



I. EL ANÁLISIS CUANTITATIVO

Este análisis se ha elaborado sobre información del Consejo de la Judicatura correspondiente al periodo 2002-2008, que es la disponible en términos homologados.* Se referirá, primero, al movimiento de ingreso de causas durante el periodo. Abordará en seguida la capacidad de resolución y sus variaciones anuales. Propondrá a continuación unas consideraciones sobre producción y productividad judiciales, que examinará en relación con el número de tribunales, el número de jueces y el monto presupuestario destinado a la Función Judicial.¹ Finalmente, se planteará algunas dudas y reservas, concernientes a las deficiencias del sistema de registro, que ensombrecen la información disponible y, en consecuencia, se proyectan negativamente sobre las posibles interpretaciones en torno a ella.

1. *Ingreso de causas al sistema*

En los siete años del periodo analizado, ingresaron al sistema de justicia 1 620 468 causas. Esta cifra consolida el registro de ingreso en los varios tipos de juzgados, los tribunales fiscales y los tribunales contencioso administrativos; todos ellos, lugares del sistema a los que llega una causa por primera vez. El cua-

* El autor agradece el apoyo de Boudewijn de Jonge en el trabajo estadístico, así como sus observaciones y las de Ramiro Ávila, Mauricio Ramírez y Wilson Hernández.

¹ Las cifras de juzgados, salas de cortes provinciales y jueces que son utilizadas en este trabajo han sido obtenidas de fuentes indirectas, en razón de que la solicitud de estos datos, formulada al Consejo de la Judicatura en noviembre de 2009, no recibió respuesta.

dro 1 recoge los ingresos por año y de la evolución se desprende la existencia de una tendencia marcadamente ascendente que desembocó en un incremento del número de causas ingresadas en 2008, con respecto a las ingresadas en 2002, de dos veces y media (251.9%); esto es, un aumento anual promedio de 41.98%.

CUADRO 1

Causas ingresadas por primera vez al sistema (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas ingresadas</i>
2002	132 478
2003	148 265
2004	218 710
2005	240 192
2006	279 554
2007	267 540
2008	333 729
<i>Total</i>	<i>1 620 468</i>

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Las cifras prueban, pues, la existencia de una demanda creciente sobre el sistema de justicia que, a diferencia de lo que se verifica en otros países,² no se ha retraído como reacción a una respuesta insatisfactoria de parte de aquél. Por el contrario, en Ecuador la demanda crece a un ritmo alto, especialmente desde 2004 y muy marcadamente en 2008, registrándose sólo una caída en 2007. Esto significa que un número cada vez mayor de conflictos busca solución en el aparato judicial, buena parte de los cuales corresponden a asuntos de niñez y adolescencia, para lo

² Es el caso de Perú, donde la frustración social acumulada respecto del rendimiento del sistema de justicia parece explicar que en 2005 el total de causas ingresadas por primera vez al sistema (746 379) representara una caída de 8.7% respecto del año anterior y que, en 2006, se produjera otra caída equivalente a 7.5%.

cual el establecimiento de una judicatura especializada probablemente ha contribuido a canalizar una demanda hasta entonces no atendida.

Si a aquéllas ingresadas por vez primera al sistema, que son las ofrecidas por el cuadro 1, se suma las que ingresaron en otras instancias (es decir, volvieron a ser admitidas en un lugar distinto a los previstos como de primer ingreso), las cifras de ingreso —que se acercan a los dos millones de causas en siete años— son las que aparecen en el cuadro 2.

CUADRO 2

Total de causas ingresadas al sistema (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Total de causas ingresadas</i>
2002	182 219
2003	210 744
2004	308 058
2005	282 618
2006	323 301
2007	310 321
2008	372 738
<i>Total</i>	<i>1 989 999</i>

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Como se desprende del cuadro 2, la tendencia de los ingresos totales es también creciente, aunque en 2007 se produjo un retroceso que es parcialmente explicado, como se verá luego, por la tendencia del ingreso decreciente en segunda instancia. Los años de mayor ingreso son 2004, 2006 y 2008.

La incidencia de las causas de primer ingreso sobre estos totales es grande —no menor a 70% en ningún año del periodo en estudio— y, dado su mayor incremento en los últimos años, en 2005 estas causas pasaron a constituir 85% del total de ingresos y en 2008 alcanzaron el nivel de 90%.

El cuadro 3 registra el ingreso anual en las cortes provinciales, antes denominadas superiores, que en dirección contraria a los ingresos registrados en primera instancia muestra una tendencia claramente decreciente desde 2005.

CUADRO 3
Causas ingresadas a cortes provinciales (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas ingresadas</i>
2002	44 773
2003	56 731
2004	84 261
2005	37 974
2006	37 470
2007	35 403
2008	31 209

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

¿Por qué aumentan significativamente los ingresos de primera vez al sistema, especialmente desde 2004, y al mismo tiempo disminuyen los ingresos en el nivel de apelación, notoriamente desde 2005? ¿Estamos ante una “decepción” del usuario que, pese a las crecientes expectativas ciudadanas que se traducen en una mayor demanda sobre el escalón de entrada al sistema, una vez conocida la respuesta que éste ofrece, aconseja a partir de la experiencia desistir de llevar adelante el caso en apelación? Una investigación específica debería indagar en esta llamativa disparidad en las tendencias de la demanda en primera y segunda instancias pero las cifras son suficientemente claras como para orientar el destino de recursos y servicios en una y otra.

2. Capacidad de resolución

A lo largo de los siete años comprendidos entre 2002 y 2008, el número de causas para las que el sistema produce una solu-

ción³ anualmente se ha mantenido relativamente estable en términos absolutos, alrededor de un cuarto de millón de casos. Los datos aparecen recogidos en el cuadro 4.

CUADRO 4
Causas resueltas en el sistema (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>
2002	230 393
2003	237 686
2004	245 857
2005	237 130
2006	267 374
2007	233 370
2008	263 150

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

En una primera lectura llaman la atención dos aspectos del cuadro 4. El primero es la relativa estabilidad de la cifra, pese al incremento de las causas ingresadas, ya señalado, y al aumento del número de tribunales y de jueces, hecho que será examinado más adelante. El segundo asunto llamativo es que hay años de “retroceso”, esto es, años como 2005 y 2007, en los que se producen menos decisiones que en años anteriores.

¿Cómo explicar este sube-y-baja en el número de causas resueltas? Si se toma los años de una mayor producción (2004,

³ Aunque la estadística del Consejo de la Judicatura ha optado por la expresión “causas resueltas”, ésta puede no ser la más ilustrativa. En primer lugar, debido a que una porción de las causas “resueltas” mediante una sentencia de primera instancia son apelables y reingresan al sistema todavía en busca de solución. En segundo lugar, en razón de que, como se verá en la última sección de esta primera parte, aquello que se entiende por “resolver” ofrece un cuadro heterogéneo en los tribunales ecuatorianos y se halla sujeto a interpretaciones que, en los hechos, incluso pueden producir una manipulación estadística.

2006 y 2008) y se les compara con los datos sobre ingresos de nuevas causas, registrados en el cuadro 1, se encontrará una coincidencia: los años de mayor número de ingresos también son los de mayor producción judicial. Esta vinculación estadística ha sido detectada en otros países y parece sugerir que la mayor presión generada por el ingreso de causas lleva a un incremento en la producción de decisiones judiciales.

Pero queda pendiente de estimación el significado de esas cifras de producción judicial: ¿tales cifras nos remiten a pocas, muchas o suficientes decisiones tomadas en el sistema? Como no hay establecido un estándar para la medición, lo que aquí puede proponerse es establecer una comparación que ponga en perspectiva las cifras disponibles o les proporcione un contexto. La comparación más justificable es probablemente la que ponga al lado de las cifras de producción las de ingreso. El cuadro 5 reúne los datos de causas ingresadas a todo el sistema con los datos sobre causas resueltas y anota la diferencia que, como se discutirá después, debería encaminarse a engrosar el rubro de causas pendientes.

CUADRO 5

Causas ingresadas vs. causas resueltas (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas ingresadas</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Diferencia</i>
2002	182 219	230 393	48 174
2003	210 744	237 686	26 942
2004	308 058	245 857	-62 201
2005	282 618	237 130	-45 488
2006	323 301	267 374	-55 927
2007	310 321	233 370	-76 951
2008	372 738	263 150	-109 588
<i>Totales</i>	<i>1 989 999</i>	<i>1 714 960</i>	<i>-275 039</i>

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Mientras en 2002 y 2003 el número de causas resueltas era mayor que el de ingresadas, a partir de 2004 —dados el salto en los ingresos y el estancamiento en las resoluciones— surgió un déficit que ha ido aumentando anualmente hasta superar las 100 000 causas en 2008. La importancia de la diferencia acumulada durante los siete años del periodo bajo análisis puede apreciarse mejor si se nota que la cifra se aproxima al promedio anual de número de causas ingresadas.

Aunque la comparación es simplemente referencial —porque no se espera que una causa sea necesariamente resuelta en el mismo año en el que ingresa— la conclusión del cotejo es clara: el sistema resuelve una proporción cada vez menor de las causas ingresadas. En 2008, el peor año de esta estadística, el sistema resolvió el equivalente a siete de cada diez causas ingresadas (70.59%).

Obviamente, cifras y proporciones varían mucho según la rama o materia de la que se trate.⁴ Así, tratándose de los tribunales penales (que no son punto de ingreso al sistema y están encargados de juzgar y sentenciar delitos que ingresaron a través de los juzgados penales), las cifras son las que ofrece el cuadro 6.

CUADRO 6

Causas ingresadas vs. causas resueltas en tribunales penales (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas ingresadas</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Diferencia</i>
2002	4 968	2464	-2504
2003	5 748	2861	-2887
2004	5 087	2785	-2302
2005	4 452	2329	-2123
2006	5 862	3163	-2699

⁴ En el anexo A se incluye la información estadística sobre causas ingresadas, resueltas y pendientes por tipo de juzgado y tribunal, durante los siete años del periodo examinado.

<i>Año</i>	<i>Causas ingresadas</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Diferencia</i>
2007	6 918	4346	-2572
2008	7 202	5058	-2144
<i>Totales</i>	<i>40 327</i>	<i>23 006</i>	<i>-17 321</i>

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia

En este caso se constata también que los incrementos en producción corresponden a los años de aumento de ingresos (2006, 2007 y 2008) y han permitido que el déficit anual se mantenga casi constante en números absolutos. Es de subrayar que en el periodo de siete años que se estudia, los tribunales penales —que fueron creados con la reforma procesal penal— hayan podido producir decisiones sobre sólo algo más de la mitad de los casos ingresados (57%), lo que equivale a una falta de resolución acumulada que afecta a más de 17 000 casos.

En el caso de las cortes provinciales, ex cortes superiores, las cifras son las que presenta el cuadro 7.

CUADRO 7

Causas ingresadas vs. causas resueltas en cortes provinciales (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas ingresadas</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Diferencia</i>
2002	44 773	41 449	-3324
2003	56 371	52 501	-4230
2004	84 261	47 156	-37 105
2005	37 974	44 302	6328
2006	37 470	43 508	6038
2007	35 403	37 824	2421
2008	31 209	35 739	4530
<i>Totales</i>	<i>327 821</i>	<i>302 479</i>	<i>-25 242</i>

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Aunque en cuatro de los siete años el número de causas resueltas superó al de ingresadas, las cortes provinciales no lograron superar el desafío planteado por el enorme ingreso recibido en 2004. Sin embargo, ese “hipo” fue compensado por la ya señalada tendencia decreciente en los ingresos a partir de 2005. Esto explica que a lo largo del periodo estas cortes hayan resuelto 92.26% de los casos ingresados, nivel bastante alto en el conjunto del sistema.

3. *Productividad del sistema*

Otra vía de entrada para enfrentar la pregunta acerca del significado de las cifras de producción judicial consiste en examinar la productividad del sistema. Este examen puede efectuarse desde dos ángulos. Uno consiste en medir la producción de cada juez integrante de la Función Judicial. Otro es el que se vale de una comparación entre los recursos puestos en el sistema y las cifras de producción judicial, a fin de verificar si el aumento de recursos se convierte en mejores rendimientos. En lo que sigue, se abordarán ambas entradas.

En cuanto a la primera vía, conviene tener presente que las cifras aquí presentadas se limitan a una mirada sobre el conjunto del sistema; esto significa trabajar con promedios estadísticos que no reparan en los niveles de rendimiento de cada tribunal. Sin embargo, es útil tener presente que durante el trabajo de levantamiento de información se pudo advertir la existencia de grandes diferencias entre unos juzgados y otros, e igualmente entre tribunales, que aquí no podrán ser examinadas, dada la naturaleza del presente trabajo. En otras palabras, esto significa que, como ocurre con todo promedio, las cifras pueden proporcionar una imagen engañosa en cuanto quedan ocultos los casos de juzgados y tribunales que se hallan muy por encima o muy por debajo de las cifras presentadas.

Al proceder al examen de la información disponible resulta apropiado tratar separadamente el caso de los juzgados uniper-

sonales de los tribunales integrados por tres jueces. Los datos acerca de la productividad de los juzgados unipersonales (civiles, penales, de trabajo, de inquilinato, de niñez y adolescencia, y de tránsito) se recogen en el cuadro 8.

CUADRO 8

*Producción y productividad de los juzgados unipersonales
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Juzgados/jueces</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	185 178	491	377
2003	181 242	493	368
2004	194 482	526	370
2005	188 893	537	352
2006	218 564	532	411
2007	189 467	533	355
2008	219 877	539	408

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia

En el cuadro 8 puede observarse que no existe una tendencia definida en el número de causas resueltas en los juzgados unipersonales: si bien el total anual en 2008 es mayor (+ 9%) al de 2002, en el periodo no se registra una tendencia constante al alza puesto que los años 2003, 2005 y 2007 son “de retroceso”. El incremento en el número de causas resueltas no parece seguir al incremento del número de jueces; esto es, en los años en los que se aumenta juzgados y jueces no se verifica una correspondencia en el aumento de causas resueltas. Así, en dos de los años en que se produjo “retroceso” en las causas resueltas (2003 y 2005), se había incrementado el número de juzgados/jueces. Y, de otro lado, en los dos años en los que se produjo el mayor aumento de causas resueltas (2006 y 2008), éste no parece corresponder al mínimo incremento producido en número de juzgados/jueces. Esta comprobación ratifica lo hallado en varios países, al efectuar

un cotejo similar: el incremento en el número de jueces y tribunales no muestra relación con una mayor producción de resoluciones judiciales.

En cuanto al número de sentencias producidas en promedio por cada juez de los juzgados unipersonales, el cuadro 8 revela que en el periodo analizado tampoco existe una tendencia definida. Si bien en 2008 se produjeron 31 sentencias más por juez que en 2002, en los siete años la cifra promedio subió y bajó, nunca por debajo de 352 ni por encima de 411, teniéndose 2005 y 2007 como años “de retroceso”. Estos promedios significan aproximadamente siete sentencias por semana, producidas por cada juzgado unipersonal.

Si se añade a los juzgados unipersonales aquéllos que, siendo tribunales, también constituyen primera instancia en el sistema (tribunales fiscales y contencioso administrativos), los niveles de productividad de la primera instancia son los que aparecen en el cuadro 9.

CUADRO 9
*Producción y productividad en primera instancia
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>% de incremento</i>	<i>Juzgados/ tribunales</i>	<i>Jueces</i>	<i>% de incremento</i>	<i>Sentencias por juez</i>	<i>% de incremento</i>
2002	186 480	---	495	503	---	371	---
2003	182 324	-2.28	497	505	0	361	-2.7
2004	195 916	6.9	530	538	6	364	0.9
2005	190 499	-2.84	541	549	2	347	-4.9
2006	220 577	13.6	542	562	2	392	11.6
2007	191 179	-15.38	542	560	0	341	-15
2008	222 569	14.1	547	563	1	395	13.6

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Los resultados del cuadro 9 no muestran un perfil distinto al de los juzgados unipersonales. No hay tendencias definidas en el número de causas resueltas (con 2003, 2005 y 2007 como años “de retroceso”), ni en las sentencias producidas en promedio por cada juez pero, respecto a esta última información, se estrecha el margen entre el mínimo (347) y el máximo (395). El promedio de producción por juez se mantiene alrededor de siete sentencias por semana.

Si se pasa a examinar el mismo tema en cada tipo de juzgado o tribunal especializado, se tiene los resultados que siguen. Tráandose de los juzgados civiles, el cuadro 10 permite apreciar la evolución de su producción y productividad.

CUADRO 10
*Producción y productividad en los juzgados civiles
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	97 908	244	401
2003	103 202	244	423
2004	97 184	245	397
2005	96 854	249	389
2006	104 097	248	420
2007	93 504	251	373
2008	96 287	253	381

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

En el caso de los juzgados civiles no se encuentra una tendencia definida en la producción, que conoció sus puntos más altos en 2003 y 2006, y no guardó relación con el número de jueces. La productividad, no obstante haber logrado el mejor resultado en 2006, exhibió una tendencia decreciente. Si se calcula el promedio de sentencias por juez, durante el periodo de siete años

analizado, se obtiene 7.64 sentencias por semana, muy cerca del promedio general para jueces de primera instancia.

Tratándose de los juzgados de inquilinato, el cuadro 11 ofrece los resultados de producción y productividad.

CUADRO 11

*Producción y productividad en los juzgados de inquilinato
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	7794	16	487
2003	7840	16	490
2004	12 630	16	789
2005	5599	15	373
2006	5234	13	403
2007	4422	13	340
2008	5484	13	422

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

En los juzgados de inquilinato, el año de mayor producción y de mayor productividad fue 2004, mientras que 2007 fue el año más pobre en rendimiento. Si se calcula el promedio de sentencias por juez, durante los siete años bajo examen, se obtienen nueve sentencias por semana, resultado algo más alto que el promedio general para jueces de primera instancia.

El caso de los juzgados de la niñez y adolescencia, que empezaron a funcionar como especializados en 2004, no permite un análisis de un periodo equivalente al de los otros juzgados. Los resultados, correspondientes a sólo cinco años, aparecen en el cuadro 12. Téngase presente que, aunque el cuadro usa la expresión “sentencias”, en las cifras de producción se incluye también los autos resolutorios, que tienen efectos similares al de una sentencia.

CUADRO 12

*Producción y productividad en los juzgados de niñez
y adolescencia (2004-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2004	20 475	34	602
2005	27 405	43	637
2006	41 008	44	932
2007	45 616	45	1014
2008	46 946	47	999

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

En este caso, la tendencia de la producción va a la alza, efecto que sólo en parte puede ser atribuido al incremento de juzgados, dado que la productividad aumentó marcadamente en los tres últimos años del periodo. En efecto, entre 2006 y 2008 un juez de la niñez y adolescencia produjo casi 19 (18.87) sentencias y autos resolutorios por semana. Para el conjunto de los cinco años, sin embargo, el promedio se reduce a 16 por semana.

Las cifras correspondientes a los juzgados penales aparecen en el cuadro 13, que se refiere a las decisiones que ponen fin a la etapa previa al juicio.

CUADRO 13

*Producción y productividad en los juzgados penales
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Decisiones por juez</i>
2002	59 005	150	393
2003	50 717	151	336
2004	46 260	152	304
2005	38 544	155	249
2006	45 789	152	301
2007	29 718	152	196
2008	28 133	152	185

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

En este caso, los mejores años de producción fueron 2002 y 2003, mientras 2007 y 2008 aparecen con los niveles más bajos de causas resueltas y, en consecuencia, de productividad. En estos dos últimos años, el promedio de decisiones por juez fue de menos de cuatro (3.66) por semana, mientras que en el conjunto de los siete años analizados se llegó a 5.39.

En los tribunales penales, encargados del juzgamiento, los resultados son los que presenta el cuadro 14.

CUADRO 14

*Producción y productividad en los tribunales penales
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Tribunales penales</i>	<i>Jueces integrantes</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	2464	43	129	19
2003	2861	43	129	22
2004	2785	43	129	22

EL ANÁLISIS CUANTITATIVO

17

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Tribunales penales</i>	<i>Jueces integrantes</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2005	2329	43	129	18
2006	3163	44	132	24
2007	4346	44	132	33
2008	5058	44	132	38

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Como se había visto en el cuadro 6, la tendencia en las causas resueltas es más bien al alza, con las excepciones de los años 2004 y 2005. Siendo el número de tribunales y el de jueces casi constantes en el periodo, el dato más importante proviene del número de sentencias por juez, que ha sido calculado dividiendo el número de sentencias producidas por el tribunal entre sus tres miembros.⁵ El resultado se halla muy por debajo del correspondiente a los juzgados y tribunales de primera instancia. En efecto, con un mínimo de 19 sentencias por juez en 2002 y un máximo de 38 en 2008, durante los siete años analizados la producción promedio de un juez integrante de un tribunal penal se situó en dos sentencias por mes.

En los juzgados de trabajo, producción y productividad fueron, en el periodo examinado, aquello que muestra el cuadro 15.

⁵ Dividir el número de decisiones entre el número de miembros del tribunal corresponde a la forma de trabajo de la mayoría de tribunales, que reparten las causas entre sus miembros para luego revisarlas en conjunto y proceder a adoptar resolución.

CUADRO 15

*Producción y productividad en los juzgados de trabajo
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	15 490	31	500
2003	12 445	31	401
2004	5600	31	181
2005	8826	31	285
2006	9244	31	298
2007	12 610	32	394
2008	10 892	33	330

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Habiéndose producido incrementos muy pequeños en el número de juzgados, en los dos últimos años del periodo, las causas resueltas han marcado una tendencia declinante. Lo mismo ocurrió con la productividad: en 2002, cada juez se acercó a 10 (9.61) sentencias semanales; en 2008, en cambio, sólo produjo algo más de seis (6.34). En el conjunto del periodo, el promedio de sentencias semanalmente emitidas por un juez de trabajo fue de 6.56, cifra cercana al promedio general de los jueces de primera instancia.

Para los juzgados de tránsito, las cifras de rendimiento son las que se hallan en el cuadro 16.

CUADRO 16

*Producción y productividad en los juzgados de tránsito
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	4981	50	100
2003	7038	51	138
2004	12 333	48	257
2005	11 665	44	265
2006	13 192	44	300
2007	3597	40	90
2008	32 245	41	786

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Los resultados de estos juzgados se hallan entre los menos explicables. Mientras que 2002 y 2007 exhiben cifras de producción bajas, en relación con los demás años, 2008 experimentó un salto formidable. El número de causas resueltas no guarda ninguna relación con el número de juzgados en funcionamiento: en 2002, uno de los años en que más juzgados se tuvo en operación, el rendimiento fue bajísimo; en 2007 se obtuvo también una producción muy baja; pero en el año siguiente, con un solo juzgado más, se resolvieron nueve veces más causas. En el conjunto del periodo, el promedio semanal de sentencias por juez se acercó a nueve (8.96).

Tratándose de primera instancia, resta ver el caso de los tribunales contencioso administrativos, cuyos resultados presenta el cuadro 17.

CUADRO 17

Producción y productividad en los tribunales contencioso-administrativos (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Tribunales</i>	<i>Jueces Integrantes</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	1302	4	15	87
2003	1082	4	15	72
2004	1434	4	15	96
2005	1606	4	15	107
2006	1592	4	15	106
2007	1247	4	15	83
2008	1980	5	18	110

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Habiéndose mantenido constante el número de tribunales hasta 2007, el número de causas resueltas ha experimentado variaciones menores, salvo el salto dado en 2008, cuando se creó un quinto tribunal. La productividad se mantuvo relativamente estable, en niveles notoriamente bajos. En el conjunto del periodo, cada miembro de un tribunal contencioso administrativo produjo algo menos de dos sentencias (1.81) por semana, cifra que es la más baja entre las diferentes materias en las que se especializa la Función Judicial.

En seguida, corresponde examinar el caso de las cortes provinciales, ex cortes superiores, cuyos rendimientos registra el cuadro 18.

CUADRO 18
*Producción y productividad en las cortes provinciales
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Salas de cortes</i>	<i>Jueces integrantes</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	41 449	45	135	307
2003	52 501	48	142	370
2004	47 156	49	145	325
2005	44 302	49	145	306
2006	43 508	49	145	300
2007	37 824	49	145	261
2008	35 739	49	145	246

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Del mismo modo en que se procedió en los tribunales penales, para calcular el número de sentencias por juez integrante de una sala de corte provincial se ha dividido el total de causas resueltas entre los tres miembros de la sala. Lo más llamativo es que en este caso sí parece hallarse una tendencia, que es de signo decreciente. En medio de esa tendencia se constata que, pese a haber menos salas en los años 2002 y 2003, se produjo más sentencias que en 2007 y 2008. En cuanto a productividad, mientras en 2003 se llegó al nivel de 370 sentencias por juez, en 2008 se produjo un tercio menos de sentencias. En el conjunto del periodo analizado, cada juez de corte provincial produjo un promedio de algo menos de seis sentencias por semana, cifra ligeramente menor a las siete semanales producidas en promedio por los jueces de primera instancia.

Finalmente, si se agrega la información disponible para primera y segunda instancia, los datos aparecen recogidos en el cuadro 19.

CUADRO 19

*Producción y productividad en primera y segunda instancias
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>Jueces</i>	<i>Sentencias por juez</i>
2002	230.393	767	300
2003	237.686	778	306
2004	245.857	814	302
2005	237.130	825	287
2006	267.374	841	318
2007	233.370	839	278
2008	263.150	842	313

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Los resultados, de los cuales sólo queda excluida la Corte Nacional, muestran una cifra de causas resueltas que tiende a ser constante y sólo registra altibajos menores. El número de sentencias promedio por juez gira en torno a las 300 causas anuales, verificándose pequeñas variaciones anuales, en un sentido o en otro. Estos resultados completan y confirman los hallazgos presentados en los cuadros anteriores.

4. Inversión en justicia y producción judicial

El segundo ángulo escogido para apreciar el significado de los niveles de la producción jurisdiccional es su cotejo con los recursos puestos a disposición de la Función Judicial. El primero es el de orden presupuestario. El cuadro 20 recoge los recursos destinados por el Presupuesto del Estado a la Función Judicial, distinguiendo entre las cifras absolutas

CUADRO 20
*Recursos del Presupuesto del Estado destinados
a la Función Judicial (2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>U.S. dólares corrientes</i>	<i>% del Presupuesto del Estado</i>	<i>Deflactor</i>	<i>U.S. dólares constantes (año 2000)</i>	<i>Incremento anual real</i>
2002	84 960 300	1.51	1.656	51 304 528	--
2003	124 238 734	1.85	2.014	67 156 072	30.89%
2004	132 375 761	1.90	2.182	69 671 453	3.74%
2005	131 071 336	1.78	2.346	73 636 582	5.69%
2006	134 775 761	1.57	2.525	85 844 433	16.57%
2007	138 871 489	1.42	2.681	97 796 823	13.92%
2008	168 640 950	1.63	2.752	103 460 705	5.79%
<i>Totales</i>	<i>914 934 331</i>	<i>---</i>	<i>---</i>	<i>548 870 596</i>	<i>---</i>

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia

y sus equivalentes deflactados para trabajar con valores constantes.⁶

Entre 2002 y 2008 se destinó a la Función Judicial casi mil millones de dólares estadounidenses que, en dólares constantes del año 2000, sumaron 548 millones. Si bien el porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la Función Judicial no ha variado significativamente (oscilando entre 1.42 y 1.9%, a lo largo de los siete años), el incremento del monto disponible en términos reales se ha duplicado a lo largo del periodo examinado, al pasar de 51 a 103 millones de dólares estadounidenses. El aumento del monto destinado a la Función Judicial ha sido constante en los siete años y, como se ve en el cuadro 20, sólo en 2003 hubo un incremento real de más del 30%.

La comparación entre estos incrementos de fondos destinados a la Función Judicial y las variaciones producidas en el número de causas resueltas por ésta en primera y segunda instancia aparece en el cuadro 21.

CUADRO 21

Causas resueltas vs. recursos destinados a la Función Judicial (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>% de incremento</i>	<i>Monto asignado en US dólares constantes</i>	<i>% de incremento</i>
2002	230 393		51 304 528	---
2003	237 686	3	67 156 072	30.89

⁶ Las cifras en U.S. dólares corrientes son las consignadas en el presupuesto del Estado. Para compensar el efecto inflacionario, a estas cifras se ha aplicado el deflactor anual que aparece en la cuarta columna del cuadro 20, que es establecido por el Banco Central y que permite establecer el valor real de cualquier cantidad de dinero, convirtiéndola a su valor en “dólares constantes” del año 2000. El resultado aparece en la siguiente columna y es el que permite medir el incremento real en la suma asignada anualmente (última columna), así como calcular el aumento real de la suma destinada a la Función Judicial a lo largo de todo el periodo.

<i>Año</i>	<i>Causas resueltas</i>	<i>% de incremento</i>	<i>Monto asignado en US dólares constantes</i>	<i>% de incremento</i>
2004	245 857	3	69 671 453	3.74
2005	237 130	-4	73 636 582	5.69
2006	267 374	11	85 844 433	16.57
2007	233 370	-15	97 796 823	13.92
2008	263 150	11	103 460 705	5.79

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

La principal conclusión que puede derivarse del cuadro 21 es muy clara: no hay relación entre el incremento de recursos del Estado que se destinaron a la Función Judicial entre 2002 y 2008 y el número de causas resueltas en ésta por la primera y la segunda instancias.

Los recursos destinados a la Función Judicial se han traducido en un mayor número de judicaturas, tribunales, salas y, por supuesto, jueces. Entre 2002 y 2008 éstos pasaron, conforme se vio en el cuadro 19, de ser 767 a constituir un total de 842. Podría decirse que este incremento de casi un 10% en el número de jueces se tradujo en un incremento de 14.2% en las causas resueltas, que es la diferencia en éstas entre 2002 y 2008. Sin embargo, como la tendencia en las causas resueltas es errática (con los años 2005 y 2007 de claro “retroceso”), esta conclusión sería precipitada. Dada esa tendencia errática en el número de causas resueltas anualmente, debe reafirmarse la conclusión de que el incremento de tribunales y jueces no tiene un efecto constatado sobre el número de casos que el sistema de justicia resuelve.

5. Las causas pendientes

El número de causas registradas como “pendientes” en primera y segunda instancias se mantuvo relativamente estable durante el periodo 2002-2008, acumulando una cifra en torno a 1 100 000 causas, según puede verse en el cuadro 22.

CUADRO 22
*Causas pendientes en primera y segunda instancias
(2002-2008)*

<i>Año</i>	<i>Causas pendientes</i>
2002	1 144 690
2003	1 092 015
2004	1 062 426
2005	1 081 660
2006	1 088 885
2007	1 019 919
2008	1 130 811

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

En las estadísticas que recolecta el Consejo de la Judicatura se registra trimestralmente el número de causas ingresadas, el de resueltas y el de pendientes. Parece lógico que, si se toma como referencia el informe del trimestre anterior que prepara cada unidad jurisdiccional del sistema, el número de causas pendientes sea la suma del saldo pendiente en el informe previo más las ingresadas menos las resueltas. En la Unidad de Estadísticas del Consejo se recogió la versión de que esto no siempre es así; es decir, que las cifras así verificadas no siempre dan el resultado que deberían.

Que las cifras de causas “pendientes” cada año se mantengan relativamente estables es algo que no deja de sorprender, dado el hecho de que, según se ha visto antes, cada año a partir de 2004 el número de causas ingresadas supera significativamente el de resueltas, según se vio en el cuadro 5. En conjunto, durante el periodo correspondiente a los siete años examinados para este análisis, se acumuló un total de 275 039 causas sin resolver que debieron incrementar el número de pendientes. Sin embargo, las cifras oficiales sobre éstas últimas no revelan aumento: las pendientes se incrementaron sólo en 16 121 causas. El cuadro 23

confronta los datos sobre causas “no resueltas” (diferencia entre ingresadas y resueltas) con las pendientes según las estadísticas del Consejo de la Judicatura.

CUADRO 23

Causas “no resueltas” vs. causas pendientes (2002-2008)

<i>Año</i>	<i>Diferencia entre causas ingresadas y resueltas</i>	<i>Causas pendientes en primera y segunda instancia</i>
2002	48 174	1 114 690
2003	26 942	1 092 015
2004	-62 201	1 062 426
2005	-45 488	1 081 660
2006	-55 927	1 088 885
2007	-76 951	1 019 919
2008	-109 588	1 130 811
<i>Total</i>	<i>-275 039</i>	<i>---</i>

Fuente: Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

Si se toma sólo el periodo comprendido entre 2004 y 2008, se acumuló durante él un total de 350 155 causas no resueltas. Sin embargo, en ese mismo lapso las causas pendientes crecieron en 68 385. Sea pues, que se tome el periodo 2002-2008 o el lapso 2004-2008, estamos ante cientos de miles de causas “no resueltas” que no engrosaron el número de pendientes. ¿Dónde fueron? Hay dos posibles explicaciones, que ciertamente no son excluyentes.

La primera es que la cifra de “no resueltas” indique un enorme número de causas abandonadas que, al ser retiradas del sistema, permite que, pese a que desde 2004 se resuelve bastante menos de lo que ingresa, el número de causas pendientes se mantenga estabilizado. Esta explicación tropieza con un hecho, al que se hará referencia en la sección siguiente de esta primera parte, que parece bastante claro: en el sistema judicial ecuatoriano no exis-

te una práctica eficiente y constante para eliminar los casos en abandono.⁷ Se ha intentado acciones piloto —acaso la más importante llevada a cabo por la consultora DPK— que han demostrado el peso de estos casos en la estadística pero no se ha logrado introducir la limpieza de casos como una práctica permanente en juzgados y tribunales.

La segunda explicación remite a la falta de rigor en la preparación de las estadísticas en la Función Judicial, asunto que será abordado en seguida en este texto. Pero si la falta de confiabilidad de las cifras fuera tal como para que un cuarto de millón de causas no tenga destino cierto en el lapso de siete años, se estaría ante un problema muy serio en el sistema de justicia, planteado por la magnitud de la información no confiable.

6. *Dudas y reservas*

A. *Falta de confiabilidad de las cifras*

En el primer informe comprensivo acerca del sistema de justicia ecuatoriano, publicado en 1991, se advertía: “Existen serias dudas sobre la confiabilidad de las estadísticas que se publican. Los análisis que pueden hacerse con base en las estadísticas oficiales, conducen a resultados de dudosa realidad”.⁸

Diversos actores del sistema de justicia ecuatoriano, entrevistados a lo largo de la recolección de información para este trabajo, se refirieron a la falta de confiabilidad de las estadísticas de las que se dispone y que centraliza el Consejo de la Judicatura.

⁷ Un informe del Banco Mundial (Report No: 26259-EC, Implementation Completion Report SCL-40660; TF-29208; TF-51227) sostiene que la depuración de casos en abandono es una práctica introducida en el sistema judicial ecuatoriano, pero el trabajo de campo y las entrevistas efectuadas para el presente estudio no encontraron evidencias que confirmen esa afirmación.

⁸ Chinchilla, Laura y Schodt, David, *Evaluación del Sector Justicia de Ecuador. Análisis legal y administrativo*, Centro para la Administración de Justicia, Florida International University, 1991.

La unidad de Estadística en esta entidad confirmó plenamente este hecho (visita del 17 de noviembre de 2009).

Los principales factores que concurren a la falta de confiabilidad son:

- La insuficiente cobertura de la informatización, que conduce a que en la mayor parte de tribunales el levantamiento estadístico sea una tarea manual que no siempre se realiza con prolijidad, como demuestra el hecho de que las cifras entregadas para un año determinado varíen luego, en los informes de años sucesivos, según reporta la Unidad de Estadísticas del Consejo de la Judicatura.
- El descuido o la falta de adiestramiento en el manejo informático de parte de algunos empleados, que hace que los datos incorporados al sistema informatizado SATJE contengan diversas deficiencias.
- Las limitaciones de recursos (personal y presupuesto) en la Unidad de Estadística en el Consejo de la Judicatura, que impiden realizar trabajo de campo para verificar la validez de la información que reciben de los tribunales.
- La dejadez, de parte de jueces y secretarios, en la tarea de declarar el abandono y archivar los casos en los que no hay movimiento, según lo dispuesto por el artículo 398 del Código de Procedimiento Civil.⁹
- La tendencia, que según algunos informantes existe en los tribunales, a inflar las cifras de causas en trámite, que tiene como objeto justificar el retraso en sentenciar o reclamar la asignación de más recursos. En la mayoría de juzgados visitados con ocasión de la preparación del estudio sobre la producción jurisdiccional se incluye en el libro de ingresos

⁹ Artículo 398.- Los jueces o tribunales, de oficio o a petición de parte, ordenarán el archivo de los juicios que se hallaren en estado de abandono según lo que anteriormente se señala, sin necesidad de artículo o incidente alguno ni la consideración de otra cuestión o cuestiones procesales, pues en el caso, la competencia del juez o tribunales se limitará a ordenar tal archivo.

asuntos de mero trámite que no requieren, propiamente, de una decisión judicial. Así, por ejemplo, se registra como ingresos cierto número de casos —en materia civil, laboral o en niñez y adolescencia— en los que las partes han llegado a un acuerdo transaccional y lo someten al juez para ser judicializados. En el ramo civil se registra como ingreso cualquier acto previo o diligencia preparatoria, que no implica decisión alguna del juez, como son la exhibición de documentos, confesiones e inspecciones judiciales. Asimismo, en niñez y adolescencia se tiene como ingresos las consignaciones voluntarias y los casos de permisos de salida del país, generalmente con fines de reagrupación familiar, con acuerdo de ambos padres.

- El hecho de que durante cierto tiempo el sistema informático no detectaba la multiplicidad de causas ingresadas sobre el mismo asunto, con el objeto de lograr que, no obstante el sistema aleatorio, alguna de ellas recayese en el juzgado que interesaba al demandante.
- La inflación del número real de sentencias, al considerarse como tales la actuación del juez en procedimientos no contenciosos o de mero trámite (diligencias previas, autorización de viaje de menor, juramento del curador, etcétera).

Todos estos factores hacen que el número de causas ingresadas, el número de causas pendientes e incluso el de sentencias aparezca distorsionado, casi siempre en el sentido de aumentar las cifras.¹⁰

¹⁰ Diez años atrás, en el Proyecto Piloto para la Modernización del Sistema Judicial (*Tercer Informe de Avances*, 12 de mayo al 12 de agosto de 1999), se efectuó una depuración de causas en abandono en materia civil y de delitos prescritos en materia penal. En el trabajo hecho en Cuenca, en el Juzgado Quinto de lo Civil se eliminó de esta forma 564 casos, en el Juzgado Octavo de lo Civil, 420 y en el Juzgado Segundo de lo Penal, 177. Estas experiencias piloto no se extendieron al conjunto de los tribunales ni se mantuvieron con carácter regular en los pocos juzgados elegidos para el ejercicio.

La Unidad de Estadística ha venido solicitando, a través de diversas vías y oportunidades:

- Que se lleve a cabo un inventario de causas que depure las que se hallan en abandono y en realidad no están en trámite ni pendientes.
- Que se generalice el sistema informático a todo el país y se adiestre al personal para que la información sea ingresada con el mayor rigor posible.

B. Efectos sobre la elaboración de la línea de base de la producción jurisdiccional

Si tal es la situación de las cifras disponibles, hasta tanto no se produzca la depuración de causas aparentemente pendientes y no se establezca un mecanismo de alimentación de datos confiable, especular sobre la producción judicial a partir de los datos existentes parecería una tarea inútil.¹¹

Los estudios realizados en otros países sugieren que el hecho de que una causa ingrese al sistema no implica necesariamente que se esté buscando con ello una respuesta judicial directa. Por ejemplo, es relativamente frecuente que se ingrese una demanda en el ámbito civil y comercial —o incluso una denuncia en el ámbito penal— con el objeto de presionar al deudor a fin de que pague lo que debe, o al autor de un daño, a que lo repare; en el caso comercial, obtenido el embargo y, en ocasiones, el objetivo perseguido, el caso queda en abandono real, que sólo tardíamente es declarado como tal. Entidades como los bancos utilizan ex-

¹¹ En el informe de Chinchilla y Schodt, publicado en 1991, antes citado, se alertó respecto de las llamadas causas pendientes: “Las cifras referidas a esta categoría de causas deben ser interpretadas con prudencia, ya que pueden incluir numerosas causas legalmente prescritas o abandonadas sin la correspondiente anotación o notificación; según las entrevistas realizadas esto suele ocurrir con bastante frecuencia en materia civil”.

tensamente este mecanismo de cobro que, en rigor, no persigue alcanzar una decisión judicial.

Ese hecho y otros —como la imposibilidad de seguir afrontando los costos de un abogado o el cuello de botella que paraliza o ralentiza la actuación de los fiscales— producen dos tipos de situaciones entre los expedientes:

- Casos que han sido técnicamente abandonados y que el juzgado, debido a la falta de personal o al descuido, no encamina al archivo y mantiene estadísticamente como “pendientes”.
- Casos inactivos porque la parte procesal que debiera promoverlo no lo hace y respecto de los cuales aún no ha transcurrido el plazo legal para que el abandono sea declarado.

Cuando se califica un caso como “pendiente” puede entenderse que se trata de un proceso cuyo futuro pende de una decisión judicial a ser adoptada, situación que se asocia a una inacción del juez o del personal del juzgado que genera rezago. En la realidad, los casos realmente abandonados y los inactivos conforman una cantidad dada de procesos, que hacen parte de la cifra estadística de causas pendientes y que, sin embargo, en ellos del juzgador no se espera nada (excepto que declare el abandono cuando legalmente corresponda); en verdad, no son carga de trabajo para el juzgado y en realidad, desde el punto de vista de la responsabilidad de la actividad judicial, no deberían ser considerados como “pendientes”.

El monto de estos casos, que podríamos calificar como “no pendientes” o “falsamente pendientes”, depende de varios factores. Uno es la materia; probablemente en asuntos contencioso-administrativos los casos falsamente pendientes sean muchos menos debido a que allí demandan clientes relativamente importantes que están decididos a seguir hasta el final, costeadando el abogado; pero es probable que en niñez y adolescencia ocurra lo contrario. Con la reforma procesal penal, la iniciativa se halla

en el fiscal y muchos de los casos “pendientes” pueden estarlo debido a la inactividad del Ministerio Público. En materia comercial, como se ha señalado antes, demandar es un recurso de cobro, que no se encamina necesaria ni directamente hacia lograr la sentencia.

En una alta medida, el asunto también depende de los comportamientos de los juzgados que, así como varían de un país a otro, son distintos de un juzgado a otro. En ciertos casos se realiza ejercicios para «limpiar» el juzgado periódicamente. En Ecuador, no es ésta una práctica predominante y, en consecuencia, no hay manera de saber cuántos son los efectivamente pendientes de acción del juzgado. Según la información recibida en la ciudad de Cuenca, en algunos juzgados se ha hecho recientemente una depuración para establecer el número efectivo de causas que se hallan en proceso y requieren acción del juzgado; en ciertos casos, la carga se habría llegado a disminuir en un tercio del total previamente existente.

En la actualidad en Ecuador no se conoce:

- El número de causas que realmente se hallan en proceso en el sistema; los juzgados funcionan, para cierta porción de expedientes, como archivos donde se depositan causas efectivamente abandonadas o en un estado de indefinido de inactividad.
- El número de verdaderas sentencias que cada instancia del sistema produce; en consecuencia, no es posible medir con certidumbre la productividad de cada juez.

Una de las varias consecuencias de esta situación¹² indica que tampoco se está en condiciones de proyectar el número de juz-

¹² Pese a la introducción de apoyos informáticos, la situación se asemeja a la descrita, diez años atrás, en el informe del “Proyecto de apoyo al Poder Judicial de Ecuador en materia de estadísticas judiciales”, preparado por los letrados del Consejo General del Poder Judicial de España, Jaime Jiménez Sánchez

gados necesarios, por cuanto las cifras disponibles sobre carga o volumen de causas no son confiables.

7. Conclusiones

- El sistema de justicia padece de un problema de confiabilidad estadística¹³ bastante serio que no podrá ser resuelto

y Manuel Elola Somoza, y presentado en abril de 2000. En ese texto se formula el siguiente “DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES VIGENTE:

- Los libros de las oficinas judiciales no responden a los requerimientos de información estadística.
- No existe una práctica uniforme sobre la forma en la que han de realizarse las anotaciones en los libros.
- Los órganos de inferior jerarquía carecen de los más elementales recursos materiales y personales.
- Los datos que facilitan los órganos informantes son incompletos y poco fiables.
- Los funcionarios que de hecho introducen la información en los libros, carecen frecuentemente de la formación necesaria para expresarla con rigor.
- Los formularios estadísticos no satisfacen los requerimientos para el objeto al que están destinados.
- No se consigue la remisión puntual y periódica de los formularios estadísticos.
- No existen mecanismos para conseguir la subsanación de los errores detectados en la información remitida por los órganos judiciales.
- Se carece de programas informáticos para procesar y explotar los datos estadísticos.
- Los medios de que dispone esta Oficina son obsoletos e insuficientes.
- La difusión y uso de la información estadística es muy escasa.
- La estructura y organización de la Oficina de Estadística no es idónea para el desarrollo de la función que tiene encomendada y entre sus integrantes no figuran expertos en informática ni en derecho procesal”. (p. 6-7).

El informe concluye: “El actual sistema estadístico judicial ecuatoriano no constituye un instrumento válido para conocer la actividad desplegada por los órganos judiciales, ni para explotar y difundir la información capturada” (p. 8)

¹³ A los problemas de confiabilidad habría que agregar problemas de selección de información. Por ejemplo, el sistema estadístico no recoge información

mientras la generación de cifras no sea parte automatizada del trabajo regular de juzgados, tribunales y salas.¹⁴ Periódicos inventarios y “depuraciones” de casos resultan costosos y no resuelven sino momentáneamente la dificultad existente.

- Los datos referidos a ingresos de causas al sistema resultan relativamente más objetivos y menos susceptibles de manipulación. Pero debe advertirse que la mayor parte de juzgados ingresa como causas asuntos de mero trámite que no requieren que el juez tome decisión alguna sobre ellos.
- Las cifras sobre sentencias incluyen aquellas actuaciones judiciales que no implican decisión alguna de parte del juez —como, por ejemplo, los autos en que se declara el abandono— pero que son sumadas con el propósito de mejorar los niveles de rendimiento aparente. La mayor parte de éstas corresponden a los casos mencionados antes en este trabajo, que corresponden a trámites que son judicializados. Incluirlos en las cifras sobre sentencias resulta particularmente inadecuado, dado que —como se ha revelado en el estudio cualitativo de sentencias que es presentado en la segunda parte de este volumen— usualmente el juez se limita a aprobar lo presentado por las partes, sin ejercer el control de legalidad sobre los contenidos ni supervisar, en el caso de menores, el respeto del mejor interés del niño o el adolescente.
- Las cifras sobre causas pendientes parecen incluir una proporción importante de los casos que aquí se han considerado “falsamente pendientes” y, debido a no estar sujetas a verificación, poco es lo que puede decirse a partir de ellas. En particular, resulta inconveniente tomar decisiones sobre

sobre los asuntos objeto de litigio, lo que constituye una grave limitación para el diseño de políticas judiciales.

¹⁴ El levantamiento de información no puede seguir siendo una labor extra del personal, que se suma al recargo que buena parte de él padece. La generalización y el buen uso de los sistemas informatizados deben hacer que éstos generen la información necesaria por sí solos.

creación de nuevos tribunales a partir de información no verificable.

- Del examen del material estadístico existente es clara la demanda creciente que existe sobre la primera instancia; esta situación es contrastable con lo que ocurre en segunda instancia, donde la tendencia es la contraria.
- Durante el periodo de siete años que ha sido materia de análisis, la producción de sentencias en el sistema se ha mantenido estabilizada en términos absolutos.
- La productividad se halla estancada. En el periodo materia de análisis, cada juez de primera instancia ha producido en promedio siete sentencias por semana; cada juez de segunda instancia ha producido seis sentencias por semana y la tendencia es decreciente. Especialmente llamativo —en razón de la expectativa generada por el procedimiento penal reformado— es el caso de los jueces de los tribunales penales que han producido en promedio dos sentencias al mes.¹⁵
- Producción y productividad no han mejorado de manera significativa y estable con el incremento de tribunales y de jueces ocurrido entre 2002 y 2008.
- Pese a que el presupuesto destinado a la Función Judicial se ha doblado en términos reales a lo largo de los siete años, el incremento de recursos no ha tenido efectos sobre la producción o la productividad del sistema.

¹⁵ Una vía para generar estándares aceptables de productividad por juez puede ser iniciada mediante la comparación entre el rendimiento actual de los juzgados, individualmente considerados. Como se ha señalado en el texto, las cifras de productividad han sido trabajadas con promedios que resultan engañosos respecto de las marcadas diferencias existentes entre un juzgado y otro, entre una sala de corte provincial y otra. Por consiguiente, mediante la comparación entre esos rendimientos individualmente considerados, sería posible llegar a establecer rangos de productividad aceptables para cada tipo de tribunal, por debajo de los cuales el juez deficitario tendría que dar explicaciones.