

MEJORES JUECES, MENOS IMPUNIDAD



GUATEMALA, MARZO 2019

Descargue los documentos completos de las propuestas de pasos urgentes para un buen gobierno en www.asies.org.gt

Para fortalecer la independencia judicial, mejorar la eficiencia y contribuir al combate de la impunidad, es fundamental impulsar la carrera profesional en el ámbito de la administración de justicia. Con el objetivo de lograr esto, la evaluación del desempeño juega un papel esencial, pues permite que la selección de los juzgadores y su desarrollo profesional se deban a sus méritos, para que estos sean personas idóneas para impartir justicia.

En Guatemala, la labor de evaluar el desempeño de los jueces y magistrados está a cargo del Consejo de la Carrera Judicial (art. 6 de la Ley de

la Carrera Judicial). Desde 2014 al 2017 se han realizado 1,169 evaluaciones a jueces tanto de Paz como de Primera Instancia. A pesar de que el promedio de estas evaluaciones es satisfactorio y la nota promedio supera los 85 puntos, la población mantiene una opinión negativa en relación al desempeño del sistema de justicia, especialmente sobre el Organismo Judicial (OJ)¹.

Categoría de juez	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017
Juez de Primera Instancia	157	87	147	150
Juez de Paz	155	103	160	210
Total	312	190	307	360

Nota: adaptado de Oficio UNED-380-2018, de fecha 17 de julio por OJ, Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional, 2018 y Oficio UNED-735-2018, de fecha 19 de septiembre de 2018 por OJ, Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional, 2018.

La evaluación del desempeño permite que la selección de los juzgadores y su desarrollo profesional se deban a sus méritos.

¹ En el estudio de ASIES *Cultura Política de la Democracia en Guatemala y en las Américas, 2016/2017* se establece que el nivel de confianza en las cortes del país obtuvo 43.6 puntos, estando incluso por debajo de la confianza en la policía que obtuvo 44.5 puntos. El Organismo Judicial es la institución del sector justicia (de las incluidas en el estudio) en la que menos confían los guatemaltecos.

¿Cuáles son los principales problemas del Sistema de Evaluación del Desempeño?

La poca efectividad de los órganos jurisdiccionales lleva años en discusión, sin embargo, esta situación no varía. Por lo tanto, merece la pena preguntarse: ¿es un problema de diseño institucional, de carencia de recursos, o radica en el número, capacidades y habilidades de los jueces? En general, se suele pensar que es un problema que involucra todas las variables.

Los problemas identificados en el Sistema de Evaluación del Desempeño son de dos tipos. El primero relacionado con aspectos institucionales, entre los cuales destaca la inestable relación del Consejo de la Carrera Judicial (CCJ) con la Corte Suprema de Justicia y la resistencia de los jueces a someterse a la autoridad del Consejo. Otro aspecto institucional lo constituye la precaria situación financiera y de recursos humanos de la Unidad de Evaluación del Desempeño. Por otro lado, también resalta como desafío la implementación de la nueva Ley de la Carrera Judicial (Decreto n. °32-2016 del Congreso de la República de Guatemala), para la cual aún no existe reglamento, y por lo tanto las condiciones para su implementación son inadecuadas.

La otra clase de problema está asociada directamente con el Sistema de Evaluación del Desempeño, en especial lo relacionado con la periodicidad de las evaluaciones y el perfil de los evaluadores. La regularidad de los procesos de evaluación no se encuentra estandarizada por lo que algunos jueces son evaluados cada cuatro años, otros cada cinco años y otros anualmente, lo que afecta el principio de igualdad que debe caracterizar el sistema. En relación a los evaluadores, se ha objetado con anterioridad que la revisión del trabajo de los jueces la realizan personas que no son abogados.

¿Cuál es la situación de la Unidad de Evaluación del Desempeño del Consejo de la Carrera Judicial?

La Ley de la Carrera Judicial (LCJ) entró en vigencia en noviembre de 2016, lo que suponía la integración de un CCJ con una nueva estructura, que a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño implementaría los sistemas técnicos de evaluación del desempeño y comportamiento profesional de jueces y magistrados, así como llevar un registro de expedientes y elaborar informes sobre su desempeño para los efectos legales que correspondan.

Sin embargo, debido a omisiones legislativas e imprecisión de algunos de sus artículos relacionados con el Consejo de la Carrera Judicial, su conformación ocurrió casi un año posterior a lo previsto. Las ausencias normativas que causaron los efectos negativos fueron: a) la indeterminación de la continuidad del CCJ electo previo a la vigencia de la ley; b) el vacío legislativo en la elección de tres de los *consejeros externos*, profesionales de otras disciplinas a la de ciencias jurídicas y sociales que no ejercían judicatura.

La Corte de Constitucionalidad (CC) resolvió este problema con la respuesta a la opinión consultiva² de la Presidenta de la CSJ e integrante del entonces CCJ en ejercicio, en la que indicó que los miembros del CCJ que ejercían el cargo previo a la entrada en vigencia de la ley, debían continuar en sus funciones hasta la nueva integración del Consejo según lo estipulado en el artículo 72 de la LCJ, con lo que prorrogó el plazo de los consejeros sin fecha determinado. Asimismo, dictaminó que el Organismo Legislativo debía regular quiénes eran los obligados a elegir a los *consejeros externos* y su forma de elección. Otro reto que afrontó el texto legislativo y que aún no es superado, fue la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del casi 95 % de sus

² Ver Opinión consultiva n.° 1-2017 de la CC.

artículos que presentó el Instituto de Magistrados y la Asociación de Jueces y Magistrados ante la CC dos inconstitucionalidades, con las cuales impugnaron el 95 % de sus artículos.

Uno de los primeros y principales desafíos que enfrenta el CCJ es la aprobación de las normas que hace referencia la ley, con el objeto de contratar a los funcionarios para integrar durante cinco años la Coordinación de la Unidad de Evaluación de Desempeño, entre otras dependencias que colaboran con el desarrollo de la carrera judicial, así como la adecuada disponibilidad financiera para su implementación.

Relacionado a lo anterior se observa la dificultad del cumplimiento en la programación de la evaluación debido principalmente al personal limitado, la dificultad para el pago de viáticos, poca adquisición de equipo, carencia de vehículos asignados a la unidad, entre otros. En la actualidad la Unidad de Evaluación del Desempeño está integrada por un coordinador, nueve encuestadores, tres encargados de evaluación, dos responsables de la observación de audiencias y personal administrativo para evaluar a 961 jueces de Paz y de Primera Instancia en todo el país, así como 160 magistrados de Salas de Apelaciones.

¿Cómo mejorar el Sistema de Evaluación del Desempeño?

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) presenta una propuesta para mejorar el sistema de evaluación del desempeño de los jueces y magistrados del OJ que tiene como propósito fundamental ayudar a establecer un sistema objetivo, periódico, respetuoso del debido proceso y que permita a la autoridades del Consejo de la Carrera Judicial contar con información estratégica que fortalezca el trabajo judicial y por ende el acceso a la justicia de los guatemaltecos.

Tabla 1. Objetivos estratégicos de la evaluación del desempeño

Objetivos estratégicos	Descripción
Fomentar el desarrollo profesional y la independencia judicial de los jueces	<p>Desarrollo profesional: desarrollar las capacidades profesionales de los jueces en búsqueda de la excelencia académica y profesional, generando condiciones favorables para un ascenso laboral en forma escalonada y basada en méritos.</p> <p>Independencia judicial: fortalecer la independencia de los jueces a través de una mayor valoración al mérito profesional y a la consecuente estima social por el trabajo desempeñado, que desincentive posibles influencias externas de personas y sectores en el criterio de los jueces.</p>
Mejorar el desempeño profesional de los jueces y magistrados	Fortalecer los instrumentos de evaluación existentes, como medio para mejorar el desempeño profesional de los juzgadores.
Fortalecer la admisión de justicia en general	Hacer cumplir la Constitución Política de la República de Guatemala, que contiene el mandato de una pronta y debida administración de justicia.
Mejor aprovechamiento de los recursos judiciales	Fomentar la toma de decisiones estratégicas por parte de las autoridades del CSJ conforme los resultados obtenidos en las evaluaciones del desempeño. Ha quedado demostrado que la información que se obtiene del conjunto de la administración de justicia, derivada del sistema de evaluación del desempeño, puede aprovecharse para tomar decisiones estratégicas en relación con la administración de recursos humanos, materiales y tecnológicos.

Plan de ajuste al Sistema de Evaluación del Desempeño

Para mejorar el Sistema de Evaluación del Desempeño se definieron los siguientes objetivos y acciones:

Objetivo 1. Fortalecer la institucionalidad de la evaluación del desempeño.

ACCIONES A CORTO PLAZO

1. Conformar un equipo de evaluadores externos durante todo el proceso que se encarguen de calificar los factores de evaluación que se refieren a la calidad de autos y sentencias, calidad de atención al usuario y el trabajo en audiencia para propiciar la agilización del trabajo de la Unidad de Evaluación del Desempeño y reforzar la objetividad de la revisión del rendimiento.
2. Reestructurar la Unidad de la siguiente manera:
 - I. Coordinador: el despacho del coordinado a su vez contará con las siguientes dependencias:
 - a. Dirección financiera
 - b. Sección de desarrollo informático;
 - c. Sección de apoyo administrativo, técnico y logístico;
 - d. Sección de estadística y archivo.
 - II. Sección Evaluadora de Gestión de Despacho Judicial;
 - III. Sección Expertos de Evaluación de Sentencias;
 - IV. Sección de Consolidación de los Expedientes de Evaluación;
1. Asignar los recursos que sean necesarios a la Unidad de Evaluación del Desempeño del Consejo de la Carrera Judicial con el objeto de fortalecer su funcionamiento.
2. Emitir el reglamento de la LCJ, para darle un marco legal sólido, transparente y estandarizado a los procesos internos de la Unidad de Evaluación del Desempeño del Consejo de la Carrera Judicial.

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

1. Elaborar un Manual de Funciones y Procedimientos de la Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional, que deberán adecuarse a lo establecido en la LCJ, su reglamento y otras normas de comportamiento ético aprobadas por la CSJ.
2. Utilizar sistemas de red en línea para la evaluación de los jueces y magistrados que permitan el ahorro de recursos y las economías de escala para optimizar los recursos financieros de la Unidad de Evaluación del Desempeño.
3. Practicar la evaluación de los jueces y magistrados en audiencia por medio de abogados con las competencias y habilidades necesarias para tal fin. Si se considera necesario, podrán intervenir otros expertos pero deberán actuar siempre con un profesional del derecho.
4. Limitar la participación de estudiantes de derecho como auxiliares de apoyo en la recolección de datos para la evaluación de audiencias, no como evaluadores principales. Las dos últimas acciones permitirán que personal calificado evalúe a los jueces y que la evaluación sea objetiva y técnica.

Objetivo 2. Mejorar el sistema de la evaluación del desempeño.

ACCIONES A CORTO PLAZO

1. Dar a conocer a los jueces los objetivos y los instrumentos de la Evaluación del Desempeño para propiciar la identificación de los jueces y magistrados con el proceso para lograr una mayor aceptación del mismo.
2. Tomar en cuenta la opinión de los jueces en relación con el contenido y aplicación de los instrumentos de evaluación, para obtener retroalimentación del proceso y, eventualmente, actualizar el contenido de los instrumentos de evaluación.
3. Vincular los resultados de la evaluación del desempeño a los procesos de ascensos, promociones y plan de formación y capacitación a lo interno del OJ y generar mayor confianza, incentivos y apoyo por parte de los jueces y magistrados que redunde en la mejora de su desempeño.

ACCIONES A MEDIANO PLAZO

1. Coordinar el trabajo de la Unidad de Evaluación del Desempeño con los demás órganos de la Carrera Judicial, especialmente, con los Órganos Disciplinarios, la Escuela de Estudios Judiciales y las delegaciones de la Supervisión General de Tribunales que se establezcan en la República, para:
 - a) Identificar aquellas necesidades no cubiertas de los tribunales en materia de recursos humanos, logísticos o de cualquier naturaleza que perjudiquen la gestión eficiente del despacho judicial, tomando en cuenta, entre otros, los aspectos socioculturales de cada lugar del país; comunicando las falencias identificadas al Consejo de la Carrera Judicial; y,
 - b) Identificar las áreas de oportunidad consideradas como falencias en los resultados de la evaluación del desempeño y presentarlas a la Escuela de Estudios Judiciales a efecto que se generen los programas de capacitación correspondientes.
 - c) Establecer comunicación constante con la CSJ para colaborar a atender los requerimientos de los juzgadores en lo referente al personal auxiliar judicial.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

10ª Calle 7-48 zona 9, Ciudad de Guatemala

Teléfono: (+502) 2201-6300

Fax: (+502)2360-2259

www.asies.org.gt

asies@asies.org.gt



/asiesgt



/asies_gt

Autores: Lorena Escobar, María Fernanda Galán y Gustavo García Fong.

Grupo Editorial: Ana Lucía Blas, Ana María de Specher, Lilliana López y Guisela Mayén

Diagramación: Cesia Calderón

Impresión: Centro de Impresiones Gráficas Guatemala, marzo de 2019

La elaboración y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI).



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported. Fotografía: ASIES.