

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: IDEAS SOBRE LAS TÉCNICAS A APLICAR Y EL ORGANISMO RESPONSABLE DE MATERIALIZARLA

Dr. Eloy Espinosa–Saldaña Barrera

Catedrático en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo en las universidades Pontificia Católica del Perú, Nacional Mayor de San Marcos de Piura e Inca Garcilaso de la Vega. Consultor en organismos nacionales e internacionales. Profesor y ex Director General de la Academia de la Magistratura.

Sumario:

I. Una mirada crítica al actual modelo peruano. II. Un elemento a tomar en cuenta: la experiencia de las ratificaciones a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura Peruano. III. Los temas a discutir como una actual invitación al debate.

I. UNA MIRADA CRÍTICA AL ACTUAL MODELO PERUANO

Impartir justicia nunca ha sido una tarea fácil y menos aún en el Perú. Quien se desempeñe como juez o jueza en nuestro país debe entonces reunir una serie de elementos en el plano cognitivo (conocimiento sobre las materias que va a resolver, así como sobre pautas destinadas a asegurar una mejor gestión de su despacho), en el nivel actitudinal (actitudes y aptitudes que debe tener para desempeñar su labor) y en la dimensión de lo ético (una actuación sustentada en valores). Estos elementos deberán presentarse en forma común en todos los magistrados(as), aunque con ciertas mayores especificidades si se toman en cuenta factores como el del grado o instancia, el tema o el lugar de donde se genera el conflicto o la incertidumbre con relevancia jurídica que se quiere absolver.

Para apreciar si los diferentes jueces y juezas peruanos tienen el perfil adecuado para ejercer sus tan altos cargos, tomándolo así en cuenta para un posible ascenso o promoción en la carrera judicial, o en su defecto, para tratar de subsanar las carencias del juzgador o juzgadores en cuestión, es que en diversos países del mundo se han establecido distintos sistemas de evaluación de desempeño, surgiendo frente a ello algunos cuestionamientos, muchos de los cuales tienen indudablemente gran relevancia.

En el caso peruano, la Constitución de 1993 introduce como sistema de evaluación de desempeño a las ratificaciones judiciales, las cuales debían aplicarse a los magistrados con siete años en el ejercicio de función jurisdiccional dentro del Poder Judicial. El texto constitucional vigente encarga la realización de esas ratificaciones al Consejo Nacional de la Magistratura, institución sin duda fortalecida en comparación con lo previsto en la Constitución de 1979.

Debe anotarse que el sistema escogido por el constituyente peruano no es el único existente en el Derecho Comparado, siendo más bien más frecuente recurrir a fórmulas que impliquen una evaluación continua y con alternativas que no resulten tan traumáticas como la de la automática separación de la carrera judicial a aquel(la) magistrado(a) que no fuese ratificado(a). No debe olvidarse que una línea básica en las tareas de evaluación de desempeño de cualquier funcionario, criterio sin duda aplicable a los jueces y juezas del Perú, es la de buscar mejorar el trabajo de quienes vienen siendo evaluados y aplicar los correctivos que fuesen necesarios, siendo el apartamiento del puesto la última opción a la cual acudir cuando la incompatibilidad del evaluado con el perfil que se le solicita es manifiesta e irreversible.

Sin embargo, lo acogido en el caso peruano, muy distante por cierto de fórmulas con tanto éxito y reconocimiento como la colombiana, implica que cada siete años un juez o jueza en el Perú se juegue su puesto al todo o nada, sin posibilidad de enmienda o mejora, y con el riesgo de ver en una sola evaluación desbaratado su proyecto de vida. Si a esto le añadimos además la forma en la cual, lamentablemente, se siguieron los procedimientos de ratificaciones judiciales en el Perú, bien pueden entenderse los múltiples cuestionamientos hoy existentes al respecto. Luego de proporcionar siquiera brevemente una reseña de lo ocurrido en nuestro país hasta la fecha sobre el particular, creo que podrá entonces entenderse mejor cuáles son los problemas a debatir, ante los cuales seguramente el debate a realizarse permitirá generar las mejores conclusiones al respecto.

II. UN ELEMENTO A TOMAR EN CUENTA: LA EXPERIENCIA DE LAS RATIFICACIONES A CARGO DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA PERUANO

Permítaseme aquí pues hacer algunas reflexiones al respecto y es que, independientemente de la buena intención que pudo haber inspirado su labor, la forma en la cual el Consejo Nacional de la Magistratura abordó durante algún tiempo el tema de las ratificaciones judiciales generó muchos cuestionamientos, básicamente centrados en la determinación del período a evaluar con las ratificaciones, el traslado de las eventuales imputaciones efectuadas a los(as) magistrados(as) sujetos(as) a ratificación y la motivación de los pronunciamientos finales hechos por el Consejo ante cada caso en particular.

Como bien se recordará, y alegándose que tenían siete o más años en la carrera judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura sometió a ratificación a magistrados que recién se habían reincorporado a sus funciones, magistrados que obviamente se encontraban en una situación de desventaja: la de no tener mucho que exhibir frente a sus evaluadores. Afortunadamente este problema quedó zanjado cuando el Tribunal Constitucional peruano, a partir de la sentencia que emitió en el caso Gonzales Ríos, aclaró que solamente eran pasibles de evaluación aquellos magistrados y magistradas con siete años continuos en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ahora bien, lamentablemente ese no fue el único problema al cual debió hacerse frente. Y es que de acuerdo con las pautas dadas en ese momento por el mismo Consejo Nacional de la Magistratura, los magistrados evaluados no tenían conocimiento y/o acceso a las eventuales imputaciones que pudieran haberse hecho en su contra las que, sin embargo, sí eran tomadas en cuenta por el Consejo a la hora de ratificarlos o no ratificarlos.

Lo resuelto por el Tribunal Constitucional peruano en casos como el de Peña Bernaola no acabó con el problema, pues se limitó a reconocer que en estos supuestos se habría configurado una violación de uno de los aspectos del derecho a un debido proceso, pero no tomó ni indicó medidas que sancionaran este comportamiento del Consejo Nacional de la Magistratura o que impidieran que este tipo de actuaciones vuelvan a darse. Es recién con la dación del Código Procesal Constitucional y la modificación de los reglamentos en función a los cuales el Consejo realizaba sus evaluaciones que este problema, luego de mucho tiempo, fue por lo menos formalmente superado.

Sin embargo, el problema más grave sobre las ratificaciones judiciales hechas en los últimos años lo trajo el hecho de que el Consejo Nacional de la Magistratura de aquel entonces, alegando el ejercicio de un criterio de conciencia, no motivaba los pronunciamientos mediante los cuales ratificaba o no ratificaba a un magistrado en su puesto. Es más esta errónea perspectiva, que en mi opinión desconocía que actos de autoridad como éstos siempre deben ser motivados, lamentablemente fue inicialmente avalada por el Tribunal Constitucional en pronunciamientos como el emitido en el caso Luis Felipe Almenara Bryson.

El tratamiento de este tema hoy, felizmente, es por lo menos formalmente distinto pues, luego de lo planteado por el Código Procesal Constitucional primero, y tomando en cuenta los alcances de la solución amistosa a la cual llegó el Estado Peruano con el Sistema Interamericano de Derechos después, hoy se entiende que las decisiones de ratificar o no ratificar a un(a) juez(a) tienen que estar debidamente motivadas. Es más, el mismo Tribunal Constitucional afortunadamente ha variado su criterio al respecto, tal como lo demuestra lo resuelto en el caso Álvarez Guillén.

Como seguramente bien podrá apreciarse luego de la reseña aquí consignada, hoy queda en el Perú un doble cuestionamiento por absolver en estas materias: por un lado, el determinar si son las ratificaciones judiciales, tal como se encuentran planteadas en la Constitución vigente, la mejor técnica de evaluación de desempeño a poner en práctica; y, caso contrario, qué es lo que debería establecerse al respecto. De otro, el ponerse de acuerdo sobre si el Consejo Nacional de la Magistratura es el organismo idóneo para ejercer las labores de evaluación de desempeño de los jueces y juezas del Perú, o si esta tarea debería ser encargada a otra institución. Pasaré pues a dar algunos elementos que creo que pueden ayudar a resolver mejor las controversias que motivan esas interrogantes.

III. LOS TEMAS A DISCUTIR COMO UNA ACTUAL INVITACIÓN AL DEBATE

Sobre el particular creo que la misma realidad se ha encargado de demostrar que si el objetivo de instaurar parámetros de evaluación de desempeño es el de ayudar a mejorar la calidad de la labor de quienes hoy se encuentran ejerciendo función jurisdiccional dentro del Poder Judicial peruano, una ratificación donde las únicas alternativas son las de mantenerse o dejar el puesto, y que no implica una evaluación continua sino un pronunciamiento cada siete años (por más que hoy ese pronunciamiento se emita haciendo traslado de imputaciones y estando debidamente motivado), no parece ser la mejor opción para materializar los objetivos propuestos.

Con ello no se descalifica a la evaluación de desempeño como idea a plasmar pues, en mi opinión, descartarla podría permitir que el juez o jueza con un quehacer en rigor insatisfactorio pero que no incurre en supuestos que ameriten sanciones disciplinarias, permanezca indefinidamente en su cargo hasta alcanzar el límite de edad, con el evidente perjuicio que ello ocasiona a los derechos de los justiciables, la imagen del Poder Judicial y la calidad de la labor de impartir de justicia que brinda. Sin embargo, debiera plantearse una reforma constitucional que haga posible optar por otras alternativas más respetuosas con lo que en rigor una evaluación de desempeño involucra. Estudiar fórmulas como lo que hace muchos años viene aplicándose al parecer con éxito en Colombia, por solo citar un ejemplo, o ir acercando el parámetro peruano a los escenarios de evaluación de desempeño más bien permanente (la cual, entiendo, es la labor en la cual afortunadamente hoy se encuentra el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú), parece ser, salvo mejor opinión, los caminos que debieran seguirse al respecto.

Por otro lado, y frente al debate existente sobre cuál es el órgano u organismo responsable de la evaluación de desempeño a realizarse (y mejor aún si se optara por una fórmula distinta a la del actual diseño de las ratificaciones judiciales en el Perú), conocido es que existen dos posturas al respecto, las cuales de inmediato paso a reseñar.

Un importante sector de la judicatura ordinaria así como muy destacados especialistas en la materia, apuntan a que debe ser el propio Poder Judicial del Perú quien asuma la tarea de evaluar el desempeño de los jueces y juezas que lo conforman. Justifican este razonamiento en que es el mismo Poder Judicial el que tiene contacto con la labor jurisdiccional efectuada por los diferentes juzgadores(as) y, en base a ello, verificar su nivel profesional a nivel cognitivo, actitudinal y ético.

En esta misma línea de pensamiento se alega que, de encargarse una evaluación de desempeño –permanente o discontinua– a otra institución u organismo constitucional, el Poder Judicial perdería su autonomía, atentándose además contra la independencia funcional de los magistrados sometidos a evaluación.

Frente a esta alternativa otro sector, que por cierto parece tener mayor predicamento en el actual Congreso de la República, aboga en favor a que estamos ante una responsabilidad del Consejo Nacional de la Magistratura, el cual, en el mejor de los casos, pudiera recibir la colaboración en esta labor de instancias dentro del Poder Judicial o de representantes designados por la judicatura ordinaria peruana.

Se argumenta a favor de esta postura una mayor objetividad en la evaluación, en tanto y en cuanto ella estaría a cargo de un organismo externo al Poder Judicial. Se alega también el contar con la ventaja de una mejor especialización en mérito a que, por lo menos para los defensores de esta postura, no es lo mismo ser un(a) buen(a) juez(a) que tener la experiencia y conocimiento para evaluar a cabalidad el desempeño de un juez o jueza.

Las tres grandes posturas en lo referido al órgano u organismo responsable de la evaluación de desempeño están entonces planteadas, correspondiendo entonces a los actores involucrados apostar a una de ellas para –reforma constitucional incluida, de ser necesario– poner en práctica a cabalidad la que resulte más conveniente y funcional a los objetivos que se quieran obtener, salvo mejor parecer.

En cualquier caso, y tomando en cuenta el momento que se viene viviendo, en el cual al mismo tiempo se habla de reforma constitucional de los títulos y capítulos vinculados con las labores de impartición de justicia y a la vez se debate la aprobación de una Ley de Carrera Judicial, se hace indispensable debatir estos temas, formarse una opinión al respecto y colaborar en lo que sea posible con el fortalecimiento de la mejor alternativa posible sobre el particular. La expectativa por tener un cada vez mejor desempeño del sistema de justicia en el Perú, con todo lo que ello acarrea en la consolidación de un verdadero Estado Constitucional en nuestro país, así lo reclama.