

# EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

## Documento de fundamentación

### Antecedentes

1. Con fundamento en lo resuelto en la primera reunión de coordinadores nacionales de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes Supremos y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en La Antigua en enero de 2002, se propuso la necesidad de constituir un grupo de trabajo para elaborar el estudio técnico o de investigación sobre evaluación del desempeño. Esta área temática constituía actividad de seguimiento de la VI Cumbre.
2. En la 4ª reunión preparatoria, de acuerdo con la metodología previamente aceptada por todas las delegaciones asistentes en la reunión de Cartagena de Indias (Colombia) del 17 al 19 de junio de 2002, se elaboró un documento de trabajo por el grupo de trabajo que integraba evaluación del desempeño. En la preparación del citado documento participaron los siguientes países: España, México, Nicaragua, Panamá, Colombia y Perú. El documento fue sometido a deliberación en de plenario en la mencionada reunión preparatoria de Cartagena de Indias (Colombia). Del mismo modo en la reunión preparatoria del III Encuentro de Consejos celebrada también en Cartagena de Indias (Colombia), durante la primera semana de junio, se trabajó sobre la misma área temática bajo la denominación Inspección y Vigilancia Judicial.
3. España como país responsable de la comisión formuló un *cuestionario*<sup>1</sup>. Los citados cuestionarios fueron distribuidos a todos los países. Han contestado a los mismos, salvo omisión involuntaria, los siguientes países: República Dominicana; Colombia; Costa Rica; México; Venezuela; Uruguay; Panamá; Paraguay; España; Nicaragua, Guatemala, Perú y El Salvador.
4. Adjuntaron documentación complementaria<sup>2</sup> los siguientes países:
  - a. Paraguay :(Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema);

---

<sup>1</sup> Las respuestas a los cuestionarios figuran como anexo al presente documento. El cuestionario adoptado en las reuniones de Cumbre y en la de Consejos es el mismo.

<sup>2</sup> Figuran como anexos al presente documento.

- b. Costa Rica : Plan Estratégico del Poder Judicial 2000-2005
  - c. Colombia: información (con gráficos) sobre instrumento que intervienen en el proceso de reordenamiento, parámetros para el reordenamiento, logros y retos del reordenamiento.
  - d. Guatemala: Reglamento de Evaluación del Desempeño y Comportamiento Profesional de Jueces y Magistrados (Acuerdo 1/2000 --modificado según Acuerdo 2-2001 de fecha 9 de octubre de 2001 y Acuerdo 1-2002 de fecha 19 de marzo de 2002)
5. El objetivo que se pretendía con la contestación y valoración de los datos que arrojasen los cuestionarios no era otro que cumplir la voluntad expresada en la Declaración de Canarias (VI Cumbre) dirigida a redactar un documento que contuviera los principios orientadores para la evaluación del desempeño de jueces, con el fin de que sirvan como instrumento o guía a los países iberoamericanos para el desarrollo y mejoramiento de su sistema. La tarea sin duda resulta compleja y llena de obstáculos. Pero con el presente documento comienzan a sentarse las bases para la definitiva elaboración del mencionado documento.

### **Las respuestas a los cuestionarios<sup>3</sup>**

Una valoración ponderada de las respuestas dadas al cuestionario sobre evaluación del desempeño/inspectoría judicial arroja el siguiente diagnóstico:

A la pregunta si en su Estado existe un sistema de Inspectoría Judicial.

Todos los países que han contestado disponen de un sistema de inspección judicial que en algunos casos además realiza funciones de evaluación del desempeño de los jueces.

Si la respuesta era afirmativa se pedía una breve descripción de su organización y sus funciones.

La valoración de las respuestas resultó complicada. Existe una gran variedad de situaciones por lo que no es posible encontrar un modelo común que sirva ni siquiera para una parte de los países que han contestado al cuestionario. En unos casos nos encontramos ante servicios de inspección que están empezado a trabajar. En otros los servicios existen desde hace más de una década y tienen ya amplia experiencia. Dependen normalmente de las Cortes Supremas de Justicia

---

<sup>3</sup> Se recuerda que el cuestionario adoptado para Cumbre y Encuentros fue común.

pero en otros casos dependen de los Consejos de la Judicatura. En unos casos sólo realizan inspección de tribunales propiamente dicha y en otros también, además, evaluación de jueces y magistrados.

Con todo hay coincidencia general en resaltar la importancia de los servicios de inspección, en su utilidad, incluso en su carácter imprescindible, para el buen funcionamiento de la justicia y en la conveniencia de dotarles no sólo de medios materiales sino también de una buena organización. En general se considera que la inspección es un instrumento esencial en la modernización de los sistemas judiciales y en la consecución de una justicia que atienda las necesidades de la sociedad.

A la pregunta ¿Los miembros de la Inspectoría judicial son jueces o Magistrados?

Tampoco aquí existe unanimidad al respecto. En buena parte de los casos los inspectores no son jueces o magistrados. Por ejemplo, en Nicaragua, son abogados incorporados ante la Corte Suprema de justicia.

¿Los miembros de la inspectoría judicial están dedicados exclusivamente a la función inspectora o desempeñan a la vez un Organismo Judicial?

En buena parte de los casos la función inspectora se realiza con exclusividad.

A la hora de describir las funciones:

En la mayoría de los países la inspección concentra sus esfuerzos en los posibles retrasos, problemas de organización o de personal y análisis de la suficiencia de los medios materiales de los órganos judiciales. También en la mayor parte de los países el objetivo de la misión inspectora no sólo es controlar sino también ayudar a una mejor gestión de los órganos judiciales. Las consecuencias pueden ser importantes, por ejemplo, en lo relativo al mapa judicial (buen ejemplo de ello está siendo la reorganización del mapa judicial en Colombia)

A la cuestión: ¿En su Estado existe un sistema de evaluación del desempeño distinto del que hace la Inspectoría judicial?.

En algunos países no existe valoración del desempeño propiamente dicha. En los casos en que si existe, a menudo se hace la valoración por una autoridad distinta de la encargada de las inspecciones ( por ejemplo en Uruguay).

Al hilo de lo anterior se formulaba la siguiente cuestión: ¿Si la respuesta al apartado anterior ha sido positiva, describa en los apartados siguientes sus características?

No existen dos sistemas iguales. En general la valoración la realizan bien los servicios de inspección bien los superiores jerárquicos. Existe una gran variedad

de casos respecto al grado de detalle de la evaluación realizada, órganos judiciales evaluados, etc.

En el plano organizativo las preguntas gravitaron sobre los siguientes extremos:  
¿Cuántas personas componen la unidad administrativa que efectúa la evaluación?

Existe gran variedad de situaciones. Desde países en los que la evaluación no se realiza, otros en los que apenas ha empezado y otros con un sistema bien afianzado.

¿Con qué periodicidad se hace la evaluación?

También aquí existe una gran variedad de posibilidades: desde un año a varios o aquellos casos en que sólo hay evaluación en el momento de confirmar en su cargo a magistrados (por ejemplo en Panamá)

Entrando en el sistema de evaluación las preguntas se orientaron en conocer determinados aspectos:

¿Su sistema de evaluación comprende aspectos cuantitativos? Cuáles?

Cuando el sistema de evaluación existe suele consistir en un sistema cuantitativo, es decir número de sentencias o número de asuntos resueltos. Es la llamada *evaluación por módulos*. Por ejemplo, en Paraguay, se tiene en cuenta el número sentencias de los últimos 3 años, el número de sentencias revocadas, anuladas y confirmadas o que hayan sido declaradas como inconstitucionales o sujetas a casación y, finalmente, se evalúan 3 sentencias seleccionadas por el propio magistrado evaluado.

Especialmente interesante resulta el caso mexicano en que el servicio de inspección judicial ( la visitaduría), ha introducido nuevos factores de valoración que atienden a requisitos formales de la actividad jurisdiccional pero sin entrar en la calidad de dicha labor ni tampoco opinar sobre fundamento de las determinaciones de los jueces. En este momento la inspección mexicana verifica, además de aspectos cuantitativos, un examen de cuestiones formales de las sentencias relativas a la fundamentación, motivación, congruencia y pronunciamiento sobre los criterios de jurisprudencia invocados por las partes.

¿Su sistema de evaluación comprende controles de calidad?  
¿Cuáles?

No suele haber tales controles de calidad aunque ya se han mencionado los casos mexicano y paraguayo que incluyen tal metodología

También se recabó la enumeración de las consecuencias de la evaluación negativa del desempeño

La consecuencia suele ser algún tipo de sanción administrativa incluyendo la pérdida de la condición de juez o magistrado.

¿Existe en su Poder Judicial un sistema de dirección por Objetivos?

En muchos casos sí pero no en todos. Por ejemplo, Costa Rica, tiene un plan estratégico del 2000 al 2005 que detalla las áreas estratégicas sobre las cuales se desarrollan los objetivos de cada año; existe en Costa Rica un manual que incluye el detalle por oficina y área estrategia. Otros países están procurando establecer un sistema de dirección y planificación estratégica por objetivos como, por ejemplo, Uruguay.

Se interesó el dato relativo a los objetivos para el año 2002-

Cada país tiene los suyos y no es posible generalizar. Paraguay, por ejemplo, menciona, entre otros, la simplificación de procedimientos en materia civil, comercial, laboral y contenciosa con el objetivo de conseguir un código nuevo y único para estos procesos.

¿El seguimiento de los Objetivos lo hace?

En la mayoría de los casos la dirección de planificación

¿Existe en su Poder Judicial un sistema de Estándares de producción para cada clase de Jueces o Magistrados?

En algunos países si, por ejemplo, España que utiliza módulos distintos según se trate de civil, contencioso, penal o laboral

Al momento de enumerar los estándares principales.

No existe un modelo unificado ni mucho menos. España los módulos, por ejemplo, son los siguientes:

- a). civil: por tipo de procedimiento
- b). contencioso: por materia
- c). penal: por tipo de procedimiento
- d). laboral: según materia

En cuanto a quien hace el control de cumplimiento de estándares:

Tampoco existe un modelo uniforme

A la pregunta relativa a los criterios que rigen la creación de nuevos juzgados

- a). Población
- b). Numero de Asuntos judiciales
- c). Distribución geográfica

En la mayoría de los casos se trata de los motivos anteriores mezclados de diversa manera en cada país.

¿Disponen de un seguimiento estadístico de la actividad de los juzgados?

Normalmente sí

Se interesó, para caso de ser la respuesta positiva, la siguiente información:

- a). Comprende los asuntos pendientes a 31 de diciembre de cada año
- b). Comprende los asuntos entrados cada año
- c). Comprende los asuntos resueltos cada año
- d). Permite identificar al Juez que resuelve cada asunto.

Según los países. En algunos se obtiene toda información mencionada en la pregunta, en otros una parte o, incluso, otros tipos de información. Por ejemplo en Colombia las estadísticas contienen la relación demográfico-judicial, además de los asuntos mencionados

¿La periodicidad del acopio de datos estadísticos es?

En la mayoría de los países se trata de estadísticas anuales aunque a veces se recogen también trimestral y semestralmente e incluso semanalmente.

Si hubiera de crear o modificar el sistema de evaluación del desempeño en la carrera judicial de su país que aspectos de los señalados a continuación desearía incluir ( marcar)

- a). Crearía un Estándar de producción
- b). Crearía un Estándar de Carga máxima de trabajo
- c). Tendría en cuenta el trabajo excesivo
- d). Mediría la producción individual

- e). Mediría la calidad de las Resoluciones Judiciales
- f). Mediría la capacitación de los jueces
- g). Tendría una división especializada en evaluación
- h). Confiaría la evaluación a la Inspección

En general las contestaciones son positivas respecto a todos los asuntos mencionados en la pregunta aunque existe cierta división de opiniones respecto a la medición de la capacitación de los jueces ya que algunos consideran que esto sería entrar a analizar el fondo de las resoluciones judiciales lo cual es una exclusiva competencia jurisdiccional de los órganos apelación judicial. Algunos países, como Uruguay, están estudiando una posible modificación del sistema de evaluación del desempeño.

### **Evaluación del desempeño**

Considerando que la cultura jurídica tiene una doble vertiente externa e interna, entendida esta última como la exigencia de que los miembros del poder judicial deben intentar suplir las deficiencias del sistema con un esfuerzo suplementario de dedicación a la tutela de los derechos del ciudadano que les viene encomendadas, parece conveniente establecer un sistema de evaluación que sin afectar al principio de independencia judicial permita valorar ese esfuerzo como instrumento para intentar garantizar que sea efectivo el derecho de los ciudadanos a una rápida, eficiente y sin dilaciones necesarias.

Genéricamente la evaluación del desempeño puede definirse como la herramienta técnica que construyen las Organizaciones para comprobar periódicamente que sus empleados ajustan sus conductas y por tanto sus resultados a los objetivos de la Organización.

El marco de un sistema de evaluación del desempeño quedó definido por la Cumbre de Santa Cruz de Tenerife de mayo 2001. Ya en los trabajos preparatorios de aquella reunión se sentaba las siguientes premisas, que siguen teniendo plena validez y vigencia en el momento actual, una vez analizadas las respuestas a los cuestionarios:

1. La función jurisdiccional del Estado, consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que constituye uno de los cometidos esenciales del mismo, como organización política y jurídica de la sociedad. El cumplimiento de tal función esencial, persigue finalidades superiores como: la justa y legal resolución de los conflictos entre personas y grupos de personas; la protección de los derechos iguales de todos y la armónica y equitativa convivencia social, en un Estado de Derecho.

2. Los tribunales judiciales ejercen la función jurisdiccional del Estado en nombre de los pueblos y para beneficio de todas las personas. En una sociedad democrática, la soberanía radica en los pueblos, que la delegan en los poderes públicos. Por tanto, la potestad jurisdiccional (jurisdicción) y el empleo del poder estatal para establecer obligatoriamente la solución del caso (imperium), pertenece a los pueblos y son administrados por los tribunales del poder judicial y otros tribunales jurisdiccionales (aunque no integren tal poder, como los tribunales constitucionales separados, que existen en varios países). A su vez las personas y los grupos que integran los mismos pueblos son los destinatarios del servicio estatal de justicia.
3. Para que la función jurisdiccional sea ejercida con justicia, eficiencia y eficacia, es imprescindible, entre otras condiciones, que la sociedad y el Estado cuenten con jueces (en esta expresión se incluye a todos los jueces, juezas, magistrados y magistradas que ejercen la función jurisdiccional, independientemente de las diversas terminologías utilizadas en los distintos países) independientes y plenamente aptos, desde los puntos de vista ético y técnico, para el ejercicio de esa delicada y compleja función.
4. Diversas condiciones políticas, sociales, económicas y educativas han de favorecer la existencia de los mejores jueces que una sociedad democrática pueda disponer. Entre ellas, es de importancia central, el establecimiento de un excelente sistema de selección de los candidatos a los cargos de la judicatura, tanto para su primer ingreso, como para los ascensos y traslados.
5. Este sistema, que en muchos países se constituye en un conjunto de normas y procedimientos denominado “carrera judicial”, ha de ser objetivo, público, rodeado de garantías y debe tener como principal finalidad: la selección de las personas más aptas entre todas las que postularan para cada cargo de la judicatura, sin “discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición”<sup>4</sup>.
6. Para asegurar la independencia judicial (y con ella, la imparcial y justa resolución de los asuntos sometidos a la jurisdicción) es imprescindible que la selección para el primer ingreso a la judicatura sea justa, rigurosa e imparcial y que luego de su ingreso, los jueces vean asegurado su derecho a la carrera judicial, siempre que mantengan su aptitud ética y técnica, e independientemente de que

---

<sup>4</sup> *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, de las Naciones Unidas, numeral 10*

las autoridades a las que corresponda resolver sobre permanencia en los cargos, ascensos o traslados, estén o no de acuerdo con el contenido jurisdiccional de las decisiones adoptadas por aquellos jueces.

7. Los jueces no han de “deber” sus cargos, sean de ingreso o de ascenso, a persona ni institución alguna, sino a su propia integridad moral, conocimientos en derecho y cultura general, independencia, imparcialidad, ecuanimidad, dedicación al servicio de justicia, compromiso con la protección de los derechos humanos, entre otros valores imprescindibles para ejercer la función, con justicia y eficiencia.
8. En varios países se considera que favorece la independencia judicial la garantía de la “vitalicidad”, que consiste en que, mientras no se demuestre que el juez ha perdido su capacidad ética o técnica (en proceso rodeado de todas las garantías), la permanencia en la judicatura es de por vida, o “hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa”.<sup>5</sup>
9. En otros países, los jueces son electos o designados para determinados períodos. En principio, tal régimen parece contrario al concepto mismo de carrera judicial. Sin embargo, en estos casos, la independencia judicial estará igualmente garantizada si la renovación de los mandatos no es impedida a los jueces que deseen permanecer en sus cargos y se hubieran desempeñado rectamente y con un mínimo exigible de eficiencia. Por ello, los Principios básicos de las Naciones Unidas no desestiman el régimen de designación por períodos, o lo que es lo mismo, no exigen la garantía de la vitalicidad; pero sí, la de inamovilidad.
10. En este contexto, en la actualidad se ha hecho necesario que los estados cuenten con un mecanismo, justo y rodeado de garantías, para evaluar el desempeño de los jueces.
11. Las finalidades de tal mecanismo son: establecer si a determinado juez le ha de ser renovado su mandato, cuando expire su período (en los países que no han adoptado la garantía de la vitalicidad), evaluar las aptitudes técnicas y éticas de cada juez, con la finalidad de establecer nóminas (o listas) preferenciales de todos los jueces de determinado grado o categoría, con vistas a ascensos, o a traslados a cargos de mayor responsabilidad o complejidad.

---

<sup>5</sup> *Principios básicos, citados, numeral 12.*

12. La evaluación no se dirige a la persona del juez, sino a su desempeño en el ejercicio de la función jurisdiccional, durante el período correspondiente. Nunca debe inmiscuirse en la vida privada del juez, ni en su intimidad personal, ni menoscabará los derechos y libertades fundamentales del juez, como persona. Tampoco la evaluación ha de rozar lo que el juez decidió en el ejercicio independiente de la función jurisdiccional. Sino, que se dirigirá a los aspectos externos del desempeño de tal función, como la asiduidad, el decoro, la dedicación al trabajo, la puntualidad, el orden, el respeto a colegas y usuarios del servicio de justicia, la reserva en los asuntos conocidos en el ejercicio de su función, etcétera; y también a si el juez fundamentó suficientemente sus decisiones, cuando tales fundamentos son necesarios por tratarse de cuestiones discutibles o discutidas en el proceso en que el juez resuelve. Pero la evaluación no ha de atender al sentido en que el juez resolvió, que quedará en el ámbito intangible del ejercicio independiente de la función jurisdiccional y sólo puede ser revisado por otros tribunales en el ejercicio de la misma función, según el orden legal de las instancias.
13. Se ha de cuidar especialmente que los procedimientos de la evaluación no ubiquen al juez en una posición de subordinación respecto de funcionarios que ejercen una función administrativa (de cuya naturaleza jurídica participa la propia evaluación, con sus procedimientos y decisiones). En todo momento se ha de tener presente que los jueces son los miembros de un poder representativo del Estado y, como tales, están revestidos de la dignidad propia del ejercicio de la función jurisdiccional en nombre de sus pueblos.
14. La evaluación debe propender al mejoramiento del desempeño de cada juez y del ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, en su conjunto, estimulando el progreso en la capacitación profesional de los jueces y en la afirmación de su independencia y demás valores éticos e intelectuales.
15. Cuando la evaluación reúne las características y garantías descritas, los jueces han de aceptarla de buen grado, no considerándola una amenaza a su independencia, sino una oportunidad de mejoramiento en la función y de obtener los ascensos a que tienen derecho por un método objetivo y respetuoso de su dignidad.

Los efectos previstos en los artículos 14, 23 y 24 del Estatuto del Juez Iberoamericano aprobado el año pasado contienen las líneas esenciales sobre las que se diseña el sistema de evaluación del desempeño.

## **Art. 14 Principio de inamovilidad**

*Como garantía de su independencia, los jueces deben ser inamovibles desde el momento en que adquieren tal categoría e ingresan a la Carrera Judicial, en los términos que la Constitución establezca.*

*No obstante, podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca, o destitución o separación del cargo declarada en caso de responsabilidad penal o disciplinaria, por los órganos legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan.*

## **Art. 22 Evaluación del desempeño**

*En garantía de la eficiencia y calidad del servicio público de justicia, puede establecerse un sistema de evaluación del rendimiento y comportamiento técnico profesional de los jueces.*

## **Art. 23 Consecuencias de la evaluación negativa del desempeño**

*El desempeño inadecuado o deficiente en el ejercicio de la función jurisdiccional, debidamente acreditado mediante procedimiento legal y reglamentariamente establecido que prevea la audiencia del juez, puede conllevar la aplicación de periodos de capacitación obligatoria o, en su caso, la aplicación de otras medidas correctivas o, en su caso, la aplicación de otras medidas correctivas o disciplinarias.*

Los sistemas de evaluación del desempeño ponen siempre de manifiesto los valores dominante en un momento determinado en el poder judicial.

La mayoría de los países cuentan con un sistema de evaluación del desempeño que responde a unas pautas o criterios propios que van desde parámetros exclusivamente cuantitativos, pasando por sistemas híbridos que mezclan control de calidad y cantidad del trabajo judicial hasta otros sistemas que dan entrada a indicadores tales como la opinión de Abogados y otros usuarios de la justicia, incluso factores externos a la actividad judicial como desempeño de funciones académicas, publicaciones, etc.

Por tanto, la evaluación del desempeño ha de ser concebida como un sistema de mejora de la actividad judicial y de apoyo al trabajo del juez, que contribuya a fortalecer la eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia.

Más concretamente, la evaluación ha de consistir en comparar la actuación del Juzgador con un estándar predefinido sobre al menos estos extremos:

- a). No ha de dirigirse a la persona del juez sino a su desenvolvimiento profesional
- b). Tendrá un marco de definición objetivo y publicado, conocido de todos antes de la primera evaluación
- c). Ha de ser realizado profesionalmente
- d). Los resultados han de ser revisables ante una autoridad distinta de la que evalúa
- e). La evaluación del desempeño es el sistema de medición de las pautas de conductas del Juez, comparadas con un estándar, desde el normal desenvolvimiento hasta la excelencia.
- f). Los resultados de la evaluación del desempeño podrán considerarse para la promoción profesional del juez y para impulsar políticas de incentivos en el desenvolvimiento de la actividad judicial, como consecuencias positivas de la evaluación del desempeño la constatación de su actuación profesional.