es aconsejable que surja de un consenso técnico-político de los actores involucrados.

La segunda cuestión a definir se relaciona con las metas que se considerarán óptimas, aceptables o por debajo de lo esperable. Deben cuantificarse los resultados que se esperan de la aplicación de cada indicador, y segmentarse de antemano, para evitar discrecionalidad en su apreciación.

Si bien las discusiones sobre la ponderación de las metas y su cuantificación tienen vertientes técnicas ineludibles, es central otorgar la mayor participación posible en ellas a los jueces. Ellos serán evaluados con estas herramientas y deben, por lo tanto, comprenderlas con claridad. Su participación debería orientarse, además, a resguardar la garantía ciudadana de independencia judicial, valor central en el estado democrático de derecho.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo del análisis, han quedado fundamentadas las respuestas a las preguntas planteadas al inicio. Efectivamente, es posible y conveniente evaluar el desempeño de los jueces. Esta evaluación, correctamente enfocada, no representa una amenaza a la independencia judicial; por el contrario, puede servir para fortalecerla, al restringir el control disciplinario a sus límites propios y mitigar el verticalismo judicial tradicional.

Las cuatro dimensiones propuestas para la evaluación de desempeño de los jueces son los resultados, la satisfacción de los ciudadanos, los antecedentes personales y la visión de los colegas y empleados. Cada dimensión es evaluada con herramientas propias, que utilizadas de modo conjunto y sistemático, pueden configurar un mecanismo simple, económico y eficaz para iniciar el camino de la evaluación del desempeño de los jueces.

Se trata de un camino de aprendizaje organizacional que permitirá ajustar las mediciones, ratificar o rectificar supuestos, reformular indicadores, conseguir información más variada y más sólida. Y que contribuirá, si es utilizada para una rendición de cuentas inteligente, a reconstruir la legitimidad de la justicia en la sociedad, mostrando el compromiso de los jueces como verdaderos servidores públicos.

BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA CITADAS

- ARELLANO GAULT, David, LEPORE, Walter, ZAMUDIO, Emilio y BLANCO, Felipe (2012): *Sistemas de Evaluación de Desempeño para organizaciones públicas: ¿cómo construirlos efectivamente?* (México DF, Centro de Investigación y Docencia Económica), p. 224.
- CÁRDENAS, Emilio J. y CHAYER, Héctor M. (2007): "Corrupción, rendición de cuentas y la disciplina de los jueces en América Latina" en: Huguette Labelle, Kamal Hos-sain, Baltasar Garzón Real [et al.], *Transparency International. Informe global de la*

- Corrupción 2007: corrupción en los sistemas judiciales* (Buenos Aires, Editores del Puerto), pp. 56-61.
- CLAD-CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2008): “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>> [fecha de consulta: 10 de abril de 2014].
- Hugo Quintana Coello y otros (*Corte Suprema de Justicia*) respecto de Ecuador (2011): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2 de agosto de 2011.
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (2013): “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>> [fecha de consulta: 10 de abril de 2014].
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2007): “La independencia judicial y la corrupción” en: Huguette Labelle, Kamal Hossain, Baltasar Garzón Real [et al.], *Transparency International Informe global de la corrupción 2007: corrupción en los sistemas judiciales* (Buenos Aires, Editores del Puerto), pp. 17-28.
- SESÚN, Domingo (2006): “Responsabilidad disciplinaria de los jueces” en: Santiago, Alfonso (director), *La responsabilidad judicial y sus dimensiones* (Buenos Aires, Editorial Ábaco), pp. 653-745.
- VIGO, Rodolfo Luis (2007): *Ética y Responsabilidad Judicial* (Santa Fe, Rubinzal Culzoni Editores), p. 312.
- WOISCHNIK, Jan y STEFANIE, Ricarda Roos (2005): *Códigos de Ética Judicial* (Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung E. V.), p. 261.