



XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

Plan Iberoamericano de Estadística Judicial

Informe final

**XIV Cumbre Judicial Iberoamericana
Marzo 2008**

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	8
Capítulo 1: Justificación, alcances y contenidos del PLIEJ	10
1.1. Necesidad del Plan Iberoamericano de Estadística Judicial	10
1.2. Ámbito de aplicación del PLIEJ	12
1.3. Situación actual.....	15
1.4. Contenidos y elementos del PLIEJ	16
1.5. Enfoque de análisis del PLIEJ	18
Capítulo 2: Definiciones de datos básicos e indicadores del PLIEJ	20
2.1. Definiciones de datos básicos del PLIEJ para la fase declarativa	20
2.1.1. Casos ingresados durante un período	20
2.1.2. Casos terminados durante un período	24
2.1.3. Casos pendientes al final de un período	25
2.1.4. Tiempos de tramitación de casos terminados durante un período.....	26
2.2. Definiciones de datos básicos del PLIEJ para la fase de ejecución.....	27
2.3. Otros datos básicos del PLIEJ	27
2.3.1. Presupuesto ejecutado al final de un período	27
2.3.2. Personal al término de un período	28
2.3.3. Datos demográficos	29
2.3.4. Datos económicos	29
2.4. Indicadores deseables	29
Capítulo 3: Descripción, diagnóstico y recomendaciones de los procesos de producción de estadísticas judiciales	34
3.1. Registro de información	34
3.1.1. Descripción.....	34
3.1.2. Diagnóstico.....	35
3.1.3. Recomendaciones	37
3.2. Recopilación de la información.....	37
3.2.1. Descripción.....	37
3.2.2. Diagnóstico.....	39
3.2.3. Recomendaciones	41
3.3. Procesamiento de la información	42
3.3.1. Descripción.....	42
3.3.2. Diagnóstico.....	43
3.3.3. Recomendaciones	43
3.4. Análisis de la información.....	44
3.4.1. Descripción.....	44
3.4.2. Diagnóstico.....	45
3.4.3. Recomendaciones	46
3.5. Difusión de la información.....	47
3.5.1. Descripción.....	47
3.5.2. Diagnóstico.....	48
3.5.3. Recomendaciones	48
Capítulo 4: Estrategias de implementación del PLIEJ	50
4.1. Estrategias de implementación del PLIEJ	51
4.1.1. Recomendaciones generales.....	51
4.1.2. Estrategias para países con registro y recolección manual de datos	54

4.1.3. Estrategias para países con sistemas informáticos de seguimiento de casos	56
4.1.4. Recomendaciones respecto a la organización, roles y funciones del área de estadísticas	57
4.2. Propuestas para darle seguimiento a la implementación del PLIEJ	59
4.3. Propuestas de continuidad del PLIEJ	59
Capítulo 5: Resultados de ejercicio piloto	63
Anexo 1: Definiciones de datos básicos para el enfoque “externo” del PLIEJ	66
Anexo 2: Reflexiones acerca de la fase de ejecución de casos judiciales	68
Anexo 3: Relación de miembros del grupo de trabajo del PLIEJ	75

Resumen ejecutivo

En la primera reunión preparatoria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que se efectuó en el mes de Noviembre de 2006 en la Isla Margarita, Venezuela, se aprobó por parte de los miembros de dicha Cumbre la ejecución del proyecto llamado “Plan Iberoamericano de Estadística Judicial” (PLIEJ).

El objetivo general del proyecto es “contribuir a la configuración del espacio judicial iberoamericano, mediante el establecimiento de una herramienta estadística homogénea que permita un mejor diseño y definición de políticas públicas judiciales así como el análisis y estudio comparativo de los diferentes sistemas”.

La motivación de emprender una iniciativa de esta naturaleza se basa en que contar con información acerca de la operación, el entorno y las perspectivas futuras de una o varias instituciones, que sea a la vez oportuna, completa y de calidad es esencial en la actualidad para múltiples propósitos. Específicamente en el ámbito judicial, se pueden identificar por lo menos tres propósitos centrales, que son contar con información para la gestión del Poder Judicial, para el diseño y monitoreo de políticas públicas judiciales que podrían involucrar el trabajo tanto de los órganos judiciales como de otras instituciones, y finalmente para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Al respecto, cada uno de nuestros países cuenta con sistemas y procesos para registrar, recolectar, procesar, analizar y difundir información generada a partir de la operación o gestión de los distintos tribunales de justicia existentes. Estos procesos y sistemas son distintos entre países, ya sea por la dispar disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, por las diferencias en las leyes, pero principalmente por los distintos objetivos y usos que se le asigna a la información estadística en cada país, pues han sido diseñados para atender a las demandas internas de información.

Estas diferencias tienen como consecuencia final que sin los esfuerzos que se están haciendo en el PLIEJ, no sería posible hacer comparaciones válidas a partir de las estadísticas con que actualmente cuentan nuestros países.

El PLIEJ se ha construido sobre la experiencia de los actuales sistemas nacionales de estadística judicial, pero no pretende, de ninguna manera, reemplazar a estos sistemas, sólo pretende definir una mirada común y compartida entre los países, para hacer posibles las comparaciones y servir como inicio de los análisis posteriores. En esta primera fase el PLIEJ se ha concentrado en identificar los indicadores factibles de ser construidos de una manera comparable en los países de la región a partir de la información actualmente disponible o susceptible de ser conseguida con unos esfuerzos proporcionados. Estos indicadores permitirán hacer unas primeras comparaciones entre la carga de trabajo y eficiencia de los distintos sistemas judiciales, teniendo como inspiración aquellos que son más comúnmente utilizados en los diferentes países. En el futuro, se deberá trabajar para que la batería de indicadores ofrecida responda al conjunto de criterios y fines que deriven de los acuerdos de cada Cumbre, siempre que la información existente en cada país así lo permita en términos comparativos.

Para iniciar la superación de estas dificultades, en el PLIEJ se definirán datos básicos que posteriormente darán lugar al cálculo de indicadores homologables.

Estos datos básicos genéricos son:

- a) cantidad de casos ingresados durante un período,
- b) cantidad de casos terminados durante un período,
- c) cantidad de casos pendientes al final de un período
- d) tiempos de tramitación de los casos terminados durante un período,

Para el caso de los datos de casos ingresados, casos terminados, casos pendientes y tiempos de tramitación, se emplearán las siguientes desagregaciones:

- a) Se tomarán en cuenta dos grandes fases. La primera es la que se inicia desde el ingreso del caso a un tribunal, hasta su término mediante una sentencia o auto que le ponga fin al asunto. Esta primera fase se llamará “declarativa”. La segunda fase, se inicia desde que existe una sentencia firme que requiere de ejecución por parte de un tribunal, hasta el término de la ejecución. Esta segunda fase será llamada de “ejecución”.
- b) En general, se dividirá los tribunales en aquellos de primera instancia, de segunda instancia y de más alta jerarquía, de acuerdo al ordenamiento existente en cada país. De este modo, se diferenciarán, por ejemplo, los casos ingresados a primera instancia, de aquellos ingresados a los tribunales de segunda instancia, de los ingresados a los tribunales de más alta jerarquía.
- c) Las materias de las cuales tratan los casos o asuntos se dividirán, en materia penal, materia de menores de edad en conflicto con la ley penal, y en materia “no penal”, que englobará el resto de materias judiciales (civil, familia, laboral, contencioso administrativo, entre otros) de cada país.

Adicionalmente, se considerarán otro tipo de datos complementarios, tales como:

- a) presupuesto y costos, por período, pudiendo diferir éste del nivel de detalle disponible para los números de casos (Ej: casos a nivel trimestre y presupuestos a nivel año),
- b) cantidad de personal, a final de período, siendo éste al menos el de los presupuestos,
- c) datos demográficos, a final de período manteniendo el nivel de detalle paralelo al menos al de los presupuestos, y
- d) datos económicos del país, tales como ingreso per cápita y presupuesto público.

Reconociendo la existencia de diversidad de fuentes y naturaleza de información, el PLIEJ está basado fundamentalmente en información relacionada con las estadísticas de tramitación de casos judiciales, lo que no quita que puntualmente se agreguen algunos otros datos de otras fuentes.

Adicionalmente, este documento se debe entender como un primer e imperfecto paso para llegar a tener en un futuro no lejano, un conjunto razonable de indicadores judiciales que permitan homologar información acerca del funcionamiento de los Poderes Judiciales de los países de Iberoamérica.

Es un primer e imperfecto paso, por cuanto se han hecho patentes y notorias las diferencias existentes entre nuestros países en cuanto a su proceso de elaboración de estadísticas judiciales, no solo en cuanto a la cantidad y calidad de las cifras de que se dispone, sino que también a cómo están organizadas y qué roles y funciones cumplen las áreas encargadas de elaborar estas cifras.

En este documento se efectúan también recomendaciones a estrategias de implementación del PLIEJ. Implementar el PLIEJ debe entenderse como el conjunto de acciones que se recomienda adopten los países de Iberoamérica para que, en el menor plazo posible, sus procesos de elaboración de estadísticas judiciales puedan producir rutinariamente todos los datos básicos definidos en este informe.

Como punto de arranque se sugiere tener una clara definición acerca de la disponibilidad de los datos básicos recomendados. A partir de esto debe quedar claro qué tan lejos de tener los datos básicos se encuentra cada país. En segundo lugar, se recomienda que se elabore un reporte con el diagnóstico de las cinco etapas del proceso de elaboración de las estadísticas de cada país, que son los de registro de datos, recolección, procesamiento, análisis y difusión. En tercer lugar, es necesario dimensionar los recursos con que se cuenta para mejorar el proceso de elaboración de estadísticas y, como consecuencia, los datos básicos recomendados en el PLIEJ.

Con el resultado de los tres elementos mencionados, será posible esbozar un proyecto que permita la producción de los datos básicos y el mejoramiento de su proceso de producción. La dimensión de dicho proyecto, en cuanto a recursos necesarios y tiempos de ejecución, dependerá del estado de situación de cada Poder Judicial.

Como resultado de su implementación, se espera que el PLIEJ ayude a aumentar el uso que se le da a la información estadística para el mejoramiento de la toma de decisiones en el Poder Judicial. Al respecto, el primer paso para iniciar un mejoramiento sostenido tiene que ser dado por las autoridades del Poder Judicial.

En la medida en que las autoridades judiciales pidan información que les sea útil para su toma de decisiones, será posible detectar las carencias existentes para poder cumplir con sus requerimientos. Esto además posibilitaría la generación de los incentivos para mejorar permanentemente la cantidad y calidad de la información estadística judicial, lo que se traducirá en los fortalecimientos y reasignación de recursos que sean pertinentes.

Por otro lado, el equipo de trabajo que elaboró el PLIEJ, formado por representantes de 12 países que han participado en 4 talleres de discusión, ha constatado la necesidad de darle continuidad a los esfuerzos que se han realizado en el marco del PLIEJ, de manera de profundizar por un lado en la calidad del trabajo, el alcance de las definiciones adoptadas, y también extender sus beneficios a otros países de la región.

En efecto, si bien se estima que lo avanzado en cuanto a definiciones metodológicas y entendimiento compartido es en sí mismo un logro relevante, es también cierto que los distintos niveles de desarrollo de los sistemas estadísticos, sus distintos objetivos internos y la carencia casi generalizada de algunos datos relevantes (como por ejemplo tiempos de tramitación de casos y número de casos pendientes), han obligado a adoptar definiciones que se sabe son un primer paso para avanzar en la dirección deseada, pero que distan mucho de una situación ideal.

Al respecto, se han identificado tres elementos para darle continuidad al PLIEJ. El primero de ellos tendría por objetivo el difundir, a requerimiento de cada país, el enfoque estratégico del PLIEJ, y asegurar que las áreas correspondientes de la estructura del Poder Judicial estén en capacidad de elaborar y proveer regularmente los datos e indicadores considerados en el PLIEJ.

El segundo elemento, podría tener como objetivo el aumentar el nivel de desglose de los datos estadísticos básicos de ingreso de causas, término de causas, causas pendientes al final de un período y tiempos de tramitación, posibilitando con esto comparaciones y homologaciones más precisas entre países. Específicamente, se podría:

- a) Aumentar el número de materias comparables, pasando de las actuales materias “penal”, “menores en conflicto con la ley penal” y “no penal”, que actualmente considera el PLIEJ, a un esquema donde se distingan más materias (algunas de ellas puede ser civil, mercantil, familia, constitucional, contencioso administrativo, entre otras), y además se puedan distinguir tipos de casos en el interior de una materia (por ejemplo, robos en materia penal; quiebras en materia civil; pensiones de alimentos en materia de familia).
- b) Aumentar el desglose en los tipos de término de las causas, en forma coherente con las nuevas materias y tipos de casos que se puedan definir.

Un tercer elemento de continuidad del PLIEJ, es que éste, en su concepción actual, está enfocado en homologar información de tipo cuantitativo, basado principalmente, aunque no exclusivamente, en los sistemas estadísticos de los Poderes Judiciales. Sin embargo, hay varias otras dimensiones de la labor judicial que podrían incluirse en el PLIEJ, de manera de medir, homologar y comparar información. Ejemplos de estas otras dimensiones son la carrera judicial, el control de la corrupción, la independencia del Poder Judicial respecto a otros Poderes del Estado, la calidad de las sentencias, la sistematización de la opinión de usuarios y, eventualmente de la ciudadanía, entre otras.

Por tanto, el objetivo de este tercer elemento de continuidad sería aumentar el alcance del PLIEJ, incluyendo, de acuerdo a los mandatos de la Cumbre Judicial Iberoamericana, otras áreas a la medición, homologación y comparación de información de los Poderes Judiciales. Específicamente, se podría:

- a) Desarrollar un entendimiento compartido para analizar los aspectos de carrera judicial y control de la corrupción en el espacio judicial iberoamericano.
- b) Desarrollar datos básicos e indicadores homologables para comparar el desempeño de los países de la región.

Para la ejecución del segundo y tercer elemento de continuidad del PLIEJ, se estima que la metodología de trabajo empleada a la fecha, consistente en la realización de talleres de trabajo de representantes de los países interesados, para discutir documentos elaborados previamente, sería una forma adecuada de continuidad.

Introducción

En la primera reunión preparatoria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que se efectuó en el mes de Noviembre de 2006 en la Isla Margarita, Venezuela, se aprobó por parte de los miembros de dicha Cumbre la ejecución del proyecto llamado “Plan Iberoamericano de Estadística Judicial” (PLIEJ).

El objetivo general del proyecto es **“contribuir a la configuración del espacio judicial iberoamericano, mediante el establecimiento de una herramienta estadística homogénea que permita un mejor diseño y definición de políticas públicas judiciales así como el análisis y estudio comparativo de los diferentes sistemas”**.

Los resultados esperados del proyecto son dos. El primero de ellos es la generación de un documento, que al menos deberá enunciar los principios fundamentales a los que debe someterse la estadística judicial en el espacio iberoamericano, junto con una deontología en materia estadística y una relación de indicadores homologables y comparables entre los países iberoamericanos. El segundo resultado es la elaboración de acciones y estrategias para la implementación del documento en los distintos países de la región.

Aparte de estos resultados formales, se espera que este documento ayude a aumentar el uso que se le da a la información estadística para el mejoramiento de la toma de decisiones en el Poder Judicial. Al respecto, una de las principales recomendaciones de las estrategias de implementación del PLIEJ, es que el primer paso para iniciar un mejoramiento sostenido tiene que ser dado por las autoridades del Poder Judicial.

En la medida en que las autoridades judiciales pidan información que les sea útil para su toma de decisiones, será posible detectar las carencias existentes para poder cumplir con sus requerimientos. Esto además posibilitaría la generación de los incentivos para mejorar permanentemente la cantidad y calidad de la información estadística judicial, lo que se traducirá en los fortalecimientos y reasignación de recursos que sean pertinentes.

La elaboración de este documento ha sido fruto de lo analizado y discutido en cuatro talleres de trabajo. El primero de ellos se realizó en el mes de Febrero de 2007 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. El segundo, se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia en Julio de 2007. Ambos talleres se efectuaron en el marco de la primera y segunda ronda de talleres preparatorios de la Cumbre Judicial Iberoamericana. El tercer taller, efectuado en Agosto de 2007 en la Ciudad de México, se realizó por decisión del grupo de trabajo del PLIEJ, que estimó necesario por el carácter técnico del tema, continuar el trabajo en forma extraordinaria a las rondas de talleres preparatorios. El cuarto y último taller, se efectuó en el marco de la tercera ronda de talleres preparatorios de la Cumbre Judicial, tuvo lugar en San José, Costa Rica, en el mes de Noviembre de 2007.

Respecto a la conformación del grupo de trabajo del proyecto, éste estaba formado originalmente por representantes de Costa Rica, Honduras, El Salvador, República Dominicana, España, Chile y Colombia. Posteriormente, y aprovechando la existencia de un proyecto con objetivos similares financiado por el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID) al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), se sumaron al equipo de trabajo representantes de Panamá, Nicaragua y Guatemala. Adicionalmente, y ante la percepción del equipo inicial del proyecto de la necesidad de contar con la presencia de un país federal, se invitó a participar a México, y en el último taller celebrado en San José, Costa Rica, se sumó Argentina.

Lo anterior implica que el grupo de trabajo definitivo está formado actualmente por representantes de 12 países. También participa en el grupo desde el inicio del trabajo, un representante del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), institución que firmó un convenio de colaboración con la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial, precisamente para apoyar técnicamente el desarrollo del PLIEJ, a partir de la experiencia de CEJA en el ámbito de la estadística judicial.

La estructura de este documento contiene un primer capítulo, en que se realiza un análisis de la necesidad del PLIEJ, así como de su alcance y contenidos.

En un segundo capítulo se presentan las definiciones de las variables y datos básicos, a efecto de calcular los indicadores judiciales homologables deseados. Se presenta también en este capítulo la definición de dichos indicadores, junto con su fórmula de cálculo y significado.

En el capítulo tercero, se realiza un análisis detallado de las condiciones básicas recomendadas para el buen funcionamiento del proceso de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística.

En el cuarto capítulo se sugieren distintas estrategias de implementación del PLIEJ, tomando en cuenta las disímiles necesidades, realidades y estados de avance de los procesos analizados en el capítulo anterior, que pudiera tener cada país.

Finalmente, en el capítulo quinto, se presentan y analizan los resultados de un primer ejercicio de cálculo de indicadores, realizado a partir de la aplicación de las definiciones contenidas en este documento en la mayoría de los países que participaron en la elaboración del PLIEJ.

Capítulo 1: Justificación, alcances y contenidos del PLIEJ

1.1. Necesidad del Plan Iberoamericano de Estadística Judicial

El contar con información acerca de la operación, el entorno y las perspectivas futuras de una o varias instituciones, que sea a la vez oportuna, completa y de calidad es esencial en la actualidad para múltiples propósitos.

En el ámbito judicial, se pueden identificar por lo menos tres propósitos centrales, que son contar con información para la **gestión** del Poder Judicial, para el diseño y monitoreo de **políticas públicas judiciales** que podrían involucrar el trabajo tanto de los órganos judiciales como de otras instituciones, y finalmente para la **rendición de cuentas** a la ciudadanía.

En relación con el primer propósito mencionado, el de la gestión del Poder Judicial, se requiere información no solo para evaluar lo realizado en el pasado, sino que también para tomar decisiones cercanas y para elaborar planes y estrategias de mejoramiento para el futuro de corto, mediano y de largo plazo. Teniendo la gestión de instituciones como el Poder Judicial diversas dimensiones relacionadas con aspectos de gobierno, de gerencia y de operación rutinaria, y además estando referida a múltiples ámbitos, como la tramitación de causas, la atención de ciudadanos, el uso de recursos públicos, entre otros aspectos, se tiene como resultado que existen numerosos grupos de usuarios (como Magistrados de una Corte Suprema o de una Corte de Apelaciones, jueces, gerentes administrativos, funcionarios del Poder Judicial, etc.), requiriendo cada uno de los cuales un nivel de detalle y periodicidad de información para sus fines particulares, lo que resulta en una creciente y compleja demanda de información.

En cuanto al propósito de las políticas públicas judiciales, contar con información confiable, completa y oportuna es fundamental para el diagnóstico de las debilidades y fortalezas de la acción del Estado en un ámbito de interés, para el diseño de intervenciones públicas y para el monitoreo y evaluación de los impactos alcanzados. Un ejemplo de este tipo de políticas es la implementación, con distinto grado de avance y profundidad dependiendo del país, de sistemas orales que reemplacen a los sistemas escritos en la tramitación de casos judiciales, en materia penal. Tener información acerca de los resultados de la persecución penal del Estado, en cuanto a aspectos como la cantidad y tipo de términos de casos, los tiempos necesarios para su resolución, los costos necesarios para su tramitación para el Estado y para los intervinientes, el nivel de protección y respeto de los derechos de los involucrados en un proceso penal, entre otros aspectos, son esenciales para saber si se han logrado los objetivos perseguidos al inicio de estas reformas. Este tipo de propósitos requiere información de múltiples fuentes y es requerida probablemente por más actores que la información requerida para la gestión interna de una institución.

El tercer propósito para el cual se requiere contar con información en el ámbito judicial, es de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto se ha convertido no tanto en una buena intención de las autoridades judiciales, sino en una necesidad, que en algunos países ha estado incluso reforzada por la promulgación de leyes relacionadas con la

transparencia de la gestión pública, dentro de la cual están los Poderes Judiciales. En este contexto, el demostrar el buen uso que se le da a los recursos públicos que se destinan al funcionamiento de las instituciones del sistema judicial, es una necesidad y una obligación, especialmente en contextos en donde algunas reformas judiciales han requerido la inversión de recursos con valiosos usos alternativos para la ciudadanía.

Sin embargo, la rendición de cuentas no solo se limita a demostrar una buena gestión del presupuesto asignado a una institución, sino que también ha significado en algunos países un creciente debate público acerca de temas como la evaluación de jueces y magistrados, los mecanismos de designación para ciertos cargos, los contenidos de planes de trabajo y proyectos de mejoramiento e incluso el contenido de algunos fallos, en cuanto generan un impacto en lo social y en lo económico, entre varios otros aspectos.

Para el logro de los tres propósitos descritos se necesita contar con información que facilite y fortalezca la toma de decisiones. Como punto de partida para la selección del conjunto de indicadores que pueden conformar el PLIEJ se ha tomado la experiencia de los actuales sistemas nacionales de estadística judicial, a los que no pretende, de ninguna manera, reemplazar. Sólo pretende definir una mirada común y compartida entre los países, para hacer posibles las comparaciones y servir como inicio de los análisis posteriores. En esta primera fase el PLIEJ se ha concentrado en identificar los indicadores factibles de ser construidos de una manera comparable en los países de la región a partir de la información actualmente disponible o susceptible de ser conseguida con unos esfuerzos proporcionados. Estos indicadores permitirán hacer unas primeras comparaciones entre la carga de trabajo y eficiencia de los distintos sistemas judiciales, teniendo como inspiración aquellos que son más comúnmente utilizados en los diferentes países. En el futuro, se deberá trabajar para que **la batería de indicadores ofrecida responda al conjunto de criterios y fines que deriven de los acuerdos de cada Cumbre**, siempre que la información existente en cada país así lo permita en términos comparativos.

La información necesaria para construir el PLIEJ puede provenir de diversas fuentes, tanto internas como externas, y puede ser de diversa naturaleza, como pueden ser las opiniones de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Poder Judicial, estadísticas de tramitación de casos, presupuestos asignados, personal que labora en el Poder Judicial, entre otros.

Reconociendo la existencia de diversidad de fuentes y naturaleza de información, el PLIEJ está basado fundamentalmente en información relacionada con las estadísticas de tramitación de casos judiciales, lo que no quita que puntualmente se agreguen algunos otros datos de otras fuentes.

Este tipo de información está radicada usualmente en áreas, secciones, divisiones o unidades, usualmente especializadas en la generación de estadísticas al interior de los Poderes Judiciales, que tienen como parte de sus obligaciones el compilar datos a partir de la operación rutinaria de los tribunales de justicia existentes en cada país.

Esta elección de tomar como punto de partida la información estadística de tramitación de casos, proveídas por las áreas internas de los Poderes Judiciales tiene dos fundamentos.

En primer lugar, en el reconocimiento de que en la actualidad no es posible comparar entre países iberoamericanos algunos datos básicos relacionados con estadísticas de casos judiciales, debido a las distintas interpretaciones y usos de este tipo de datos. Si no es posible comparar datos básicos, menos será posible comparar indicadores agregados, por lo que el punto de partida de cualquier esfuerzo es la información de estadísticas de casos judiciales.

El segundo fundamento, es el reconocimiento de que la fuente primaria donde se concentra la mayor cantidad de información en torno a los propósitos centrales que se persigue, está precisamente en las áreas de estadísticas de los Poderes Judiciales. Esta es la razón también por la cual en el grupo de trabajo que se formó para elaborar el PLIEJ, cada Poder Judicial de los países representados envió al encargado o responsable de su área de estadísticas.

Si se quiere en el futuro desarrollar y perfeccionar el PLIEJ, deben fortalecerse en primer lugar las capacidades internas básicas de los Poderes Judiciales para registrar, recopilar, procesar, analizar y difundir información de su funcionamiento.

En otro orden de ideas, una forma de sistematizar y homogeneizar la gran variedad de información relacionada con la operación de un Poder Judicial, es el desarrollo de un conjunto de indicadores, que hagan que la información pueda ser compartida y discutida por varios actores a la vez. Desarrollos de esta naturaleza, existen por ejemplo en el ámbito de la macroeconomía, en donde indicadores tales como tasas de inflación, de desempleo, de crecimiento económico, de distribución de riqueza, entre otros, permiten tener una noción de la situación económica de un país en un momento determinado.

A nivel sectorial, se han desarrollado indicadores comunes en áreas como salud y educación, que son de difusión y conocimiento internacional, que cuentan con un entendimiento compartido y con metodologías de cálculo aceptadas y aplicadas en forma homogénea, que permiten hacer comparaciones entre países para múltiples fines.

En el ámbito judicial no existen, al menos en el espacio iberoamericano, desarrollos compartidos de esa naturaleza. Es decir, no existe un conjunto de indicadores aceptados, entendidos y usados internacionalmente, que permita sistematizar y presentar en forma homogénea información relacionada con la esfera de lo judicial, que posibilite la comparación entre países a efectos de facilitar el intercambio de prácticas, la discusión del impacto de políticas judiciales y el aumento de la coordinación y cooperación internacional para enfrentar problemáticas comunes o similares.

El PLIEJ pretende sentar las bases para contribuir a solucionar esa carencia, siendo su énfasis primario el ayudar a homologar y comparar información entre los países iberoamericanos en la esfera de lo judicial, ya que hay conciencia de que el desarrollo y mantenimiento de indicadores con metodologías de cálculo aceptadas, es una tarea de largo plazo.

1. 2. Ámbito de aplicación del PLIEJ

Previo a la definición de indicadores que permitan sistematizar y hacer homologable la información relacionada con la operación de “lo judicial”, es necesario definir lo que

para efectos del PLIEJ se entenderá como “lo judicial”. En otras palabras, es necesario definir o delimitar el objeto o universo de estudio del PLIEJ.

Una definición preliminar es considerar que el PLIEJ se circunscribirá a sistematizar todo lo relacionado con la información estadística generada por los tribunales de justicia existentes en un país, agrupados bajo el concepto de Poder Judicial, y gobernados o administrados, de acuerdo con la estructura de cada país, por una Corte Suprema o un Consejo de la Judicatura.

Esta primera definición implica dejar fuera del alcance del PLIEJ a otras instituciones que forman parte de un concepto más amplio, que es el sistema de justicia de un país, del que también forman parte otras instituciones, como el Ministerio Público o Fiscalía, el Ministerio de Justicia, la Defensoría Pública, y algunas áreas de la Policía, entre otros.

Adicionalmente, para aquellos países con un sistema de gobierno federal, es necesario especificar si el PLIEJ considerará sólo a la estructura judicial federal, o incluirá también a los tribunales de justicia, y sus órganos de gobierno y administración, de nivel estatal o provincial.

Por ello se propone, al menos en una primera etapa que podría ser ampliada en el futuro, que el PLIEJ tenga como alcance solamente la labor realizada por los tribunales de justicia de un país y sus órganos de gobierno y administración, ya sean federales o estatales para los países federales, excluyendo explícitamente a otras instituciones del sistema de justicia.

Sin embargo, esta primera definición no es suficiente, y es en sí misma fuente de imposibilidad de hacer homologaciones entre países. En efecto, debido a las leyes de cada país, el tipo de casos que llegan a los tribunales de justicia no es homogéneo entre nuestros países.

Sólo a modo de ejemplo, en Costa Rica hasta hace unos años, las multas de tránsito eran resueltas por tribunales de justicia, mientras que en otros países eran tratadas por instancias administrativas del Poder Ejecutivo. Aunque esta situación ha cambiado, muestra que las modificaciones de leyes pueden tener altos impactos sobre la cantidad de casos que llegan a los tribunales de justicia, y muestra el riesgo de comparar sólo lo que se recibe en los tribunales de justicia, sin un análisis previo de su contenido.

Otro ejemplo lo constituye el tratamiento de los **casos** constitucionales. Varios de nuestros países tienen en la Corte Suprema salas especializadas para tratar este tipo de **causas**. En cambio, estos **asuntos** son tratados por Tribunales Constitucionales independientes de los tribunales ordinarios de justicia en otros países.

Otro ejemplo es el tratamiento de casos de menores de edad. En México, cualquier caso en que esté involucrado un menor de edad, ya sea como infractor de la ley penal, en un caso de tutela familiar o para otorgarle alguna medida de protección de sus derechos, es tratado por órganos administrativos del Poder Ejecutivo Estatal, mientras que en la mayor parte de los países de Iberoamérica, este tipo de casos es tratado por tribunales de justicia, incluso con jurisdicciones especializadas de acuerdo al tipo de caso.

Un cuarto ejemplo lo constituyen los tribunales que tramitan pequeñas causas, o faltas o contravenciones. Algunos países tienen este tipo de tribunales, en algunos casos llamados “juzgados de paz”, incorporados a la estructura formal del Poder Judicial, lo que implica que los jueces de dichos tribunales forman parte de la carrera judicial, y están incluidos dentro del presupuesto del Poder Judicial, entre otros aspectos. Sin embargo, en otros países las causas de esa misma naturaleza son tratadas por tribunales que no forman parte de la estructura formal del Poder Judicial, sin que sus jueces sean necesariamente abogados, y en los cuales incluso su presupuesto no forma parte del Poder Judicial sino de órganos de gobierno local, como municipios.

Estos cuatro ejemplos muestran que si se circunscribe el alcance del PLIEJ exclusivamente a lo que realizan los tribunales de justicia existentes en un país, por definición los datos que se obtengan (por ejemplo, el número de casos ingresados) y los posteriores indicadores que se calculen (como el ingreso de casos por cada 100.000 habitantes), no serán comparables.

Esta dificultad lleva a la necesidad de que el PLIEJ adopte definiciones de carácter más bien operativo, y no necesariamente conceptuales, precisamente para evitar que las interpretaciones que las leyes de cada país hacen sobre cómo tratar distintos asuntos, genere incompatibilidades en datos e indicadores.

Adoptar definiciones operativas significa, en los hechos, que se privilegiará definir en forma práctica y explícita cada uno de los puntos que sea necesario incluir en el PLIEJ, para evitar equívocos en su interpretación. Por ejemplo, al momento de definir datos básicos como el presupuesto, se privilegiará hacer una lista lo más exhaustiva posible respecto a qué componentes incluir y qué componentes excluir de los presupuestos corrientes del Poder Judicial, a efectos de posibilitar la homologación de datos.

En resumen, el objeto de trabajo del PLIEJ será la labor desarrollada principalmente por los tribunales ordinarios de justicia de un país, agregando o eliminando de ese universo inicial aquellos tipos de casos, que serán explícitamente señalados cuando se hagan las definiciones correspondientes en el capítulo 2 de este reporte, que hagan posible una homologación entre todos los países de Iberoamérica.

La definición anterior del alcance del PLIEJ tiene diversas consecuencias prácticas, siendo la primera que **no se circunscribe única o exclusivamente a estadísticas de los actuales tribunales formales existentes en un país**. En efecto, los datos necesarios para el cálculo de los indicadores que se definan, provendrían principalmente de las estadísticas de los actuales tribunales de justicia, pero podrían darse las siguientes situaciones:

- a) Que sea necesario eliminar o filtrar algunos datos de los tribunales actuales (por ejemplo, casos ingresados o presupuesto), si es que la definición de los datos básicos no considera casos o materias que actualmente podrían estar formando parte de la estructura formal del Poder Judicial del país (por ejemplo, en República Dominicana, los Tribunales de tierras).
- b) Que sea necesario agregar datos de otras fuentes que están fuera de la esfera de acción de los tribunales de justicia de un país. El caso más común es el de los juzgados de paz, que en muchos países no forman parte del presupuesto del Poder Judicial.

En síntesis, para algunos países el PLIEJ significará considerar casos que hoy están fuera de la esfera de los tribunales, para otros significará excluir casos que hoy están dentro de esta esfera, y para otros será necesario considerar los dos elementos anteriores a la vez.

Desde un punto de vista práctico, como se señalará en el capítulo 3 de este informe, la dificultad principal se presenta cuando sea necesario incluir datos que hoy no son elaborados o manejados por las áreas de estadísticas de los Poderes Judiciales. En casos extremos, las fuentes de los datos necesarios podrían ser múltiples y difícilmente accesibles, como por ejemplo en algunos países el recolectar datos de cientos e incluso miles de tribunales de pequeñas causas dependientes de municipios.

Dado lo anterior, el PLIEJ hará una diferenciación explícita entre aquellos indicadores y datos que sería deseable tener, pero que se sabe no es posible, por diversas razones, obtener en el corto plazo de aquellos otros datos e indicadores factibles de conseguir y calcular. En efecto, en el capítulo 5 de este informe, se presenta un primer ejercicio de comparación de indicadores homologables entre países.

1. 3. Situación actual

Cada uno de nuestros países cuenta con sistemas y procesos para registrar, recolectar, procesar, analizar y difundir información generada a partir de la operación o gestión de los distintos tribunales de justicia existentes. Estos procesos y sistemas son distintos entre países, ya sea por la dispar disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, por las diferencias en las leyes, pero principalmente por los distintos objetivos y usos que se le asigna a la información estadística en cada país.

La dispar disponibilidad de recursos tiene su reflejo más patente en el grado de uso de sistemas informáticos de seguimiento o tramitación de casos para obtener información estadística. El disímil uso de este tipo de sistemas informáticos tiene como efecto que algunos países dispongan de información con un mayor nivel de desagregación que otros (por ejemplo, separando el ingreso de casos por materia y tipo de asunto), incluso que dispongan de datos que para otros países no es posible obtener en el corto plazo (por ejemplo, tiempos de tramitación de casos terminados por materia y tipo de término), y además la periodicidad y profundidad de la presentación de resultados es potencialmente mayor que aquellos que no lo poseen.

Las diferencias en las leyes entre países tienen como efecto práctico, para nuestros fines, que asuntos que en un país están clasificados bajo cierta materia (por ejemplo, penal), en otros lo estén bajo otra materia (ejemplo, civil).

Las diferencias en cuanto a objetivos y usos, se reflejan, a modo de ejemplo, en que al hablar de “casos ingresados” en algunos países es empleado para medir la carga de trabajo de un tribunal, y por tanto se incluyen para este concepto diversos documentos que se reciben en un tribunal, que van desde nuevos casos judiciales, documentos relacionados con casos ya en trámite, hasta otros documentos de carácter administrativo y no relacionados directamente con la tramitación de asuntos judiciales. En cambio,

otros países consideran bajo el término “casos ingresados”, exclusivamente a los nuevos casos judiciales.

Los tres tipos de diferencias que se han distinguido generan, entre otros aspectos, que una misma palabra o término sea entendido de manera distinta entre países, y por tanto los números que se presentan con iguales palabras, no son iguales en su proceso de elaboración, su sentido y su uso, lo que implica que **sin los esfuerzos que se están haciendo en el PLIEJ, no sería posible hacer comparaciones válidas a partir de las estadísticas con que actualmente cuentan nuestros países.**

1. 4. Contenidos y elementos del PLIEJ

El PLIEJ pretende sentar las bases para contribuir a la solución del problema de homologación planteado previamente. Por tanto, constará en primer lugar de un marco conceptual común que permita dar un sentido y entendimiento compartido a términos que tienen entendimientos e interpretaciones distintas entre países.

En segundo lugar, el PLIEJ constará también una herramienta estadística formada por un conjunto de indicadores comparables entre países, que se calcularán con una metodología común, ya que deben responder a un marco conceptual compartido.

En tercer lugar, el PLIEJ dispondrá de definiciones operativas acerca de los datos básicos de los cuales se deberá disponer para el cálculo de los indicadores comunes, de forma en que se asegure que los indicadores que finalmente se comparen entre países estén contruidos sobre bases comunes, no sólo conceptualmente, sino que también operativamente. Estas definiciones operativas de los datos básicos no sólo señalarán las fuentes desde donde obtener los datos, sino también consignarán definiciones precisas acerca de cómo asegurar que los datos sean homologables entre países.

Los datos básicos genéricos a considerar en el PLIEJ, que serán ampliados en el siguiente capítulo, serán:

- a) cantidad de casos ingresados durante un período,
- b) cantidad de casos terminados durante un período,
- c) cantidad de casos pendientes al final de un período
- d) tiempos promedios de tramitación de los casos terminados durante un período,

Estos datos serán separados en las dos fases por las que, genéricamente, transita un caso, que son las de actividades previas a la sentencia (o al término del caso), y la ejecución de la sentencia.

Cabe hacer una reflexión acerca del concepto de casos o causas judiciales. Esta unidad de medida en sí misma presenta algunos inconvenientes, que es la no consideración de la complejidad de cada caso.

En efecto, hay casos que son sencillos, en el sentido que le exigen relativamente poco trabajo a un tribunal para su solución, y que pueden ser resueltos incluso en pocos días. En cambio hay otros casos extremadamente complejos, cuya solución puede tomar años.

Algunos países han desarrollado un concepto que pretende corregir este problema, que es el uso de una “causa equivalente”, en la cual se realiza un trabajo cualitativo que tiene como resultado asignar distintos pesos relativos a distintas causas. Por ejemplo, la cobranza de una deuda sin oposición de la contraparte podría ser considerada un caso sencillo, y se le asigna el peso de una “causa equivalente”, y la quiebra de un banco podría ser considerada una causa compleja, y se le asigna el peso de 10 “causas equivalentes”.

Dado que este concepto de causa equivalente no está difundido ni es empleado en la mayor parte de los países participantes del PLIEJ, y que su definición requiere acuerdos metodológicos complejos que excedían los alcances iniciales del PLIEJ, no se empleará en esta primera etapa del PLIEJ. Sin embargo, ello no quita que en posteriores desarrollos podría considerarse incorporar esta corrección al concepto de “causa o caso”.

Adicionalmente, se considerarán otro tipo de datos complementarios, tales como:

- a) presupuesto y costos, por período, pudiendo diferir éste del nivel de detalle disponible para los números de casos (Ej: casos a nivel trimestre y presupuestos a nivel año),
- b) cantidad de personal, a final de período, siendo éste al menos el de los presupuestos,
- c) datos demográficos, a final de período manteniendo el nivel de detalle paralelo al menos al de los presupuestos, y
- d) datos económicos del país, tales como ingreso per cápita y presupuesto público.

En cuarto lugar, el PLIEJ hará recomendaciones para asegurar que los procesos internos de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística en cada país sean capaces de proveer los datos requeridos para las comparaciones entre países, y además sugerirá estrategias de implementación de estas recomendaciones.

Cabe destacar que el PLIEJ **no pretende reemplazar a los actuales sistemas estadísticos que cada país** tiene para los fines que cada uno estime pertinentes. El PLIEJ sólo pretende definir una mirada común y compartida entre los países, para hacer posible las comparaciones y servir como inicio de los análisis posteriores. Este punto debe ser bien entendido para evitar crear expectativas que no podrán ser satisfechas. Por ejemplo, determinar los factores que podrían explicar las causas para determinados valores de los indicadores que se calcularán, forma parte de una labor de análisis que requiere profundos conocimientos de las realidades particulares de cada país, que escapan al alcance del PLIEJ.

Lo anterior no impide que, en la medida en que la Cumbre Judicial Iberoamericana lo decida, se pueda seguir avanzando posteriormente en un proceso de refinamiento permanente de los datos básicos del PLIEJ, ampliando el detalle y la calidad de las comparaciones que se puedan hacer.

Es necesario señalar que el grupo de trabajo que ha elaborado este informe es consciente de que lo desarrollado en este documento es un primer ejercicio de comparación, que pretende sentar las bases para posteriores refinamientos y mejoramientos, que probablemente tiene carencias y hace grandes simplificaciones, como por ejemplo en el tratamiento de los países federales, pero que es también un primer paso necesario si se

quiere tener una mirada común acerca de aspectos esenciales del funcionamiento de la justicia en el espacio iberoamericano.

1. 5. Enfoque de análisis del PLIEJ

El registro, recolección, procesamiento, análisis y presentación de las estadísticas judiciales puede ser concebido y operado desde distintos enfoques o puntos de vista. Esta primera distinción es fundamental, ya que tiene directas consecuencias sobre la definición de los datos que será necesario recolectar, los indicadores que serán necesarios y posibles de construir, y sobre las conclusiones que se puedan alcanzar.

Existen por lo menos dos enfoques. El primero de ellos, es el punto de vista que se puede llamar “interno” a la institución, que está orientado principalmente a medir cargas de trabajo y resultados de cada uno de los tribunales, juzgados o despachos judiciales existentes en el mapa judicial de un país, con las respectivas agrupaciones por materias, instancias o áreas geográficas existentes.

En este enfoque, es relevante medir variables tales como el tránsito de casos entre los tribunales de distintas instancias. Así, por ejemplo, un porcentaje mayoritario de los casos que ingresan a los tribunales de segunda instancia o de más alta jerarquía, provienen de tribunales de primera instancia. De tal modo, si se quiere medir la productividad de los tribunales de segunda instancia, es básico medir el flujo de casos entre estos tribunales y los de primera instancia. La productividad de los tribunales de segunda instancia, se puede medir de forma similar a los de primera, independientemente de donde procedan sus ingresos, y es necesaria en sí misma. Lo que aporta su medición independiente es también la medición de la calidad de las resoluciones de primera instancia, el tiempo que tardan las decisiones en segunda, y el porcentaje de revocaciones, puesto es importante para los ciudadanos o empresas a efectos de sus decisiones de recurrir o no.

A su vez, en este enfoque, es relevante medir los tiempos que demoran las causas en las distintas instancias por las que puede pasar durante su tramitación, de manera de saber, por ejemplo, si hay cuellos de botella en algún tipo de tribunal, para tomar las medidas correctivas pertinentes.

En resumen, en este enfoque “interno”, el foco de la atención y medición es lo que ocurre en el interior de los tribunales, sus agrupaciones, y los flujos entre ellos.

Por otra parte, el segundo punto de vista, que se puede llamar “externo”, difiere del “interno” porque el foco de atención es lo que percibe el usuario del sistema de justicia. Desde el punto de vista del usuario, lo importante es que su caso se resuelva en un tiempo razonable, independientemente de por cuantos tribunales de distintas instancias pasó su caso. Desde este enfoque, es relevante medir variables como los flujos netos de ingresos y egresos desde el sistema de justicia, visto como un conjunto de tribunales con determinadas relaciones entre ellos. El enfoque externo, al considerar el total de la vida de un procedimiento a lo largo de sus distintas instancias, incorpora “implícitamente” la mayor o menor facilidad y coste existente en cada país para presentar recursos en las diferentes instancias.

En resumen, el enfoque interno tiene su mayor utilidad para fines de la gestión institucional, mientras que el externo tiene un mayor sentido o aplicación para los fines de la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Esta diferencia de enfoques tiene consecuencias prácticas sobre la definición de los datos básicos que se necesitan recopilar para el cálculo de indicadores. En cualquier caso, el PLIEJ en una primera etapa se concentrará en el enfoque interno, ya que se estima necesario uniformar conceptos en primer lugar en este ámbito. Adicionalmente, a partir de un análisis preliminar de la factibilidad de contar con datos básicos, se ha estimado que este enfoque está más al alcance del trabajo de las áreas de estadística de los Poderes Judiciales.

Capítulo 2: Definiciones de datos básicos e indicadores del PLIEJ

Tomando como punto de partida el enfoque interno, con las consideraciones realizadas en el capítulo previo, más la definición de contenidos del PLIEJ señalada en el apartado 1.4., en este capítulo se presentan las definiciones de los datos básicos que se recomienda incluir en el PLIEJ, así como de los indicadores que sería posible calcular a partir de estos datos básicos.

Para el caso de los datos de casos ingresados, casos terminados, casos pendientes y tiempos de tramitación, se recomiendan las siguientes desagregaciones:

- a) Tomar en cuenta dos grandes fases. La primera es la que se inicia desde el ingreso del caso a un tribunal, hasta su término mediante una sentencia o auto que le ponga fin al asunto. Esta primera fase se llamará “declarativa”. La segunda fase, se inicia desde que existe una sentencia firme que requiere de ejecución por parte de un tribunal, hasta el término de la ejecución. Esta segunda fase será llamada de “ejecución”.
- b) En general, se dividirá los tribunales en aquellos de primera instancia, de segunda instancia y de más alta jerarquía, de acuerdo al ordenamiento existente en cada país. De este modo, se diferenciarán, por ejemplo, los casos ingresados a primera instancia, de aquellos ingresados a los tribunales de segunda instancia, de los ingresados a los tribunales de más alta jerarquía. Tomando esta definición, persiste aún el inconveniente de que el contenido de trabajo de cada instancia puede ser distinto entre países. Por ejemplo, en la justicia constitucional, hay países en que esta competencia está radicada sólo en segunda instancia, mientras que en otros, un caso de materia constitucional puede ser visto por diverso tipo de tribunales. No obstante este inconveniente, se mantendrá la diferenciación.
- c) Las materias de las cuales tratan los casos o asuntos se dividirán, en una primera etapa y teniendo como proyección un mayor desglose a medida que se implemente el PLIEJ en cada país y que se le de continuidad al esfuerzo realizado en las siguientes Cumbre Judiciales, en materia penal, materia de menores de edad en conflicto con la ley penal, y en materia “no penal”, que englobará el resto de materias judiciales (civil, familia, laboral, contencioso administrativo, entre otros) de cada país.

2.1. Definiciones de datos básicos del PLIEJ para la fase declarativa

2.1.1. Casos ingresados durante un período

Dada la variedad de términos empleados en cada país, tales como “caso”, “causa”, “expediente”, “asunto” o “proceso” judicial, se empleará genéricamente el término “casos ingresados”, para indicar a un requerimiento que es recibido por un tribunal, que trata:

- a) sobre un conflicto o desacuerdo entre dos partes, que no han podido llegar a un entendimiento común, y que debe ser resuelto por un tercero imparcial, usualmente llamado “juez”.

- b) Sobre un requerimiento presentado por alguna persona jurídica o natural que estima se han vulnerado sus derechos o estima que se ha quebrantado alguna ley existente.

No obstante esta definición genérica, y debido a las diferencias en las legislaciones de cada país, para efectos de homologar lo que se entenderá por “caso ingresado”, se señalará en forma explícita qué casos se van a considerar dentro del PLIEJ; y qué casos no.

Tomando lo anterior en consideración, en primer lugar, y como punto de partida, se tomarán los casos que están llegando actualmente a los tribunales de justicia (salvo aquellos en que explícitamente se señale lo contrario). En segundo lugar, en forma adicional a los casos que ingresan a los tribunales y cumplen con alguna de las dos definiciones anteriores, explícitamente se considerarán casos ingresados los siguientes, aunque no en todos los países este tipo de casos llegue a un tribunal del Poder Judicial:

- a) Recursos de inconstitucionalidad, que en muchos países son vistos por una Sala de la Corte Suprema, y en otros existe un Tribunal Constitucional independiente del Poder Judicial.
- b) Casos de pequeñas causas que llegan a los tribunales o juzgados de paz. Debido a la variedad de arreglos institucionales en cada país respecto a sus juzgados de paz (u otros nombres con competencias semejantes), es necesario hacer una distinción entre distintos tipos de juzgados de paz. En primer término, hay juzgados de paz que formalmente son reconocidos como “judiciales”, en el sentido que, reemplazan a un tribunal de primera instancia en casos en que no haya un tribunal de este tipo en algunas áreas del territorio de un país; o que las resoluciones que dicten pueden ser recurridas ante un tribunal ordinario, ya sea de primera o de segunda instancia, de acuerdo al tipo de causa; o bien que están considerados formalmente como la puerta de ingreso a los tribunales ordinarios para un número significativo de casos, como paso previo a los tribunales de primera instancia.

En cualquiera de los casos anteriores, se considerará a este grupo de juzgados de paz “formales”, aunque los jueces a cargo no formen parte de la carrera judicial, e incluso su renta no esté contemplada dentro del presupuesto asignado al Poder Judicial. Ejemplos de este tipo de juzgados de paz “formales”, son los tribunales de municipio de Colombia, los juzgados de policía local de Chile, los juzgados de paz de El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Cabe destacar que en el caso de El Salvador y República Dominicana, todos los jueces de paz son abogados, forman parte de la carrera judicial ya que es por el único puesto que se puede ingresar a la carrera y además forman parte del presupuesto del Órgano Judicial y tienen las mismas prestaciones que todos los jueces.

Hay una segunda categoría de juzgados de paz, que no son reconocidos formalmente como parte de la justicia ordinaria, y responden más bien a conceptos como la justicia comunitaria o de grupos específicos de la población (el caso más típico es el de la justicia indígena).

El PLIEJ va a contemplar los datos básicos de los dos tipos de juzgados de paz, aunque para los “formales”, se van a incluir sus datos en el enfoque interno, junto con los tribunales ordinarios. Los juzgados de paz “informales”, en cambio, estarán considerados en un apartado independiente, reconociendo a priori el hecho de que el acceso a datos básicos es más difícil, suponiendo incluso que pudieran existir tales datos.

- c) Casos de ejecución de cobranzas, como laborales o civiles. En la mayor parte de los países, un proceso de cobranza de un título ejecutivo (distinto de una sentencia judicial), sigue un procedimiento judicial que en la mayor parte de los casos no tiene oposición de parte del deudor. No obstante, y ante la posibilidad de que el deudor interponga alguna excepción, el proceso requerirá que el juez a cargo haga adjudicación de derechos, lo que lo convierte en un caso judicial como cualquier otro.

Adicionalmente, en forma explícita se excluirán los siguientes tipos de casos, aunque algunos de estos puedan estar siendo recibidos por los tribunales ordinarios de justicia, y por tanto sea necesario eliminarlos de las estadísticas existentes.

- a) Pagos de multa de casos de tránsito.
- b) Certificación de títulos de dominio de tierras y, en general la entrega de certificados en los cuales el tribunal actúa únicamente extrayendo información de una base de datos (en soporte informático o manual) y entregándola a quien la solicita.
- c) Procesos disciplinarios contra funcionarios públicos en cuanto a sus responsabilidades administrativas, incluidos los tribunales de cuentas. En la medida en que la responsabilidad de un funcionario sea civil o penal, ese sería un caso judicial común, y por tanto sí va a estar considerado como un nuevo caso ingresado, para efectos del PLIEJ.
- d) Casos en que el objeto de la controversia sean aspectos regulatorios del funcionamiento de mercados, como casos de libre competencia. Se analizó el caso de los tribunales de libre competencia existentes en el Órgano Judicial de Panamá, y a partir de la lectura del tipo de casos que conocen estos tribunales, se concluyó que esos mismos tipos de casos eran de conocimiento de tribunales civiles o penales en el resto de los países.

A partir de esta definición y consideraciones de lo que se debe entender por caso ingresado, para efectos del PLIEJ, se harán algunas precisiones adicionales.

Casos ingresados a tribunales de primera instancia no penales

Se considerarán casos ingresados sólo aquellos casos nuevos (genéricamente emplearemos también el término “demandas” para este tipo de casos) que son admitidos por un tribunal, sin considerar exhortos, comisiones rogatorias, incompetencias y cualquier tipo de incidente que se genere producto de alguna causa ya en trámite. Tampoco se va a considerar como caso nuevo un cuaderno que se pueda abrir en el marco de una causa ya entrada, conocido en algunos países como “incidente”.

Respecto al concepto de admisión de demandas, si es que en un país se le asignara un número a la demanda, y luego se dictara un auto de no admisión, para efectos del cálculo de los casos ingresados para el PLIEJ, se deberá restar a las demandas creadas o con número asignado, los casos no admitidos.

En los casos en que la ley de un país establezca la mediación forzosa fuera del tribunal, realizada por un mediador, se va a considerar que el caso ingresa a primera instancia sólo desde el momento en que le llega al juez para su conocimiento, es decir, cuando la mediación haya fracasado.

Casos ingresados a tribunales de primera instancia penales

Para reconocer la existencia y promoción del sistema acusatorio oral en materia penal, que ya tienen adoptado o están en vías de adoptar la gran mayoría de los países iberoamericanos, se hará una separación de los casos penales, que además constituyen en la actualidad una de las mayores preocupaciones públicas en los países de la región.

Para casos de acción privada, el caso se considerará que ingresa al tribunal desde que se interpone la querrela. Para los casos de acción pública, se considerará que un caso penal ha ingresado a un tribunal desde el momento en que el Ministerio Público presenta una formalización o un requerimiento contra un imputado, para seguirle una investigación formal que puede tener como resultado llevar al imputado a juicio oral, o puede derivar en algún otro tipo de término (sobreseimiento, acuerdo reparatorio, procedimiento abreviado, procedimiento monitorio, entre otros).

De acuerdo al esquema de un sistema acusatorio, la primera etapa del proceso es de conocimiento del fiscal, quien decide pasar a la siguiente etapa, llamada intermedia, o de garantías o de control, según diversos países, en que ya interviene un juez. Es en esta etapa donde el fiscal presenta el requerimiento fiscal, también llamado formalización de la investigación, contra un imputado ya identificado.

Se va a excluir explícitamente del concepto “casos ingresados”, cualquier incidente del que deba tomar conocimiento o deba decidir un juez, en que no esté contemplado el requerimiento del fiscal. Ejemplos de incidentes que se excluirán, aunque en algunos países en su estadística lo consideren casos nuevos, están las audiencias de control de la legalidad de la detención, o de flagrancia, audiencias para discutir algún tipo de medida cautelar, previo a la formalización, otorgamiento de permiso para allanamientos, entre otros.

En el caso de países que no tengan aún implementado el sistema penal acusatorio, se aplicará para el ingreso el mismo criterio que para el ingreso de casos no penales.

Tampoco se considerarán como casos ingresados las transformaciones del procedimiento que pudieran derivarse de la profundidad de las investigaciones y que podrían aflorar hechos delictivos de distinta importancia y gravedad.

Casos ingresados a primera instancia en materia de menores y adolescentes en conflicto con la ley penal

Debido a que en varios países es crecientemente un problema de interés público la delincuencia juvenil, el PLIEJ pretende separar aquellos casos en los cuales esté involucrado algún menor de edad con la ley penal, en calidad de investigado o imputado.

Existen algunos países que tienen implementado un sistema acusatorio oral para procesar este tipo de casos. Para esos países, la definición de cuando un caso ha ingresado al tribunal sigue la misma definición que la enunciada para un caso penal, es decir, se considerará que el caso ha ingresado al tribunal solamente cuando exista una imputación o requerimiento del fiscal a cargo del caso.

Para los países que no tienen un sistema acusatorio oral para el proceso de estos casos, se aplicará la definición de caso ingresado en materia “no penal”.

Casos ingresados a tribunales de segunda instancia

Se considerarán como casos ingresados a tribunales de segunda instancia dos tipos de casos. El primero, es aquel que interponen directamente las partes, sin haber pasado el caso previamente por un tribunal de primera instancia. En este sentido, son casos que llegan originariamente o directamente a la segunda instancia. El segundo tipo de casos serán todos los recursos que llegan a la segunda instancia, distinguiendo entre recursos sobre sentencias, de los recursos sobre otro tipo de autos.

Cabe notar que se va a considerar como casos ingresados a la segunda instancia también aquellos que no son admitidos, ya que esta “no admisión” se considerará un tipo de término, como más adelante se detallará.

Los casos ingresados a segunda instancia se separarán entre aquellos de la materia penal, y en los no penales. Los casos de menores en conflicto con la ley penal se considerarán, al menos en una primera etapa, dentro de los casos penales, debido a que los sistemas estadísticos de la mayoría de los países del equipo de trabajo no los distinguen de la materia penal.

Casos ingresados a tribunales de la más alta jerarquía

Se aplicarán los mismos criterios que para el ingreso de casos a tribunales de segunda instancia.

2.1.2. Casos terminados durante un período

La definición de casos terminados debe guardar coherencia con el universo de casos ingresados que se haya definido. Dado eso, las definiciones se harán con el mismo desglose hecho para los casos ingresados. Así mismo, en cuanto a los casos terminados, se detallará el motivo de la terminación realizando una primera clasificación entre terminados por “sentencia” y “otras terminaciones judiciales”, aunque se sabe que en algunos países existen dificultades para desglosar el motivo de terminación.

Se entenderá por sentencia a la decisión legítima de un juez sobre la causa controvertida en su tribunal; resolución definitiva con la que se concluye un juicio por determinada instancia jurisdiccional.

A su vez, por auto o resolución que ponga fin al caso, se entenderá al decreto judicial dado en dictado en alguna causa, que signifique el término judicial de dicha causa.

Casos terminados en primera instancia, no penales

Casos terminados serán aquellos en que se ha dictado una sentencia (aunque ésta no sea a firme), o un auto o resolución judicial que finalice el caso. Lo anterior significa que podría suceder que hubiese más de una sentencia en un caso, si es que por ejemplo la sentencia de primera instancia es anulada y se dicta una nueva.

No se va a considerar, para efectos del PLIEJ, como término a ningún auto que deje en estado de archivo provisional un caso, es decir, con la posibilidad de reactivarlo (por

ejemplo, la figura del sobreseimiento temporal en algunos países). Adicionalmente, se excluirán autos que le den un término de carácter administrativo al caso en un tribunal, como por ejemplo la declaración de incompetencia.

Casos terminados en primera instancia penales

Guardando coherencia con el universo de casos ingresados, que para efectos del PLIEJ está constituido sólo por los casos en que hay un requerimiento o formalización del fiscal contra un imputado conocido (para los países con sistema acusatorio oral), un caso que haya sido formalizado podrá terminar:

- a) por sentencia en la etapa de juicio (un juicio oral ante un tribunal colegiado o con jurado),
- b) por sentencia en la etapa intermedia o de control, usualmente siguiendo un procedimiento o proceso distinto al ordinario, entre los que están el procedimiento abreviado, el monitorio o el simplificado,
- c) por otros autos judiciales que den término al asunto (entre los que se cuentan los acuerdos reparatorios, conciliaciones, las suspensiones condicionales del procedimiento, sobreseimientos, entre otros), en la etapa intermedia o de control.

Para los países sin sistema acusatorio oral, el tipo de términos que se distinguirán serán lo mismos que para los casos no penales, vale decir, por sentencia y por otro auto o resolución que ponga término al proceso.

Casos terminados en primera instancia, de menores en conflicto con la ley penal

Al igual que para el caso de los ingresos de este tipo de casos, se considerarán los tipos de término coherentes con el tipo de sistema procesal del país.

Casos terminados en segunda instancia

Dado que en ingreso se distinguen los casos que llegan directamente a los tribunales de segunda instancia, de los recursos sobre casos provenientes de la primera instancia, los términos también harán esta distinción. Así, para los casos originarios, los tipos posibles de salida que se contemplarán son las sentencias y los otros autos judiciales que den término al asunto.

Para el caso de los recursos, los tipos posibles de término serán el no admitir el recurso, y dentro de los admitidos, se distinguirá la revocación, anulación, modificación y confirmación.

Cabe destacar que también se distinguirán los casos por las materias consideradas en el PLIEJ; es decir, casos penales, de menores en conflicto con la ley penal, y no penales.

Casos terminados en tribunales de la más alta jerarquía

Se aplicarán los mismos criterios y distinciones que para el término de casos en tribunales de segunda instancia.

2.1.3. Casos pendientes al final de un período

Los casos pendientes, también llamados casos activos o circulante, están formados por todos aquellos casos que al final de un cierto período están a la espera de una resolución (sentencia u otro tipo de auto), que le ponga fin al caso. Matemáticamente, los casos

pendientes al final del período son los casos pendientes al final del período anterior, más los casos ingresados durante el período y menos los casos terminados durante el período.

Es recomendable, dentro de las posibilidades de cada país, hacer una diferenciación entre los casos pendientes que estrictamente están a la espera de que el tribunal tome algún tipo de resolución, que se denominan pendientes “en trámite”, o “activos”, de aquellos casos pendientes en el cual el tribunal no puede agilizar su tramitación, y que están a la espera de que un evento externo al tribunal los reactive, como puede ser el cumplimiento de algún plazo o la petición de una de las partes. Este tipo de caso se puede llamar “pendiente inactivo”.

Ante la dificultad práctica de diferenciar los casos pendientes “activos o en trámite”, de los “inactivos”, no obstante reconocerse lo relevante del concepto y lo recomendable que las estadísticas internas de los países hiciesen la diferenciación, se recomienda utilizar como una variable de aproximación del pendiente inactivo al número de casos que en los últimos 6 meses, contados desde la finalización del período anterior, no hayan tenido movimiento procesal alguno. Esto no necesariamente implica que el caso esté inactivo, pero puede ser una buena aproximación, dependiendo especialmente de la instancia.

En conclusión, para la medición de los casos pendientes, se recomienda utilizar dos tipos de datos: los casos pendientes totales, y los pendientes sin movimiento durante los últimos 6 meses. Para cada uno de estos dos tipos de datos, se realizarán las mismas distinciones que para los casos ingresados y terminados, vale decir, se distinguirá por instancia y por materia.

Metodológicamente, para el cálculo de los casos pendientes por instancia, si en la primera instancia un caso es recurrido, no formará parte del pendiente de la primera instancia si es que el recurso paraliza la tramitación del caso en primera instancia. En esta situación, dicho recurso formará parte de los casos pendientes en la segunda instancia. Sin embargo, si el recurso no paraliza la tramitación del caso en la primera instancia, el caso seguirá estando dentro de los pendientes de la primera instancia, y además habrá un recurso pendiente en la segunda instancia.

2.1.4. Tiempos de tramitación de casos terminados durante un período

Siendo coherentes con el enfoque “interno”, y las definiciones de casos ingresados y en especial, de los terminados, la medición de los tiempos de tramitación debe contemplarse desde el ingreso del caso (fecha de ingreso), hasta que el caso haya tenido alguno de los tipos de salida o término que se han definido (fecha de salida). Esto significa que se deberán calcular tiempos de tramitación por cada uno de los tipos de término definidos, por ejemplo: tiempos promedio de tramitación de casos que terminan en segunda instancia por la no admisión de un recurso en materia penal, o tiempos de tramitación de casos penales que en primera instancia reciben una sentencia en la etapa de juicio. También implica que la medición de tiempos promedio se realizará sólo de los casos terminados en el mismo período que se miden éstos, ya que de lo contrario no se dispondría de medias homogéneas en las comparativas evolutivas resultantes del análisis temporal de la secuencia.

Se reconoce que será difícil conseguir datos completos de esta variable, debido a su inexistencia en los registros de varios países, por lo que se deberá recomendar su registro, o a lo menos, su cálculo aproximado, por ejemplo mediante muestreos representativos.

Desde un punto de vista metodológico, se acordó que en primera instancia, en que puede haber más de un término por caso, se va a tomar para efectos del cálculo del tiempo medio, el tiempo transcurrido desde que ingresó el caso, hasta que se dictó la última sentencia o término que exista en el caso, lo que tiene la distorsión de no considerar el tiempo que tomó en dictarse la primera sentencia o auto. Se reconoce esta distorsión, pero se estima que es más salvable que las demás alternativas analizadas.

2.2. Definiciones de datos básicos del PLIEJ para la fase de ejecución

Es relevante destacar que siendo una misión explícita de los Poderes Judiciales el “juzgar y hacer cumplir lo juzgado”, son casi inexistentes los datos respecto a los casos que están en período o estado de ejecución. En efecto, en aquellos países que no tienen tribunales especializados de ejecución, ésta puede llegar a representar una importante carga de trabajo, que usualmente las estadísticas no contemplan, ya que están enfocadas a los casos que aún no han terminado.

La intención de largo plazo del PLIEJ es darle a la fase de ejecución un tratamiento análogo al dado a la fase declarativa, vale decir, identificando y midiendo los casos que ingresan a la ejecución, los casos que terminan de ejecutarse, los pendientes y los tiempos de tramitación.

No obstante, a partir del trabajo realizado con los países representados en el PLIEJ, se ha constatado la casi total inexistencia de datos relacionados con esta fase, salvo contadas excepciones en algunos países de casos que ingresan al período de ejecución en algunas materias, y se ha privilegiado avanzar en la obtención de los datos básicos detallados en el apartado 2.1.

Sin perjuicio de esta decisión, y como una forma de contribuir al inicio de la reflexión respecto a este importante tema, en el anexo 2 se plantean algunas consideraciones tanto sobre la problemática de la fase de ejecución, como algunas propuestas preliminares acerca de la medición de casos ingresados y terminados en esta fase.

2.3. Otros datos básicos del PLIEJ

2.3.1. Presupuesto ejecutado al final de un período

Para efectos de medir el presupuesto, deben incluirse y excluirse explícitamente algunos elementos, debido a las delimitaciones señaladas en las definiciones anteriormente consignadas y a que cada país tiene su propia estructura de asignación y ejecución presupuestaria, lo que implica que el solo hecho de tomar el “presupuesto del Poder Judicial oficial”, generaría diferencias notorias y haría incomparable las cifras.

Para esto, se ha adoptado un criterio funcional para definir qué considerar y qué no como presupuesto para efectos del PLIEJ. Como punto de partida, se va a considerar el costo del funcionamiento de los tribunales de justicia (en general de todos los tipos de tribunales coherentes con la definición de casos ingresados), y de las funciones de apoyo que hacen posible el funcionamiento y desarrollo de esos tribunales, con las siguientes consideraciones:

Respecto a lo que se debe incluir está:

- a) El costo de los tribunales de justicia, por materia e instancia. En cada caso se considera a jueces, secretarios, auxiliares, asistentes y demás personal que trabaje directamente bajo la esfera de un “tribunal”, cualquiera sea la organización de éste.
- b) El costo del aparato administrativo que presta apoyo para que funcionen los tribunales. Dentro de este aparato administrativo se considerarán las funciones clásicas de administración (tales como pago de nómina o salarios, proveeduría, mantenimiento, apoyo informático, finanzas, centros de documentaciones, bibliotecas, relaciones públicas, publicaciones, servicios de bienestar, entre otros), las funciones de desarrollo (como planificación, estudios, estadísticas, informática, entre otros) y otras como la administración de la carrera funcionaria, que incluye en algunos países el sistema de nombramientos y evaluación que es llevado por los Consejos de la Judicatura o Magistratura y el régimen disciplinario; y la capacitación y formación, lo que incluye a las escuelas judiciales que en algunos casos están separadas institucionalmente del poder Judicial.
- c) Adicionalmente, se debe considerar a la justicia de paz, aunque esta no forme parte de manera formal del “Poder Judicial”, e incluso aunque su financiamiento no provenga del presupuesto del Poder Judicial.
- d) De acuerdo con la definición de casos ingresados, deberá incluirse también los recursos destinados al funcionamiento del Tribunal Constitucional, si este fuese independiente de los Tribunales de Justicia Ordinarios.
- e) Para los países federales, se considerará el presupuesto de los poderes judiciales federales y estatales o provinciales.
- f) Se debe incluir el presupuesto de los órganos competentes para tramitar casos de menores de edad, en aquellos países en que éstos estén fuera de la esfera de competencia de los tribunales ordinarios de justicia.

Respecto a lo que se excluye explícitamente, aunque orgánicamente forme parte de lo que se entiende por “Poder Judicial” en un país, está:

- a) Sueldos de jubilación.
- b) La Defensoría Pública.
- c) El sistema de notariado y registros.
- d) El Ministerio Público o Fiscalía.
- e) La Policía Judicial.
- f) Organismos auxiliares de la administración de justicia, como por ejemplo el Servicio de Medicina Forense.

2.3.2. Personal al término de un período

Se considerará en el PLIEJ, como parte de los datos de Personal a:

- a) Jueces: incluyen todos los jueces formales existentes en el Poder Judicial de un país, más los jueces del Tribunal Constitucional (para los países en que este tribunal sea independiente de los tribunales ordinarios) y los jueces de paz de acuerdo con las distinciones ya hechas, vale decir, entre aquellos que son reconocidos formalmente como parte de la estructura de tribunales, de aquellos que no lo son.
- b) Personal que trabaja directamente en los tribunales de justicia: están incluidos secretarios, auxiliares, asistentes, escribientes, oficiales, actuarios, letrados, o el nombre que reciba el personal que está bajo el mando directo del juez de un tribunal, y cuya labor es apoyar la sustanciación de casos.
- c) Personal administrativo: está incluido el personal cuya función es apoyar el funcionamiento de los tribunales de justicia, en diverso tipo de labores administrativas o de control. Esta definición debe ser coherente con la dada para el presupuesto.

Para el caso de los jueces, los datos básicos los separarán por la instancia a la cual están asignados, y además por género.

2.3.3. Datos demográficos

Para el cálculo de algunos indicadores, como es por ejemplo la tasa de litigiosidad (ingresos de casos por cada 100.000 habitantes), se requiere contar con el dato de la población de un país, lo más actualizada posible.

2.3.4. Datos económicos

Para el cálculo de indicadores como el porcentaje del presupuesto público destinado al funcionamiento de tribunales, se requieren algunos datos económicos. El PLIEJ considerará los datos de presupuesto público anual, el producto interno bruto y el ingreso per cápita corregido por poder adquisitivo

2.4. Indicadores deseables

Las combinaciones de los datos básicos (por ejemplo, el cociente entre los casos terminados y los casos ingresados, será la tasa de resolución en forma genérica) hasta ahora definidos, permitirán el cálculo de indicadores.

En este apartado se presenta la definición de esos indicadores, junto con su fórmula de cálculo, que no es más que la combinación de distintos datos básicos, y la interpretación de cada indicador.

Se desea recalcar que una correcta interpretación de un gran número de variables no se puede circunscribir únicamente a un indicador. Es más bien el análisis combinado de varios indicadores los que pueden aportar antecedentes para definir tendencias y servir de insumo para tomar decisiones relacionadas con la gestión institucional y el seguimiento de políticas públicas judiciales.

Adicionalmente, los indicadores que aquí se presentan permiten a lo menos dos tipos de análisis. El primero es poder comparar, una vez que se tengan los datos básicos y calculados los indicadores, los resultados entre distintos países, como por ejemplo comparar los casos ingresados por cada 100.000 habitantes en materia penal en primera instancia en un año determinado (por ejemplo, 2006). El segundo tipo de análisis, que requiere poder contar con datos no sólo de un período, sino de a lo menos dos, es la evolución de las cifras en un mismo país. Tomando el mismo ejemplo anterior, se podría conocer en qué porcentaje ha disminuido o aumentado el número de casos penales en primera instancia por cada 100.000 habitantes entre el 2004 y el 2006.

El listado de indicadores recomendados es el siguiente:

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
Porcentaje del gasto en justicia sobre el gasto público total.	Presupuesto, sobre el presupuesto público	General	Se refiere al peso relativo del gasto dedicado a los tribunales, según el gasto del Gobierno.
Porcentaje del gasto en justicia sobre el Producto Interno Bruto (PIB).	Presupuesto, sobre el producto interno bruto	General	Se refiere al peso relativo que tiene el gasto asignado a los tribunales en comparación con el PIB.
Costo medio de las causas terminadas (en dólares).	Presupuesto sobre el total de causas terminadas	General	Se refiere a la productividad de los recursos económicos asociados a las causas terminadas, independientemente de la materia y de la instancia.
Porcentaje del costo administrativo respecto del costo de la justicia.	Gasto en apoyo administrativo sobre el presupuesto total	General	Determina el peso relativo del ámbito administrativo respecto del costo de los tribunales de justicia.
Gasto en justicia por habitante.	Presupuesto, sobre población total.	General	Este indicador muestra el peso relativo del el gasto público como inversión del Estado por persona.
Porcentaje del costo medio de causas terminadas respecto a ingreso per cápita	Costo medio de causas terminadas sobre el ingreso per cápita .	General	Muestra el peso relativo que tiene una causa terminada, en relación al ingreso per cápita de cada país, de manera de

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
			dimensionar el costo de las soluciones judiciales respecto al nivel de ingresos.
Jueces por 100.000 habitantes.	Total de jueces por cada 100 mil, sobre la población total.	Por instancia	Este indicador está asociado con la cobertura, es decir, la cantidad de habitantes que tienen acceso a un Juez.
Personal auxiliar por 100.000 habitantes.	Total de personal auxiliar del ámbito jurisdiccional por 100 mil, sobre población total.	General	Establece el nivel de apoyo con que cuentan los jueces en la tramitación procesal y tareas de registro y archivo por habitante.
Casos entrados por 100.000 habitantes.	Total de casos, sobre población total. El resultado se multiplica por 100.000.	Por materia	Este indicador esta asociado a la litigiosidad y refiere la cantidad de casos que ingresan a primera instancia por primera vez y que corresponderían por habitante.
Asuntos entrados por Juez.	Total de asuntos entrados sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Está asociado a la carga de trabajo por juez, y se refiere a cuántos asuntos nuevos le ingresan en promedio al juez en un período.
<i>Tasa de crecimiento de los casos ingresados</i>	Casos ingresados en un período, menos casos ingresados el período anterior. El resultado se divide por el número de casos ingresados el período anterior. Se puede aplicar para varios años.	Por instancia y materia	Registra el crecimiento o decrecimiento de los casos registrados en un período dado (años, semestres, etc.).
<i>Carga de trabajo por Juez.</i>	Total de casos ingresados en un período, más los casos pendientes de término al final del período anterior. El resultado se divide sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Mide los niveles de carga laboral de los órganos jurisdiccionales, de acuerdo a la materia conocida por los jueces.

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
<i>Tasa de congestión.</i>	Total de casos ingresados en el período, más los pendientes al inicio del período, el resultado está dividido por el número de asuntos resueltos durante el año.	Por instancia y materia	Da información acerca del grado de saturación o retraso que tienen las oficinas judiciales.
<i>Tasa de recursabilidad</i>	Total de recursos interpuestos ante tribunales superiores, sobre el total de casos resueltos en primera instancia	Por segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, y por materia.	Brinda información acerca de la inconformidad del usuario en relación con lo resuelto en primera instancia.
Tasa de admisibilidad	Total de recursos admitidos sobre el total de recursos interpuestos ante tribunales superiores	Por segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, y por materia.	Se refiere al peso relativo de los asuntos admitidos con relación al total de recursos interpuestos
Resultados de los recursos interpuestos (%)	Total de casos con diferente tipo de resultado (confirmación, revocación, anulación y modificación), sobre el total de recursos terminados..	Por segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, y por materia.	Permite, analizado en conjunto con la tasa de recursabilidad y de admisibilidad, tener una noción del resultado de los recursos planteados ante los tribunales superiores.
<i>Distribución de los asuntos entrados por tipo de materia (%).</i>	Casos entrados por materia sobre el total de casos entrados.		Determina el peso relativo de las materias, según los casos entrados por primera vez.
<i>Asuntos resueltos por Juez.</i>	Total de asuntos resueltos, sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Se refiere a la productividad del sistema judicial, lo cual lleva al análisis de las causas que intervienen en los aumentos o disminuciones.
Sentencias por Juez.	Total de sentencias dictadas sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Al igual que el caso anterior, determina la productividad del sistema judicial, pero de asuntos con un grado de complejidad mayor.
Tasa de sentencia.	Total de sentencias dictadas sobre total de asuntos resueltos.	Por instancia y materia	Indica de manera porcentual la cantidad de casos que ameritan

Indicador	Fórmula de cálculo	Desglose posible	Interpretación
			mayor demanda de tiempo de los jueces por la complejidad de los asuntos.
Tasa de pendencia (asuntos pendientes).	Total de asuntos pendientes, sobre el total de asuntos resueltos en el periodo.	Por instancia y materia	Indica la capacidad de los órganos para tramitar al actual ritmo resolutivo los asuntos pendientes.
Tasa de resolución.	Total de asuntos resueltos sobre total de asuntos ingresados en el periodo	Por instancia y materia	Indica la capacidad de los órganos judiciales para tramitar los asuntos ingresados.
Tasa de pendientes inactivos	Total de casos pendientes al final del periodo que no tuvieron movimiento durante los últimos 6 meses, sobre el total de casos pendientes.	Por instancia y materia	Determina el peso relativo de los asuntos inactivos en un periodo, sobre el total de pendientes.
Casos pendientes al final del periodo por Juez	Total de casos pendientes al final del periodo sobre el total de jueces.	Por instancia y materia	Informa sobre aquellos asuntos que llegaron al final del periodo y a los cuales no se les pudo dar un trámite expedito.
Duración promedio	Tiempo transcurrido desde el momento en que ingresó el caso y se dictó el término	Por instancia, materia y tipo de término	Establece la prontitud con que una causa es resuelta.

Capítulo 3: Descripción, diagnóstico y recomendaciones de los procesos de producción de estadísticas judiciales

El primero de los dos resultados esperados del PLIEJ es “la generación de un documento, que al menos deberá enunciar los principios fundamentales a los que debe someterse la estadística judicial en el espacio iberoamericano, junto con una deontología en materia estadística y una relación de indicadores homologables y comparables entre los países iberoamericanos”.

En el capítulo 2 se ha presentado la relación de indicadores homologables y comparables, a partir de las definiciones de los datos básicos que se estima deben formar parte de las estadísticas con que los países iberoamericanos necesitarían contar para efectos de poder calcular dichos indicadores.

En este capítulo, para efectos de lograr totalmente el primer resultado esperado, se enuncian los principios fundamentales y la deontología, o relación de deberes, que deberían observar los procesos de trabajo que permiten elaborar los datos básicos para el cálculo de indicadores homologables.

Los procesos de trabajo que permiten producir las estadísticas judiciales pueden ser agrupados en cinco procesos o etapas. La forma en que se ejecutan estos procesos depende de aspectos tales como la disponibilidad de recursos humanos y materiales, la normativa interna, el apoyo tecnológico, entre otros aspectos que varían de país en país.

Para ello, se realiza una descripción de los distintos procesos que componen la elaboración de las estadísticas, a efectos de fijar un marco de referencia común; seguido de un breve diagnóstico de los principales problemas existentes en la actualidad, sobre la base de la experiencia de las áreas estadísticas de los 12 países participantes en la elaboración del PLIEJ, para pasar posteriormente a realizar recomendaciones para el mejoramiento de cada uno de ellos.

3.1. Registro de información

3.1.1. Descripción

La fuente de los datos que posteriormente se recopilarán, procesarán, analizarán y difundirán, lo constituye el movimiento de causas que se tramitan en cada uno de los tribunales, juzgados o despachos que componen el Poder Judicial de un país.

Dentro de los “**movimientos**” de una causa, se puede distinguir el ingreso de una nueva causa, el ingreso de peticiones de las partes, una resolución del tribunal, el señalamiento de una audiencia, la realización de una audiencia, o cualquier otro documento que entre o salga del tribunal relacionado con una causa. Respecto a estos movimientos, hay **datos relevantes**, tales como los datos de los intervinientes, la fecha de realización del “movimiento”, el tipo de asunto del que se trate la causa, entre otros.

El registro de los “movimientos” de la causa, junto con sus datos relevantes se puede realizar, en general, de dos maneras dentro de un tribunal. La tradicional es la construcción de un expediente escrito, en el cual todos los movimientos y sus datos quedan registrados en documentos que se van agregando a los antecedentes de la causa. Junto con esto, y dependiendo del país, existen libros de registro de algunos movimientos específicos, como por ejemplo los libros de ingreso de causas o los libros de sentencias.

La segunda forma de registro, introducida en los últimos años, es el uso de sistemas informáticos que permiten apoyar la tramitación de las causas, en la cual los diversos movimientos y datos asociados se registran electrónicamente. En algunos casos la tramitación de la causa se hace “en” el sistema informático, y en otros casos la tramitación se sigue haciendo mediante un expediente escrito, aunque algunos movimientos y algunos datos se registren posteriormente en el sistema informático.

La forma en cómo se registren los movimientos y datos de una causa tiene importantes consecuencias sobre los procesos posteriores.

3.1.2. Diagnóstico

Es posible distinguir dos tipos de formas de registro de datos acerca del movimiento de causas. Una es el registro manual, en el expediente de un caso y en libros auxiliares, y la segunda es en sistemas informáticos de seguimiento de causas, con más o menos funcionalidades. El poder contar con sistemas de seguimiento de casos facilita tanto la labor de registro de datos como de los otros cuatro procesos de la producción de estadísticas, especialmente en escenarios de creciente demanda de casos y escasez de recursos en los tribunales de justicia.

En cuanto al diagnóstico de este proceso, basado en la experiencia de los 12 países participantes en el equipo de trabajo, se destaca en primer término que subsiste con mucha intensidad el registro manual. En efecto, son muy pocos los países que pueden decir que cuentan con sistemas de seguimiento de casos para todos sus tribunales de justicia. No obstante reconocer que se han hecho en los últimos años importantes esfuerzos por incorporar tecnologías de información a la operación rutinaria de los tribunales de justicia, persiste aún un amplio sector de tribunales que siguen registrando los movimientos de sus causas solo en el expediente del caso y en libros auxiliares.

Si bien es cierto que tener registros manuales no es en sí misma una barrera insuperable para producir los datos e indicadores del PLIEJ, sí es una dificultad, especialmente cuando el movimiento de casos es alto, ya que el posterior proceso de recolección de datos puede tornarse muy engorroso, con las consiguientes pérdidas de calidad y confiabilidad de los datos. Especialmente sensibles en este aspecto, son los datos relacionados con los tiempos de tramitación de casos terminados, de los cuales generalmente no se dispone cuando el registro de los movimientos de casos es manual. Adicionalmente, el tener registros manuales requiere de mucho orden y disciplina de registro en cada tribunal, situación que no siempre es posible tener, sobre todo si existiesen altas tasas de rotación en el personal de tribunales.

Por otro lado, se desea destacar que tener sistemas informáticos de seguimiento de casos es condición necesaria, pero no suficiente para poder contar con todos los datos básicos que requiere el PLIEJ y se han detallado en el capítulo 2 de este informe. En efecto, se requiere por un lado de un diseño apropiado del sistema para éste registre los datos que posteriormente serán necesarios para el proceso estadístico, y por otro lado, se requiere que el uso rutinario de estos sistemas en los tribunales de justicia sea el adecuado. Si cualquiera de esos dos elementos falla, por muy sofisticados que sean tecnológicamente hablando los sistemas informáticos, no servirán para fines de la producción de estadísticas.

Tomando en cuenta solo a aquellos países que cuentan con registros manuales, en forma total o parcial, un segundo elemento del diagnóstico es que estando el registro de los datos sujeto a los procedimientos de trabajo internos de cada tribunal, existen grandes diferencias en la calidad de estos procedimientos, inclusive dentro de cada país, lo que tiene como consecuencia dudas razonables acerca de la confiabilidad de los datos básicos. Usualmente, los mecanismos empleados para asegurar, entre otros aspectos, buenos procedimientos de registro en cada tribunal, son la elaboración de manuales o guías para la cumplimentación de los libros auxiliares, y las visitas que realizan antes de control externos al tribunal, como la figura de la Inspectoría Judicial. No obstante, dados los cientos e incluso miles de tribunales existentes en cada país, es difícil controlar el seguimiento de los procedimientos establecidos.

Un ejemplo de esta diversidad de procedimientos, que inciden en una baja confiabilidad de los datos básicos, es la proliferación de números identificatorios de un caso judicial. En efecto, cuando un caso ingresa a un tribunal, cada tribunal le asigna su propia numeración. Esto significa que si un caso ingresó a un tribunal de primera instancia, y este lo reenvía a otro tribunal de la misma instancia, y luego existe una apelación y luego una casación, el mismo caso tendrá cuatro números identificatorios, lo que dificulta su seguimiento a nivel del conjunto de tribunales.

Un tercer elemento del diagnóstico del proceso de registro, aplicable a los países que cuentan total o parcialmente con sistemas informáticos de seguimiento de casos, es la necesidad de mejorar la cantidad y calidad de los datos con que se digitan o ingresan a los sistemas informáticos. En efecto, en algunos casos se constatan elevados porcentajes de subregistro de datos, es decir, quienes cargan la información a los sistemas informáticos, no digitan todos los datos potenciales que el sistema podría registrar, sino que solo algunos. Esto tiene como consecuencia tanto un desaprovechamiento de la potencialidad de los sistemas informáticos como una pérdida de la cantidad de datos rescatables.

Un cuarto elemento, común a las dos formas de registro, es que frecuentemente los tribunales no perciben la utilidad y necesidad de registrar datos básicos. Este es un problema no menor y que tiene diversas aristas. Por una parte, si no se percibe la utilidad de realizar una cierta tarea, es probablemente bajo el interés en desarrollarla adecuadamente, lo que incide directa y finalmente en la calidad de la información estadística que manejará el Poder Judicial. Por otro lado, si no se le informa a un tribunal respecto a las posibilidades que el buen registro de información generará, entre ellas el poder tener antecedentes objetivos de su funcionamiento, difícilmente se podría contar con una colaboración estrecha de su parte.

3.1.3. Recomendaciones

Para los procesos de registro de datos, se recomienda lo siguiente:

- a) Diseñar e implementar sistemas informáticos de seguimiento de causas, para aquellos países que aún no lo hayan hecho.
- b) Implementar un número único de caso judicial, que se emplee en todos los tribunales por los cuales pueda pasar un caso durante su tramitación. Esto facilitaría el seguimiento total del caso, y evitaría la duplicación de registros. Esta recomendación es aplicable tanto si el registro de los casos es manual como si se realiza a través de sistemas informáticos.
- c) En la etapa de diseño de sistemas informáticos de seguimiento de casos, ya sea para su implementación por primera vez o para sus posteriores mejoramientos, se recomienda que se incorpore al equipo de análisis y diseño a personal del área de estadística, para asegurar de esta manera que el sistema permita el registro de todos los datos necesarios no solo para la producción de datos requeridos por el PLIEJ, sino también para la generación de los datos que los sistemas de estadísticas de cada Poder Judicial requieren para sus análisis particulares y por ende para la toma de decisiones.
- d) Como una forma de reforzar el mensaje de la importancia del buen registro de datos en cada tribunal, se recomienda informar periódicamente a cada tribunal, especialmente al o los jueces pertenecientes a éste, de los datos e indicadores obtenidos a partir de la información por ellos generada. Posteriormente se profundizará en esta recomendación.
- e) Elaborar, revisar o perfeccionar los instructivos o manuales de procedimientos internos relacionados con el registro de datos, ya sea en libros auxiliares, en el expediente del caso, o en los sistemas informáticos de seguimiento de casos. Se recomienda en especial no limitarse a dictar una serie de instrucciones, sino que también a poner ejemplos prácticos.
- f) Mantener y profundizar los esfuerzos que hacen los países en cuanto a capacitar a su personal encargado del registro de datos y sus movimientos durante la tramitación. Para esto, se destacan esfuerzos de visitar permanentemente a tribunales, de mantener comunicaciones expeditas con los tribunales, entre otras.

3.2. Recopilación de la información.

3.2.1. Descripción

El proceso mediante el cual se extrae un resumen de los movimientos y datos asociados a una causa registrados en un expediente y/o en un sistema informático, se puede llamar “recopilación” de la información para fines de producir estadísticas relevantes.

Al respecto, dos son al menos las problemáticas que se plantean en esta etapa de la producción de las estadísticas. La primera es “qué” datos se extraerán, y la segunda es “cómo” extraer esos datos, dadas las limitaciones siempre existentes de recursos y tiempo disponibles.

Respecto al primer problema de **qué datos extraer**, la respuesta no es trivial, ya que implica necesariamente hacerse la pregunta de “para qué” se va a usar la información

estadística. Por ejemplo, si es necesario preocuparse de que los tiempos de tramitación de los asuntos sean los menores posibles, entonces será necesario medir el tiempo en que los asuntos van pasando de etapa en etapa dentro de su procesamiento judicial. A su vez, si se está interesado en monitorear el tipo de solución que los tribunales le están dando a los asuntos que son puestos en su conocimiento, será necesario recopilar los datos de tipos de salidas (ej.: sentencias, sobreseimientos, archivos, etc.), probablemente por tipo de delito.

También es necesario plantearse la interrogante de quiénes van a usar la información que finalmente se produzca y con qué fines, ya que esto también ayuda a definir qué información extraer desde los registros primarios. Probablemente, a los mismos jueces a cargo de un tribunal les va a interesar información detallada de su tribunal, pero a un Ministro de Corte Suprema le podrá interesar datos más agregados y comparativos entre Tribunales, y a un responsable de elaboración de políticas le pueden interesar las características económicas de empresas implicadas en procesos de quiebras, o las socioeconómicas de los litigantes en procesos penales.

Como quiera que sea, el qué datos recopilar se traducirá finalmente en la definición de un conjunto de datos que se deberá extraer de cada una de las causas ingresadas y terminadas durante un cierto período.

El segundo problema es, una vez definidos qué datos extraer de cada causa, el cómo se van a extraer. En el caso de que existan sistemas informáticos de tramitación de causas, el cómo extraer los datos podría ser un problema de fácil solución, dependiendo de la arquitectura del sistema informático. En efecto, en algunos casos podría ser suficiente el extraer la información de ciertos campos de la base de datos de los sistemas de seguimiento de causas para poder contar con todos los datos necesarios para las posteriores etapas de procesamiento y análisis. Más aún, esta extracción podría ser un proceso informático automatizado, que le demandara muy poco o nulo tiempo de trabajo al personal de los tribunales.

Sin embargo, en los casos en que el registro solo se haga en un expediente, el extraer datos desde cada causa podría ser engorroso y complejo, dependiendo de la cantidad de causas existentes, de los movimientos asociados y de los datos que se quieran extraer de él. A medida que más información se requiere de un expediente, más largo podría ser el proceso de recopilación de datos, y más altas las probabilidades de errores en la recopilación.

Para solventar estas dificultades, la solución usual ha sido la creación de formularios estándares, que en algunos casos distinguen tipos de materia y despacho, que definen qué datos se debe extraer, y un procedimiento encargado al Tribunal para completar el formulario.

Una tercera forma de recolección, que utiliza algunas de las ventajas de contar con tecnologías de información y comunicaciones, es que cada tribunal complete un formulario en algún formato electrónico (hoja de cálculo o aplicación web), que sea centralizado por las áreas de estadísticas. La forma en que cada tribunal completa este formulario puede fluctuar desde la revisión manual de expedientes, hasta la consolidación de información contenida en los sistemas informáticos de que dispone.

3.2.2. Diagnóstico

La etapa de recolección de datos, entendida como parte de una cadena productiva de las estadísticas relacionadas con la operación de los tribunales, es central para la amplitud y calidad de los análisis posteriores de información, porque al ser ésta la etapa en la cual se extrae un resumen de los registros que se realizan diariamente en los tribunales, cualquier carencia en la recolección generará la falta posterior de datos que pudiesen ser necesarios.

En efecto, un primer elemento del diagnóstico de esta etapa es la carencia total o al menos parcial en varios países, de dos tipos de datos fundamentales, como son los tiempos de duración de casos terminados, y el número de casos pendientes de resolver, o activos o no terminados al final de un período. El motivo central de esta carencia es que los formularios que se emplean para recopilar los datos estadísticos de resumen, no contienen este tipo de datos. Sin embargo, la solución no pasa por el voluntarismo de simplemente agregar estos datos en los actuales formularios, ya que aquellos países que están en dicha situación usualmente cuentan con registros manuales, y solamente el costo en tiempo y recursos que significaría realizar un inventario por cada tribunal para determinar el número de casos pendientes sería lo suficientemente alto como para enmarcarlo dentro de una estrategia de intervención más global, como se analizará más detalladamente en el siguiente capítulo de este informe.

Un segundo elemento analizado en el grupo de trabajo, es que la mayor parte de las estadísticas que actualmente manejan los Poderes Judiciales de nuestros países, están basadas en la agregación y procesamiento de formularios de resumen que completa con periodicidad mensual o cada tres meses, cada uno de los tribunales de cada país.

Las interrogantes sobre este segundo elemento se centran en la confiabilidad de los datos que se cumplimentan, por diversos motivos. El primero de ellos, tiene relación con la calidad misma del formulario, en cuanto a que sea lo suficientemente claro y entendible por quien o quienes deben llenarlo, para completar la información efectivamente pedida, y no la que se interpreta que se pide ante alguna ambigüedad de los términos empleados. Especial cuidado requiere este aspecto en un contexto en que se están implementando en nuestros países diversas reformas, y la experiencia muestra que probablemente los formularios que servían para recoger datos en un escenario legal, dejan de servir o tener aplicación para otro tipo de escenario.

Por ejemplo, cierto país que creó tribunales específicos de cobranza laboral tiene el inconveniente que el tipo de salida “sentencia” ya no tiene sentido para este tipo de tribunal, en el cual un caso termina cuando se ha pagado la deuda que se está cobrando. Otro ejemplo es la creación de nuevas formas de término de casos en países que han implementado una reforma procesal penal, en donde las salidas alternativas son una innovación respecto a los tradicionales tipos de términos. En los dos casos mencionados, se requiere modificar los formularios de recolección, o al menos analizar su aplicabilidad, ante cambios legales.

Un segundo motivo para cuestionar la confiabilidad de los datos, suponiendo que los formularios son adecuados en cuanto a su diseño, es que el llenado del formulario descansa, salvo que se extraigan los datos desde sistemas informáticos, en el trabajo manual de uno o más funcionarios del tribunal, y estos no siempre tienen los incentivos

para hacer un trabajo prolijo. En efecto, considerando que el llenado de un formulario requiere una ardua labor de revisar libros y expedientes que puede tomar varios días, que esta labor requiere de un entrenamiento que no siempre el o los empleados que llenan los formularios tienen, y si además en los tribunales no se percibe una utilidad concreta para ellos de esta ardua labor (como se ha tratado en el apartado 3.2.1.), la probabilidad de que los formularios sean completados sin un control riguroso de las cifras que se consignan, es alta.

Un tercer elemento del diagnóstico tiene que ver con la utilidad que se le dará a los datos de resumen que se recopilan, en el sentido de hacer un cuestionamiento a los análisis que se hacen con los datos procesados. En la actualidad, los datos de actividad de los tribunales se recopilan usualmente cada tres meses, salvo algunos países que los recogen mensualmente, y luego se preparan informes completos cada 6 meses o cada año. Adicionalmente, es cada vez más frecuente que se le pidan a las áreas de estadísticas diversos análisis coyunturales¹, para los cuales se requieren datos que algunas veces no están en los formularios de recolección de datos, y que deben ser levantados directamente desde los tribunales, con las consiguientes dificultades si es que no se cuentan con sistemas informáticos de seguimiento de casos.

Estos dos tipos de requerimientos plantean que probablemente el actual diseño y oportunidad de recolección de datos mediante el uso de los formularios es inadecuado. En efecto, si algunos datos se usarán solo cada 6 meses o anualmente, no sería necesario pedirlos mensualmente (salvo que efectivamente se ocupen para algo relevante). Asimismo, si se requieren datos muy coyunturales y actualizados, esperar tres meses para tener los próximos datos puede ser un tiempo muy largo. Esto lleva a replantearse la necesidad y periodicidad de la recolección de datos, que está ligado estrechamente con el análisis y uso que se hará de ellos. El recolectar datos, que es un esfuerzo grande y costoso especialmente si el proceso de registro en los tribunales es manual, debe responder a una estrategia de uso de esos datos para realizar análisis relevantes de la actividad de tribunales, y no responder a un proceso inercial sin un sentido y uso claros y definidos.

Un cuarto elemento, estrechamente ligado a lo anterior, es el cuestionamiento al uso casi exclusivo de los actuales formularios de recolección de datos como instrumento para extraer resúmenes de la actividad de los despachos judiciales. El sentido de los formularios es tener datos del universo de tribunales para elaborar informes con gran variedad de datos (aunque ya se ha visto que hay datos esenciales que no se están recopilando en varios países), y en que su uso primordial, aunque no único, es la elaboración de memorias anuales de actividades. Si bien este esfuerzo es básico y fundamental, y no debe abandonarse en modo alguno, está siendo cada vez más insuficiente para los diversos propósitos en que se puede usar la información estadística de la actividad de tribunales.

Un quinto y último elemento del diagnóstico de esta etapa, se relaciona con la forma de recolección de los formularios de resumen, que se elaboran en cada tribunal y que llegan finalmente al área de estadísticas para su procesamiento y análisis. Salvo en algunos pocos países, en que esta labor está automatizada, ya que los resúmenes se obtienen directamente desde las bases de datos de seguimiento de casos, la mayoría de

¹ Ejemplos de esto son análisis asociados a perspectivas de género, o por tipos de delitos específicos.

los países tiene procesos en los cuales cada tribunal debe remitir al área de estadísticas sus formularios. La forma en que esta labor se ejecuta fluctúa desde el llenado de plantillas en una página web, hasta el envío de papeles por correo tradicional, pasando por los envíos por correo electrónico, el uso de intranet institucionales o la remisión de faxes.

Sin considerar la labor de análisis de consistencia de los datos, que será tratada en el apartado 3.3., el principal problema en la remisión de formularios, de acuerdo a la experiencia del grupo de trabajo, es la obligatoriedad o el cumplimiento por parte de los tribunales en su envío dentro de las fechas establecidas.

Aparte de imponderables puntuales que puedan existir, en algunos países el no cumplimiento por parte de los tribunales del envío de los formularios de recopilación de estadísticas no tiene, en los hechos, consecuencias prácticas o disciplinarias. Este problema genera o puede generar un retraso en todo el proceso de elaboración de las estadísticas.

3.2.3. Recomendaciones

Resulta fundamental poder recopilar todos los datos básicos señalados en el capítulo 2, especialmente los relacionados a los tiempos de duración de casos terminados, y número de casos pendientes o activos al final de un período. En el capítulo 4 se analizarán en mayor detalle algunas recomendaciones globales para lograr este objetivo. Replantear el diseño de los mecanismos de recolección de datos desde los tribunales, basado en los tipos de reportes o productos finales que las áreas de estadísticas deben o deberían entregar a distintos usuarios.

- a) Para esto, se recomienda hacer una relación detallada de los reportes que se deben elaborar y su periodicidad de entrega², las fuentes de datos empleadas para ellos, y el ajuste que tiene los actuales formularios de recolección para proveer esos datos. Como resultado del ejercicio, puede resultar necesario crear otros canales de recopilación de datos, diferenciar la periodicidad de recolección de datos, adaptar o aplicar algunos mecanismos diferenciados por tipo de tribunal³, entre otros aspectos. A modo de ejemplo, con algunos tribunales que concentren la mayor carga de trabajo de un tipo de materia o instancia (como usualmente ocurre en nuestros países, en que pocos tribunales concentran la mayoría de las causas), podría valer la pena crear mecanismos rápidos y no tan extensos como los actuales formularios de recolección de datos, para efectos de tener información temprana de algunas variables. Otra posibilidad, ligada a la anterior, es incorporar mecanismos de muestreo rápido, incorporando de esta manera herramientas estadísticas adicionales al formulario tradicional, que es un verdadero censo del universo de tribunales. Para esto, las tecnologías de información y comunicaciones ofrecen crecientemente posibilidades que pueden ser aprovechadas. Cualquier modificación al proceso de recolección de datos, ya

² Como memorias anuales para la rendición de cuentas de todo el Poder Judicial, reportes de actividad por tipo de tribunales en forma semestral, informes comparativos entre tribunales de la misma naturaleza cada tres meses, informes puntuales de actividad del último mes, entre otros.

³ Por ejemplo, en la mayor parte de nuestros países, los casos penales en que hay personas detenidas o en prisión preventiva requieren de un control mayor que aquellos casos en que no se da esta situación.

sea adaptando los formularios actuales en cuanto a diseño o periodicidad, la agregación de otros mecanismos a algunos tribunales, entre otros, requiere de una adecuada implementación, que considera la planificación de los posibles cambios, la capacitación del personal correspondiente en tribunales, el establecer procedimientos con delimitaciones precisas de responsabilidades, la coordinación con otras áreas (usualmente la coordinación con las áreas de informática es central), el seguimiento y evaluación del logro de los objetivos trazados, entre otros aspectos.

- b) Como una forma de asegurar que los tribunales efectivamente cumplan con los estándares de calidad y de tiempo en entrega de formularios, se recomienda que cada país analice e implemente los mecanismos pertinentes a su realidad. Algunos de los países del equipo de trabajo tienen este tipo de mecanismos, siendo algunos de ellos que si los tribunales no entregan a tiempo los formularios por motivos justificados, se puede abrir un proceso disciplinario a los responsables, o que los retrasos son informados ampliamente, o que se considera el incumplimiento para efectos de la evaluación de desempeño del tribunal. En cualquier caso, el mecanismo que se adopte debe estar respaldado por las autoridades judiciales, y sin perder de vista su efectividad, debe ser apropiado a la cultura propia de cada Poder Judicial para evitar su rechazo.
- c) Para aquellos países en los cuales una parte del proceso de recolección se realiza automatizadamente desde sistemas de seguimiento de casos, se recomienda evitar al máximo, y en lo posible eliminar, la extracción desde campos en que el usuario pueda escribir libremente un texto, ya que eso dificulta seriamente la posibilidad de sistematizar la información. Esto significa que el diseño de los sistemas debe considerar como elemento central, que aquellos campos extraíbles para efectos estadísticos tengan un número finito y predefinido de valores u ocurrencias, de manera que la sistematización y análisis posterior sea la simple agregación de los registros digitados.

3.3. Procesamiento de la información

3.3.1. Descripción

Una vez recopilados los datos, ya sea mediante archivos electrónicos o formularios impresos, se requiere procesarlos. Actualmente es impensable, especialmente cuando se trata de muchos datos, no usar software para tal efecto, especialmente si en esta etapa se realizan usualmente filtros para analizar la calidad, completitud y coherencia de los datos recopilados. La problemática en esta etapa es cómo validar la calidad de los datos, cómo organizarlos, y qué herramientas informáticas emplear, para poder procesar en el menor tiempo posible y con la mayor confiabilidad los generalmente numerosos datos recopilados.

El rango de variabilidad posible en esta etapa puede ir desde un proceso engorroso (que puede tomar varias semanas o incluso meses) de digitación de formularios impresos en alguna base de datos, para después usar herramientas simples (como excel), para hacer resúmenes y distintos cruces de los datos, hasta aplicaciones informáticas que se montan sobre los datos contenidos en los sistemas de tramitación de causas existentes en los

tribunales, con herramientas informáticas modernas de manejo y cruce de datos, tales como herramientas de datawarehouse. Entre estos extremos, hay soluciones intermedias en la cual una parte de los datos se deben digitar, y otros provienen de sistemas de tramitación de causas. A la vez, los datos pueden ser almacenados en distintas bases de datos, con mayores o menores potencialidades.

3.3.2.. Diagnóstico

Para aquellos países en que el registro y recolección de datos es manual, ya sea total o parcialmente, el principal elemento del diagnóstico es que en esta etapa de procesar los cientos o miles de formularios que se reciben desde los tribunales, se consume la mayor parte del tiempo del personal del área, dejando por lo tanto escaso tiempo disponible para labores de mayor valor agregado, como es el análisis de los datos procesados. En este sentido, el esfuerzo de las áreas de estadísticas está inadecuadamente distribuido, ya que la mayor parte del tiempo se destina a una labor rutinaria de capturar y depurar datos, y no a analizarlos.

En efecto, como producto de las debilidades ya expuestas de las etapas de registro y recolección de datos, muchas veces los formularios recibidos están incompletos, o tienen errores manifiestos o datos inconsistentes, que deben ser primero detectados por el área de estadísticas, luego enviados de vuelta a los tribunales de origen para su corrección o aclaración, y luego nuevamente analizados y procesados. Si se consideran los cientos o miles de tribunales existentes en cada país, más el hecho que algunos tribunales llenan más de un formulario (de acuerdo al diseño de estos), se tiene como resultado que se deben analizar y validar los datos de miles de formularios, lo que se dificulta aún más si no se cuenta con personal o herramientas adecuadas.

En este escenario de alta carga de trabajo concentrada en poco tiempo, usualmente lo que alcanza a hacerse es una validación estadística de la consistencia de los datos⁴, pero difícilmente sea posible realizar validaciones de carácter jurídico, como por ejemplo, que se sigan empleando tipos de términos modificados por cambios de leyes.

3.3.3. Recomendaciones

Las recomendaciones para mejorar esta etapa dependen mucho del escenario existente en cada país en cuanto a las etapas de registro y recolección de datos.

En un escenario en que la recolección de datos se realiza mediante formularios, se recomienda:

- a) Concentrar esfuerzos para que el llenado de el o los formularios correspondientes en cada tribunal sea de la más alta calidad posible, ya que esto evitará todo el potencial posterior retrabajo de tener que reconstruir cifras con problemas. Para ello, es central la capacitación del personal a cargo de esta labor en los tribunales, el buen diseño de los formularios, la existencia de apoyos para resolver a tiempo posibles dudas (manuales de llenado del formulario, listado de

⁴ Por ejemplo, que el número de casos resueltos en un período no sea mayor a la suma de los casos ingresados en el mismo período y pendientes al inicio del mismo período.

preguntas frecuentes, líneas telefónicas de consulta al área de estadística, entre otros), y el convencimiento de los tribunales de la utilidad del llenado de los formularios. Una experiencia interesante al respecto es la desarrollada en España, en donde el formulario de recolección se rellena en cada tribunal, directamente sobre una aplicación web que tiene chequeos automáticos de la consistencia de datos, para evitar problemas obvios de digitación, que es un primer filtro temprano.

- b) En las áreas de estadísticas, capacitar al personal para especializar la labor de análisis de la consistencia de los datos, de manera que la detección de datos extraños esté basada también en la experiencia del analista de datos.
- c) Incorporar, durante el proceso de análisis de la calidad de los datos, validaciones automáticas que faciliten la labor del analista. Esto significa que, en los programas de procesamiento de datos, se incorporen fórmulas que hagan validaciones de la razonabilidad de los datos, por ejemplo, saber si el número de casos reportados es sustancialmente mayor al del período anterior, o que no se estén digitando números menores a cero donde no corresponda, entre otros.

En el escenario en que la recolección se realiza a partir de procesos automatizados de agregación de datos es vital velar por la calidad de la digitación de datos en el sistema de seguimiento de casos del tribunal. También con el principio de que mientras más cerca del origen se hagan los filtros de calidad de datos, mejor es el resultado final, se recomienda mantener una estrecha colaboración y retroalimentación con los tribunales para ir mostrándoles los posibles errores en el llenado de información, para su corrección continua.

Al respecto, una experiencia interesante se da en los juzgados y tribunales federales de México, en donde existe personal especialmente encargado de realizar un análisis de la consistencia y calidad de los datos que se ingresan al sistema informático, no solo desde una perspectiva estadística, sino que también desde la perspectiva jurídica.

3.4. Análisis de la información

3.4.1. Descripción

Una vez procesados los datos recopilados, lo que significa que todos los datos que se definieron como relevantes se encuentran en algún tipo de sistema informático con una organización dada, es necesario analizarlos para empezar a producir información relevante.

El proceso de análisis de los datos es esencialmente interpretativo. Es necesario construir distintos cuadros, o gráficos, o calcular índices o hacer diversos cruces entre diversas variables, pero finalmente la calidad del análisis no pasa por la cantidad de cuadros, gráficos o índices que se producen, sino por la interpretación que de esos cuadros, gráficos o índices hace un analista, lo que lo llevará a sugerir, concluir o recomendar, de forma que se coadyuve en la toma de decisiones.

Un mismo conjunto de datos, puede que no le sugiera nada a un analista no experto o no entrenado, y a la vez podría ser información altamente valorada por una persona experta o entrenada.

Para apoyar este “entrenamiento” de los analistas de la información, mientras más comprensibles y didácticos sean los cuadros, gráficos o índices que se produzcan, más fácilmente una persona podrá rápidamente entender e interpretar los datos que le son presentados.

Cabe destacar que se pueden distinguir distintos niveles de análisis. En primer término, usualmente el personal de las áreas estadísticas es el encargado de construir los reportes (cuadros, gráficos o índices) a partir de los datos procesados, e incluso se les pide elaborar informes interpretativos de los datos. En segundo lugar, hay otro tipo de análisis que puede hacer un receptor final de la información; por ejemplo, un administrador, un juez, un magistrado de Corte de Apelaciones o Corte Suprema, un área especializada, entre otros, quien es además el que toma las decisiones en distintos ámbitos. Por lo tanto, el “entrenamiento” en la interpretación de los reportes es una labor que requiere conocimiento, experiencia y capacitación de parte de los tomadores de decisión.

Otro aspecto que es necesario mencionar, es que la toma de decisiones no solamente se basa en información proveniente del movimiento de las causas en los tribunales. Adicionalmente hay diversas fuentes de información, ya sea cuantitativas o cualitativas, sistematizadas o no, que es necesario tener en consideración. Por ejemplo, para la elaboración de cuadros, gráficos, índices, u otros reportes, usualmente se necesita cruzar información de causas con datos de recursos humanos (número y tipo de personal), presupuesto y recursos materiales, datos de la población existente en el ámbito de la jurisdicción territorial de los tribunales, entre otros. Además, aparte de los datos “del pasado” o que describen situaciones, hay información relevante acerca de hechos que podrían ocurrir y que impactarán el funcionamiento de los Tribunales, tales como reformas, nuevas leyes, etc.

Nuevamente, qué datos o información será necesaria recopilar, procesar y analizar, dependerá de quién y para qué los usará. Asociado a esto, el plantearse permanentemente qué tipo de información se necesitará, para quién y para qué, permite potencialmente redefinir y mejorar permanentemente el proceso de producción de las estadísticas, ya que nuevos requerimientos podrían significar que se debe registrar, recopilar y procesar nueva información, e incluso prescindir de algunas variables. Por ejemplo, si se quiere saber el impacto de alguna política sobre la ocurrencia de determinado tipo de ilícitos en alguna zona geográfica, será necesario recopilar información por ese tipo de ilícitos en esa zona geográfica, cosa que puede no se realice habitualmente.

3.4.2. Diagnóstico

En primer término, se constata por parte del equipo de trabajo que hasta la fecha, dado el escaso tiempo que es posible destinar a las labores de análisis en comparación a la etapa de procesamiento de datos, la mayor parte de los reportes que se elaboran se están limitando a estadísticas descriptivas, que solo es una parte de los potenciales análisis

que sería posible realizar. En este sentido, la mayoría de áreas de estadísticas han estado enfocadas a recolectar y a validar datos, y no a agregar valor a esos datos, que es precisamente el proceso de análisis de las cifras obtenidas.

En segundo término, se requiere distinguir entre reportes rutinarios de aquellos reportes de coyuntura, que tienen necesidades y públicos diferentes, y que por tanto le significan al área de estadísticas distintos esfuerzos, que podrían ser mejor organizados.

Un tercer elemento del diagnóstico de esta etapa es que el proceso de reflexión interpretativo que se hace una vez elaborados todos los resúmenes de datos, requiere de un trabajo multidisciplinario que no siempre se está haciendo. Esto limita la riqueza de interpretaciones de las cifras que se han elaborado, y el mejoramiento continuo del proceso de producción de estadísticas, y genera además el riesgo que el proceso de análisis se limite simplemente a elaborar cuadros y gráficos de cuyo uso y real impacto en la facilitación de la toma de decisiones se tengan legítimas dudas.

Un cuarto y último elemento diagnosticado es la existencia de un grado de desconexión entre el análisis de estadísticas y la toma de decisiones que podría estar basada en esta información. Esto tiene una doble lectura. Por una parte, implica que el área de estadística no ha podido comunicar las potencialidades que la información estadística de que se dispone podría tener para los distintos propósitos de uso de información (gestión interna, diseño y evaluación de políticas públicas judiciales y rendición de cuentas). Por otro lado, implica que los distintos niveles de autoridad del Poder Judicial desconocen en algún grado la información de la que se dispone, o los posibles usos que esta podría tener. En cualquiera de los dos casos, no es una buena señal esta desconexión, porque significa que se están desperdiciando, en mayor o menor medida, los esfuerzos institucionales para generar información fiable.

3.4.3. Recomendaciones

La labor de análisis es esencial para que todo el trabajo previo que se ha hecho de registrar, recolectar y procesar datos de la actividad de tribunales, pueda ser empleado productivamente para mejorar los procesos de toma de decisiones de los Poderes Judiciales.

Como se señaló previamente, esta labor de análisis puede ser separada en al menos dos fases. La primera de ellas, es la construcción de tablas y gráficos de resumen de la información que se posee, y la producción de reportes basados en esta información. La segunda fase, es la reflexión interpretativa de esos resúmenes, que podría generar la necesidad de producir más gráficos y tablas, y consecuentemente otro tipo de reportes más específicos.

En este sentido, es esencial el análisis por cuanto permite mejorar la calidad de la información con que se cuenta. En efecto, mientras más amplio en cuanto a visiones interpretativas sea el análisis de datos, más fácilmente se podrá identificar información faltante para sustentar o desechar ciertas hipótesis de interpretación de los resultados que se alcancen, o más fácilmente se podrá identificar información que señale hallazgos interesantes, o más fácilmente se podrán proponer mejoras a los reportes que se elaboren. En este sentido, el realizar ejercicios de reflexión interpretativa de la

información estadística se enriquece si se cuentan con equipos multidisciplinarios disponibles para ello.

- a) Por tanto, es recomendable que si el área de estadísticas no contara con el suficiente personal, en cantidad y disciplinas profesionales, para realizar estos ejercicios de análisis, al menos este tipo de labor debe organizarse con la participación de diversas áreas del Poder Judicial. Más aún, la exposición pública de cifras y resúmenes de información en etapas tempranas de obtención de estas, haría posible que grupos de análisis externos al Poder Judicial también pudieran aportar en este proceso analítico, por lo que se recomienda su estímulo, de acuerdo a la realidad de cada país.
- b) Avanzar paulatinamente, respondiendo a un plan de desarrollo que se analizará en mayor detalle en el capítulo 4, en el desarrollo de capacidades analíticas que permitan hacer análisis de inferencia estadística a partir de la información producida, y no limitarse solo a análisis descriptivos. Un interesante ejemplo de este tipo de análisis de inferencia es lo que realiza recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, en donde a partir de las votaciones históricas de los Ministros en distintos casos, se pueden hacer inferencias acerca de su comportamiento en futuras votaciones, lo que es una importante señal para la seguridad jurídica.
- c) Para avanzar en la solución del problema de desconexión detectado entre la generación de estadísticas y los procesos de toma de decisiones, que será ampliado en el capítulo 4 también, se sugiere la activa participación del área de estadísticas en los procesos de trabajo relacionados con labores de planificación, presupuesto y desarrollo de proyectos, entre otros, que usualmente son usuarios altamente demandantes de datos estadísticos.

3.5. Difusión de la información

3.5.1. Descripción

Es posible distinguir la difusión de la información estadística producida hacia el interior del Poder Judicial y hacia el entorno.

Hacia lo interno, el definir qué tipo de información se difundirá, con qué periodicidad y a través de qué medios puede servir para reforzar políticas institucionales. Aparte de los ya definidos tomadores de decisión, podría ser conveniente que todos los estamentos conociesen aspectos relevantes de la operación de su institución.

Respecto a la difusión al entorno, con las crecientes tendencias hacia aumentar la transparencia del actuar de las instituciones públicas, hay cada vez más necesidad de mostrar cómo está actuando el Poder Judicial en la tramitación de los asuntos que conoce, a qué costo y con qué calidad. Las publicaciones de memorias, anuarios o estados de cuenta institucionales incorporan usualmente información cada vez más detallada proveniente de las estadísticas de causas, y hay cada vez un público más atento y exigente respecto a la calidad y oportunidad de dicha información.

3.5.2. Diagnóstico

Respecto a la difusión de las cifras procesadas o los distintos reportes de análisis que se pueden haber generado, es conveniente distinguir al menos dos grupos de destinatarios de esta difusión. Un grupo es el mismo Poder Judicial, donde se pueden distinguir varios perfiles de usuarios o destinatarios de la información. El segundo grupo, es el entorno del Poder Judicial, conformado por otras instituciones públicas y privadas ligadas con el sistema de justicia y, más en general, por la ciudadanía.

Respecto a los dos grupos, se aprecian notorios avances en materia de difusión de información estadística, especialmente en los últimos años. Estos avances han sido fruto por una parte de un mayor interés de parte de los propios Poderes Judiciales de dar a conocer en forma pública sus actividades, y por otro lado han sido el resultado del cumplimiento de leyes de transparencia en la gestión pública que se han aprobado en varios países.

No obstante estos avances, aún se detectan áreas de mejoramiento. Respecto al grupo interno del Poder Judicial, es necesario mejorar la información que reciben los tribunales de las cifras procesadas elaboradas a partir de los datos registrados por ellos mismos, como forma de mostrar la importancia de un buen registro y llenado de formularios de recolección de datos. Respecto al grupo externo, se ha diagnosticado que la información que se publica, no siempre es todo lo entendible que podría ser para que un público más amplio del jurídico pueda enterarse del desempeño de las actividades judiciales.

3.5.3. Recomendaciones

En primer lugar, se desea destacar que la labor o el proceso de difusión de la información estadística elaborada, escapa largamente a las responsabilidades y funciones del área de estadísticas de un Poder Judicial y es, o debería ser, una estrategia de divulgación institucional. En ese sentido, el área de estadística puede cumplir un rol dentro de ese proceso, usualmente el de proveedor de información, pero no le corresponde ni definir ni instrumentar dicha estrategia.

No obstante lo anterior, es opinión del equipo de trabajo que la estrategia de difusión institucional tenga como eje central el que mientras más se divulguen los resultados del trabajo del área de estadísticas, mejor será el resultado de largo plazo, ayudando esto a generar un círculo virtuoso de mejoramiento continuo de la información que se genera.

En efecto, se estima que solo mediante una difusión amplia, a distintos grupos de interés, se podrá generar una discusión acerca de si los datos que se están recopilando son efectivamente los necesarios para dar respuesta a las diversas demandas de esos grupos, o si los datos que se generan tienen efectivamente la calidad que se quiere, o si por el contrario, presentan fallas, surgen nuevos requerimientos o no son de interés, aspectos que pudiesen no ser detectados por las áreas de estadísticas, y por tanto, no ser corregidas.

Este proceso probablemente no estaría exento de dificultades en el corto plazo, al tener que reconocer que es mucha la información que no se tiene, o que la calidad de lo que

se tiene no es la deseada. Sin embargo, se estima que este reconocimiento es el primer paso para iniciar un efectivo proceso de mejoramiento.

En este sentido, se recomienda diseñar una estrategia de difusión interna y externa al Poder Judicial, para llevar la discusión de los temas relacionados con el desempeño del Poder Judicial a un público más amplio que el que tradicionalmente ha estado participando en este debate, basado en información concreta. Para ello, el publicar resúmenes de reportes con análisis básicos para su comprensión por un público amplio, son recomendables. Más aún, se recomienda tomar compromisos respecto a publicar en ciertas fechas determinada información, de manera pública, lo que se estima constituirá un incentivo para generar la información y para que ésta sea de calidad, en el marco de una estrategia de difusión amplia.

En este contexto, el PLIEJ puede ser en sí mismo un buen instrumento a emplear en esta estrategia de difusión, y por ejemplo anunciar en la página web del Poder Judicial de un país que en determinada fecha se publicarán los indicadores homologables con otros países, podría ser un buen aliciente para alimentar la continuidad de los esfuerzos desplegados a la fecha.

Asimismo, agregar información de otras fuentes relacionadas con el PLIEJ, como puede ser el mapa judicial del país y links a los mapas judiciales de otros países, que por lo demás ha sido uno de los productos de anteriores Cumbres Judiciales Iberoamericanas, podría servir también en esta estrategia de difusión.

Capítulo 4: Estrategias de implementación del PLIEJ

El segundo resultado esperado del PLIEJ es “la elaboración de acciones y estrategias para la implementación del documento en los distintos países de la región”. Basados en el diagnóstico y recomendaciones realizadas en el capítulo anterior al proceso de elaboración de estadísticas, en este capítulo se sistematizan esas recomendaciones en distintas estrategias.

Cabe notar que se habla de distintas estrategias, debido a los distintos niveles de desarrollo que el proceso de elaboración de estadísticas tiene en cada país, lo que junto con la disponibilidad de recursos humanos y materiales, y la organización, rol y funciones del área de estadísticas configuran realidades disímiles entre países.

Antes de exponer las sugerencias de estrategias de implementación del PLIEJ, es necesario profundizar en lo que se entenderá como “implementar este documento”, junto con sus alcances actuales y proyecciones futuras.

En primer término, a juicio del equipo de trabajo que ha participado en la elaboración del PLIEJ, **este documento se debe entender como un primer e imperfecto paso para llegar a tener en un futuro no lejano, un conjunto razonable de indicadores judiciales que permitan homologar información acerca del funcionamiento de los Poderes Judiciales de los países de Iberoamérica.**

Es un primer e imperfecto paso, por cuanto se han hecho patentes y notorias las diferencias existentes entre nuestros países en cuanto a su proceso de elaboración de estadísticas judiciales, no solo en cuanto a la cantidad y calidad de las cifras de que se dispone, sino que también a cómo están organizadas y qué roles y funciones cumplen las áreas encargadas de elaborar estas cifras. No obstante estas notorias diferencias, se estima que el proceso de intercambio de opiniones y la discusión del entendimiento compartido que han dado como resultado los datos básicos e indicadores recomendados que se exponen en el capítulo 2 de este informe, han sido un paso importante para superar estas diferencias.

El PLIEJ es también un primer e imperfecto paso, por cuanto el grupo de trabajo es consciente de que aún hay muchos temas que abordar, pero que antes de emprender su tratamiento era necesario ponerse de acuerdo en cuestiones básicas y fundamentales como se estima que se abordaron en este documento. De todas maneras, se recomienda fuertemente seguir trabajando en esos otros temas en el corto plazo, mediano y largo plazo, como parte de los trabajos de las siguientes Cumbres Judiciales Iberoamericanas. En el acápite 4.3 de este informe se hacen recomendaciones específicas acerca de qué temas se estima necesario abordar en el corto plazo.

En segundo término, **“implementar el PLIEJ” debe entenderse como el conjunto de acciones que se recomienda adopten los países de Iberoamérica para que, en el menor plazo posible, sus procesos de elaboración de estadísticas judiciales puedan producir rutinariamente todos los datos básicos contenidos en el capítulo 2 de este informe.** A partir de esos datos básicos, se podrán elaborar los indicadores homologables, también expuestos en el capítulo 2.

En cuanto a los alcances de lo que significa “implementar el PLIEJ”, el más importante será que en muchos países se tendrán que **fortalecer drásticamente los procesos de elaboración de estadísticas, ya que con la capacidad instalada en la mayor parte de nuestros países no se pueden en la actualidad proveer todos los datos básicos recomendados en el PLIEJ.**

Lo anterior requiere de un fuerte y explícito respaldo de las autoridades de la institución, ya que fortalecer estos procesos tiene un alcance que va muchos más allá de fortalecer a las áreas encargadas de elaborar las estadísticas, como se verá en detalle en el siguiente apartado.

Otro alcance que debe implementar el PLIEJ, es la elaboración de un **proyecto concreto en cada país** para tal fin, basado sobre las estrategias que se sugerirán en este informe, pero adaptadas y especificadas en acciones concretas en cada uno de ellos.

Respecto a las proyecciones futuras de la implementación del PLIEJ, la más clara será la posibilidad de homologar indicadores entre los países de Iberoamérica, con todas las consecuencias que eso pueda tener respecto a promover el intercambio y colaboración entre países y dar señales potentes de transparencia a la opinión pública.

Sin embargo, aparte de los beneficios de contar con los indicadores homologables, se estima que lo más valioso que podría generar el PLIEJ, a lo interno de cada Poder Judicial, es un mejoramiento de los mecanismos para elaborar las estadísticas judiciales, en especial si es que el proceso de análisis de datos se enriquece incorporando distintas visiones, que efectivamente ayuden a mejorar el proceso de toma de decisiones del Poder Judicial, y se pueda avanzar de esa manera en la creación de una cultura de medición del mejoramiento permanente del desempeño judicial.

Para efectos de las recomendaciones de estrategias de implementación del PLIEJ, se realizarán en primer lugar recomendaciones generales, para luego trazar estrategias dependiendo de si los procesos de registro y recolección de datos son manuales o se realizan a partir de sistemas informáticos de seguimiento de casos, y además se harán recomendaciones respecto a la organización, roles y funciones del área de estadística.

A continuación se proponen estrategias de seguimiento del PLIEJ, para finalmente proponerle a la Cumbre Judicial Iberoamericana proyectos para darle continuidad al PLIEJ, profundizando en aquellos aspectos identificados, pero no incluidos en este documento.

4.1. Estrategias de implementación del PLIEJ

4.1.1. Recomendaciones generales

Con el grupo de países representados para elaborar el PLIEJ se tiene una noción clara acerca de cuáles de los datos básicos recomendados en el capítulo 2 están disponibles en la actualidad, y cuáles de ellos no existen, en forma total o parcial, para cada país.

A partir de esa experiencia, se puede concluir que la falta generalizada de datos básicos, es un primer “dato” para la elaboración de la estrategia de implementación del PLIEJ.

Este es precisamente el **punto de arranque** de cualquier estrategia de implementación del PLIEJ en cada país. Esto es, **tener una clara definición acerca de la disponibilidad de los datos básicos recomendados**. Esto significa, en primer lugar, encargarle al área de estadísticas que elabore un informe en que, por cada dato básico, se señale si está disponible o no en los términos y con el nivel de detalle que se señala en el capítulo 2⁵. Junto con señalar su disponibilidad, se debe indicar la fuente del dato, y en caso de que el dato no esté disponible, señalar el motivo de ello, qué debe hacerse para poder obtenerlo (a nivel de necesidades de personal, sistemas informáticos, entre otros) y en cuánto tiempo puede estar disponible. Todas esta labor se recomienda que sea objeto de un monitoreo específico, en que se fijen fechas y responsabilidades, en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana.

A partir de este primer informe debe quedar claro qué tan lejos de tener los datos básicos se encuentra cada país. En algunos casos, puede que muchos datos estén disponibles fácilmente solo modificando los actuales sistemas y reportes que se elaboran para fines internos. Otros, en cambio, puede que no existan (generalmente son los tiempos de duración de casos y el número de casos pendientes), o que su fuente es otra institución externa al Poder Judicial (por ejemplo, si se necesitan datos de un Tribunal Constitucional distinto a la Corte Suprema), o que están incompletos, es decir, que solo para algunos tribunales se puede obtener el dato requerido. Cualquiera que sea el caso, este es el punto de partida.

En segundo lugar, se recomienda que se elabore un reporte con el diagnóstico de las cinco etapas del proceso de elaboración de las estadísticas de cada país, que son los de registro de datos, recolección, procesamiento, análisis y difusión, que fueron definidos en el capítulo 3 de este informe. Con los países participantes en la producción de este informe se realizó ese ejercicio, y su resultado fueron las recomendaciones puntuales para cada etapa detalladas en el capítulo anterior. Este reporte debería estar sujeto al mismo mecanismo de monitoreo que el primero.

Este ejercicio es necesario ya que los datos básicos son el producto o el resultado del proceso de elaboración de estadísticas. En ese sentido, no basta saber solamente qué datos básicos no se tienen o se tienen en forma parcial, sino que también se requiere saber cómo exactamente funciona su proceso de producción, y dónde están los problemas que inciden en su carencia.

En tercer lugar, a continuación de los dos elementos anteriores, es necesario dimensionar los recursos con que se cuenta para mejorar el proceso de elaboración de estadísticas y, como consecuencia, los datos básicos recomendados en el PLIEJ. Esto significa hacer un catastro o análisis de la necesidad de recursos humanos, en cuanto a su perfil profesional y su cantidad, y materiales que, directa e indirectamente, participan en dicho proceso.

Con el resultado de los tres elementos mencionados, será posible esbozar un proyecto que permita la producción de los datos básicos y el mejoramiento de su

⁵ Estos datos básicos son los contenidos en una matriz de recolección de datos, que se adjunta a este informe.

proceso de producción. La dimensión de dicho proyecto, en cuanto a recursos necesarios y tiempos de ejecución, dependerá del estado de situación de cada Poder Judicial. En los acápites siguientes se plantean estrategias sobre dos escenarios posibles, que son el que las etapas de registro y recolección se hagan en forma manual o a partir de sistemas informáticos de seguimiento de casos. En cada país podrían convivir las dos realidades, es decir, que para algunas materias y tribunales el registro y recolección sea manual, mientras que para otros sea automatizado.

No obstante, y antes de pasar a ese detalle, hay algunos otros elementos genéricos de la estrategia de implementación que se recomiendan, cualquiera que sea el escenario existente.

El principal elemento estratégico para implementar el PLIEJ es romper con la cultura existente en nuestros países respecto a la información estadística, que se ha convertido en mayor o menor grado, en una suerte de círculo vicioso. Este círculo vicioso consiste en un conjunto relacionado de hechos o razones que tienen como resultado un aún generalizado escaso uso de la información estadística para apoyar la toma de decisiones institucional por parte de las autoridades del Poder Judicial.

Usualmente las autoridades institucionales no usan, o usan mucho menos de lo que se podría, la información estadística, entre otras razones porque adolece de oportunidad o calidad, o no es la que necesitan.

Dado su poco o escaso uso, se generan perniciosas consecuencias. Una de ellas es el que no existen los incentivos adecuados para que las áreas encargadas de las distintas etapas de su elaboración puedan mejorar su oportunidad o calidad de producción, ya que hay poca presión respecto a la entrega de sus resultados. Una segunda consecuencia, es que no se ven razones poderosas para entregarle mayores recursos a las áreas productoras de esa información para mejorar la oportunidad o calidad de lo que producen. Una tercera consecuencia negativa, es que tampoco se generan presiones o responsabilidades para que los tribunales de justicia, que es donde se registran los movimientos y datos esenciales y sobre los cuales posteriormente se producirán los indicadores y reportes finales, puedan a su vez mejorar sus procesos de registro y la calidad de los formularios de resumen que usualmente entregan.

Como la entrega inoportuna de datos no tiene en la práctica consecuencias negativas, ya que las autoridades institucionales tampoco requieren o usan los datos que se generan en los tribunales, se genera este verdadero círculo vicioso en que no se produce información oportuna y de calidad porque no se usa, y no se usa porque la información es de mala calidad o es inoportuna.

Puede haber varias formas de romper o empezar a romper este círculo vicioso. Sin embargo, el primer paso se estima tiene que ser dado por la autoridades del Poder Judicial. En la medida en que las autoridades pidan información que les sea útil para su toma de decisiones, será posible detectar todas las carencias existentes para poder cumplir con estos requerimientos. Esto posibilitaría generar los incentivos para mejorar lo que sea necesario con tal de poder cumplir con esos requerimientos, lo que se traducirá en los necesarios fortalecimientos y reasignación de recursos que sean pertinentes.

La pregunta por tanto, bajo ese supuesto primer paso sería, ¿cómo lograr que las autoridades puedan dar ese primer paso?. Al respecto, hay dos caminos que se recomiendan. El primero de ellos, de carácter global, es el respaldo político de la Cumbre Judicial Iberoamericana al PLIEJ. En efecto, en la medida en que este documento se constituya en un acuerdo de Cumbre, y que cada país se comprometa a implementar sus contenidos, se habrá dado el primer y gran paso para romper el círculo vicioso descrito. El segundo camino, práctico y que tendrá sentido solo una vez que exista un respaldo político explícito de la Cumbre Judicial Iberoamericana, es el fortalecimiento de la etapa de análisis de los resultados que se generan producto del proceso estadístico.

Para ello, no se requieren de grandes inversiones, pero sí de una adecuada organización. Específicamente, se recomienda que se organicen periódicamente talleres de trabajo para analizar los resultados que entregan rutinariamente las áreas de estadísticas de los Poderes Judiciales, y para saber también que otro tipo de reportes sería posible producir con los procesos existentes, y los datos y recursos con que se cuenta. Producto de estos talleres, en los cuales se recomienda una dinámica de trabajo en que el área de estadísticas haga una presentación de las cifras que ha elaborado, para luego generar un debate entre los participantes, sería posible por una parte tener una clara noción de las debilidades y fortalezas existentes, y también de las necesidades de información existentes y potenciales.

Como punto de partida, se sugiere que se comience trabajando con las máximas autoridades institucionales y que el contenido del taller sea una exposición acerca de la producción de los datos básicos e indicadores homologables sugeridos en el PLIEJ.

Otro buen espacio de realización de este tipo de talleres de análisis lo es el tratamiento de aspectos de la planificación institucional, ya que por esencia los planes estratégicos y operativos requieren de tener datos concretos acerca de una realidad que se quiere proyectar y mejorar.

Una segunda estrategia genérica de implementación del PLIEJ, complementaria con el fortalecimiento de análisis de información propuesto, es mejorar el proceso de difusión de resultados. Recomendaciones puntuales respecto a este tema se plantearon en el acápite 3.5.3. de este informe, por lo que no se repetirán.

Una tercera estrategia genérica es la capacitación, tanto de las áreas de estadísticas para mejorar el proceso de producción de datos e indicadores, como de las autoridades y otros funcionarios, para poder participar activamente en la interpretación y análisis de datos, y convertirse de esa manera en usuarios informados y con capacidades de identificar y requerir mejoras en el proceso de producción de estadísticas.

4.1.2. Estrategias para países con registro y recolección manual de datos

Dadas las limitaciones expuestas en el capítulo 3, sobre la confiabilidad de los datos que se producen cuando el proceso de registro y recolección es manual, la primera y principal recomendación es diseñar e implementar sistemas de seguimiento de causas,

que no solo permitan mejorar la eficacia y eficiencia de la tramitación judicial, sino que también permitan el mejoramiento del registro y recolección de estadísticas.

Este tipo de proyectos es complejo, no solo por las altas inversiones que es necesario realizar, tanto en dinero como también en recursos humanos capacitados destinados a su desarrollo e implementación, sino que además porque se debe cambiar una cultura organizacional fuertemente asentada.

No es objeto del PLIEJ profundizar en estos aspectos, pero no se deben dejar de mencionar con el entorno relevante para estos efectos.

Adicionalmente, es importante que las autoridades judiciales establezcan algún tipo de responsabilidad y obligatoriedad a los tribunales en torno a la remisión, periodicidad y calidad de los datos que proporcionan a las áreas de estadísticas, mediante acuerdos o políticas superiores, donde el incumplimiento acarrea, entre otros, el levantamiento de un régimen disciplinario. Algunos países tienen contemplada esa obligatoriedad en la ley orgánica de sus tribunales.

En segundo lugar, suponiendo que aún no se cuenta con sistemas informáticos de seguimiento de casos, y pensando en la generación de los datos básicos del PLIEJ presentados en el capítulo 2, se recomienda puntualmente lo siguiente:

- a) Revisar los formularios de recolección de datos, para verificar que será posible distinguir los datos de ingreso de casos definidos para el PLIEJ. Esto es, verificar que los tribunales pueden reportar casos nuevos, sin mezclarlos con exhortos, incidentes y en general, otros documentos que ingresan al tribunal. Significa también que en los tribunales de segunda instancia y de más alta jerarquía, será posible distinguir casos apelados de casos originariamente ingresados en esos tribunales, con el desglose por materia requerido. En caso de que no se pueda contar con ese dato, se deberán modificar los formularios de recolección, y capacitar al personal de los tribunales responsables del llenado del formulario en los nuevos conceptos que se quiere recolectar. Dado lo extenso de esta labor, se recomienda partir con los tribunales que concentren la mayor cantidad de casos ingresados. La misma recomendación aplica para la recolección de datos de casos terminados.
- b) Verificar los mecanismos de apoyo que el área de estadística le proporciona a los tribunales para el registro y llenado de los datos en los formularios de recolección.
- c) Respecto al número de casos activos o pendientes, dato que generalmente no se tiene, la única forma de poder contar con él es realizar un inventario de todos los casos vigentes o pendientes en cada tribunal. Este es un proceso largo y potencialmente costoso en término de los recursos humanos que se deben destinar a realizar el inventario, y al proceso de organizar este levantamiento de datos, pero que es inevitable si es que se quieren tener cifras confiables de la carga de trabajo de los tribunales. Sin embargo, antes de iniciar un inventario de casos, se debe asegurar que existan los mecanismos para registrar adecuadamente el nivel de inventario existente en un momento, y para mantener actualizada la cifra a la que se llegue, ya que de lo contrario podría perderse fácilmente el esfuerzo realizado. Para realizar el inventario, se sugiere en primer término que se organice previamente tanto la fecha de realización, se disponga del personal adecuado y se conozcan claramente los mecanismos de archivo y

resguardo de expedientes empleados en cada lugar donde se realizará el inventario, de manera que sea posible salvar inconvenientes insuperables de último momento. En segundo término, se deben tener preparados y validados previamente los conceptos de clasificación que se le dará al inventario, por ejemplo, clasificar a los expedientes por materia, por estado procesal (en espera de sentencia, o caso inactivo desde determinada fecha, o el que se determine), por fecha de antigüedad o el criterio que se defina. En tercer término, para la ejecución misma del levantamiento de inventario se recomienda su control por parte de un ente externo a cada tribunal, que coordine y verifique la similar aplicación de criterios y procedimientos. También para la realización de inventarios se sugiere la aplicación de un proceso gradual, partiendo por los tribunales de mayor actividad.

- d) Respecto a los datos de tiempos de duración de casos terminados, de los cuales usualmente tampoco se dispone cuando el registro y la recolección son manuales, la forma más razonable de obtener ese dato en cuanto a tiempo y costo, es la realización de muestreos estadísticamente válidos. También podría hacerse un análisis de todos los casos terminados en un cierto período, y consultar directamente en cada expediente las fechas de ingreso y término, pero en caso de altos volúmenes, ese proceso podría ser altamente costoso y engorroso. Para el caso de realizarse muestreos de expedientes, es necesario tener el dato del número de casos terminados en un período, y el tipo de término en un desglose coherente con lo recomendado en el PLIEJ. A partir de ese cruce, se generan tantos universos muestrales como tipos de términos, materias y tipos de tribunales se hayan definido. En base a cada universo, se deben definir los tamaños muestrales a recolectar y los márgenes de confianza y error aceptables. Junto con esto, se debe definir el procedimiento de recolección (podría ser factible recolectar expedientes para muestrear solo de algunos tribunales), que puede a su vez tener impactos sobre las variables anteriores. Una vez definido el procedimiento de muestreo, se deben elaborar instrumentos de recolección de datos, y planificar la realización del muestreo, con todo lo que eso significa de pedir previamente determinados expedientes sorteados al azar dentro de algunos tribunales, comunicarse con los tribunales y capacitar a personal para realizar el muestreo. En toda esta labor de planificación le cabe un importante rol al área de estadísticas, pero también se requieren todos los apoyos administrativos necesarios y la colaboración de los tribunales. Incluso, el liderazgo y responsabilidad principal no necesariamente pueden estar asignados al área de estadísticas, dependiendo de la estructura organizacional de cada Poder Judicial.
- e) Para los datos de presupuesto y personal, por lo general se cuenta con ellos con el nivel de desglose requerido por el PLIEJ, ya que este tipo de datos se extraen desde sistemas informáticos que para sus propios fines requieren de un nivel de detalle mayor aún que el del PLIEJ. Sin embargo, si no se contase con estos datos con el detalle requerido, la vía más idónea para conseguirlos es solicitar las correspondientes modificaciones en los sistemas informáticos de presupuesto y personal.

4.1.3. Estrategias para países con sistemas informáticos de seguimiento de casos

Si bien es cierto contar con sistemas informáticos que registren todos los movimientos y datos relevantes de un caso judicial contribuye enormemente a poder contar con estadísticas confiables, en sí mismo nada asegura que eso ocurra, ya que como se dijo en el capítulo 3, la calidad de los datos que se puedan obtener desde estos sistemas dependerán tanto de la calidad del diseño mismo del sistema, como del uso que le dan sus usuarios.

Aparte de las recomendaciones ya dadas en el capítulo 3, se agrega que como estrategia se debe tender a la instalación de sistemas informáticos adecuados en todos los tribunales del país, y a su perfeccionamiento y ajuste permanente. Una forma efectiva para generar estos perfeccionamientos permanentes es darle seguimiento a los cambios o aprobaciones de nuevas leyes, a fin de poder anticiparse a los diferentes requerimientos de medición. Otra forma es la realización de talleres de análisis de resultados estadísticos, ya que a partir de estos se podría requerir nueva información, identificar falencias en los sistemas que no estén generando o registrando nuevos datos, o bien se pueden detectar falencias en el uso que se le dan a los sistemas de parte de los usuarios, entre otros elementos.

Para efectos de la calidad de los datos estadísticos se reitera también la recomendación de verificar continuamente no solo la razonabilidad estadística de los datos registrados, sino que idealmente también su coherencia desde el punto de vista jurídico.

Una importante aclaración es distinguir la utilidad y alcances de un sistema informático de seguimiento de causas, de otro tipo de sistemas informáticos que pueda utilizar el área de estadísticas. En efecto, el primer tipo de sistemas sirve para registrar todos los datos de la tramitación de casos, y por tanto contienen la materia prima para el área de estadística, pero esto no es suficiente, ya que los particulares requerimientos de procesar información, requiere de otro tipo de herramientas, tales como los modernos sistemas de datawarehouse, que precisamente tienen la potencialidad de cruzar múltiples datos con mucha flexibilidad.

4.1.4. Recomendaciones respecto a la organización, roles y funciones del área de estadísticas

El objetivo de este apartado no es recomendar una estructura organizacional y dependencia jerárquica específica para el área encargada de las estadísticas, ni señalar la cantidad y perfil específico de su personal adscrito, sino que enunciar criterios básicos para su diseño y operación rutinaria, teniendo como marco de fondo el que se puedan elaborar los datos básicos e indicadores del PLIEJ, como resultado de un proceso de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística de buena calidad.

En primer término, se entiende que el rol central del área de estadística es realizar las coordinaciones y ejecutar las tareas necesarias para elaborar rutinariamente un conjunto de información estadística, relacionada principal, pero no exclusivamente, con la operación o gestión de los tribunales de justicia.

La naturaleza de la información estadística a producir, así como también su periodicidad, usualmente no son decididas autónomamente por el área de estadísticas,

sino que vienen dadas como fruto de un proceso de planificación y diseño organizacional más amplio.

En ese sentido, tampoco son roles exclusivos del área de estadísticas el diseñar cómo deben ejecutarse los procesos de registros, recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información estadística que se produce. En efecto, tal como el diseño de los sistemas informáticos no se entrega exclusiva, ni siquiera principalmente, a los ingenieros informáticos, así también el diseño de los procesos de elaboración de las estadísticas no se pueden entregar solo a los expertos en estadísticas, por muy necesarios que ellos sean para hacer funcionar todo el proceso. Esto se debe a que el producto que deben entregar es relevante para la organización judicial en su conjunto, en especial para sus autoridades, y por tanto contar con un buen diseño y operación de estos procesos es de interés de toda la organización y de responsabilidad de sus principales autoridades.

Dicho lo anterior, como primer criterio de diseño de un área de estadísticas está que su estructura, responsabilidades y capacidades deben estar acordes con la cantidad y calidad de los productos que se les ha encomendado producir. Así como hay países en Iberoamérica que cuentan con áreas de estadísticas con varios profesionales especialistas en estadísticas, con equipos multidisciplinarios y con reglamentos que les permiten importantes atribuciones en su relación con los tribunales de justicia (como por ejemplo, Costa Rica), también hay países que no cuentan ni con los recursos ni con el personal ni con las atribuciones necesarias para asegurar la generación de estadísticas adecuadas. Esto se refleja, y puede ser consultado estudiando las páginas web de los Poderes Judiciales de Iberoamérica, en la cantidad y calidad de la información estadística producida.

Si a lo menos se desean producir los datos básicos e indicadores recomendados por el PLIEJ, se puede decir que actualmente hay países para los cuales eso no sería posible, salvo que se fortalecieran tanto los procesos de producción de estadísticas como el área encargada de su operación. En este contexto, se recomienda tener en el área de estadística, y siempre guardando la coherencia entre lo deseado y lo posible, al menos un profesional con formación académica en estadística.

Un segundo criterio sugerido, es que dada la relación que tiene la información estadística con los procesos de planificación, evaluación de resultados y desarrollo organizacional, es conveniente que el área de estadística se encuentre dentro de la esfera de acción del área responsable de esos temas, o al menos tenga una relación directa y muy fluida con esas áreas. Esto es así porque uno de los insumos fundamentales para realizar evaluaciones, elaborar presupuestos, planes y proyectos de mejoramiento, es la información estadística. Además, usualmente son esas áreas las responsables de diseñar y mejorar procesos, por lo que la elaboración de estadísticas es uno de los que se debe estar perfeccionando continuamente.

Un tercer criterio sugerido, es fomentar una relación fluida y de colaboración entre el área de estadísticas y el área de informática. El área de estadísticas es un usuario intensivo de sistemas y de apoyo informático, tanto para recolectar y procesar datos, como para tener herramientas que faciliten el análisis y la difusión de resultados, y porque también desde el área de estadísticas se pueden detectar carencias en la

operación de tribunales que pueden ser insumos relevantes para mejoramientos de los sistemas de información, o incluso para su diseño.

4.2. Propuestas para darle seguimiento a la implementación del PLIEJ

Como se mencionó en el apartado 4.1., se estima necesario que cada país elabore un proyecto de implementación para obtener los datos básicos recomendados por el PLIEJ, para poder calcular los indicadores homologables, fruto todo esto de un adecuado proceso de producción de información estadística. Para ello, se han sugerido distintas estrategias y acciones concretas, que sumadas a la realidad específica de cada país permitirían elaborar un proyecto propio.

Sin duda el PLIEJ estará implementado en cada país una vez que ese país pueda entregar todos los datos básicos recomendados y además pueda calcular los indicadores homologables. Sin embargo, ninguno de los 12 países que participaron de la elaboración de este documento puede entregar actualmente todos los datos requeridos, y por tanto no se pueden calcular todos los indicadores deseados. Se estima poco probable que algunos de los restantes 11 países participantes de la Cumbre Judicial Iberoamericana puedan contar en la actualidad con todo lo recomendado.

Junto con la necesidad de generar los proyectos, y que estos tengan plazos y compromisos concretos, el grupo de trabajo estima necesario también que exista un ente distinto a cada país, que tenga el rol de apoyar el avance del proyecto de implementación del PLIEJ en cada país y que, idealmente, cuente con las capacidades técnicas para resolver dudas.

El grupo de trabajo estima que dicho ente externo podría ser el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con quien la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana tiene firmado un convenio de colaboración, que perfectamente podría ser aplicado en esta labor, apoyado de ser necesario por algunos países con experiencia exitosa en esta materia.

4.3. Propuestas de continuidad del PLIEJ

A partir del trabajo desarrollado, se ha constatado la necesidad de darle continuidad a los esfuerzos que se han realizado en el marco del PLIEJ, de manera de profundizar por un lado en la calidad del trabajo, el alcance de las definiciones adoptadas, y también extender sus beneficios a otros países de la región.

En efecto, si bien se estima que lo avanzado en cuanto a definiciones metodológicas y entendimiento compartido es en sí mismo un logro relevante, es también cierto que los distintos niveles de desarrollo de los sistemas estadísticos, sus distintos objetivos internos y la carencia casi generalizada de algunos datos relevantes (como por ejemplo tiempos de tramitación de casos y número de casos pendientes), han obligado a adoptar definiciones que se sabe son un primer paso para avanzar en la dirección deseada, pero que distan mucho de una situación ideal.

Especial mención merece la situación de los países federales (Argentina, Brasil y México), ya que la estructura de su sistema de justicia, y en especial de sus tribunales, difiere del resto de los países no solo en cuanto a la repartición de competencias entre las diferentes justicias de sus Provincias o Estados, y la justicia federal con sus diferentes fueros, sino que también en la especial situación de algunos tipos de casos que pueden iniciarse ante la justicia estatal o provincial, pero pasar o terminar también por la justicia federal. Esto requiere un análisis más detallado y profundo que lo que se ha podido realizar en el PLIEJ en su primera etapa.

Desde un punto de vista estratégico, la puesta en marcha del PLIEJ contempla adoptar una cierta visión de la información estadística, que permita la homologación y comparación entre países. Para implementar en cada país la visión estratégica y los aspectos operativos de la implementación del PLIEJ, se requiere un esfuerzo específico, de acuerdo a las necesidades y estado de avance propio del país.

Esto configura el primer elemento de continuidad propuesta para el PLIEJ, que sería un proyecto que tuviese el objetivo de difundir, a requerimiento de cada país, el enfoque estratégico del PLIEJ, y asegurar que las áreas correspondientes de la estructura del Poder Judicial estén en capacidad de elaborar y proveer regularmente los datos e indicadores considerados en el PLIEJ.

Específicamente, habría que:

- Realizar labores de difusión de los objetivos, alcances y productos que el PLIEJ está o estaría en condiciones de proveer.
- Analizar y realizar recomendaciones específicas para asegurar que el proceso de registro, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística esté en condiciones de generar los datos necesarios para el PLIEJ.
- Capacitar a las áreas de estadística del país, en el enfoque y aspectos operativos del PLIEJ.

Por otro lado, en el PLIEJ se han tomado varias decisiones respecto a qué tipo de datos es necesario tener para calcular indicadores homologables. Algunas de estas definiciones son:

- Agrupar los tribunales de justicia en tribunales de primera instancia, de segunda instancia y de la más alta jerarquía.
- Agrupar las materias en tres grandes grupos: casos penales, casos de menores en conflicto con la ley penal, y todo el resto de las materias, bajo el concepto de “no penal”.
- Clasificar los tipos de términos de casos en dos grandes grupos: los términos por sentencia, y otros autos que den término a la causa. Se ha hecho un desglose mayor para la materia penal, para aquellos países con sistema penal acusatorio.
- Separar los casos en dos grandes fases. Una es la fase declarativa, que finaliza cuando hay una sentencia o un auto que pone término a la causa. La otra fase es la de ejecución, que se inicia a partir de una sentencia firme, que es necesario ejecutar.

A partir de las definiciones tomadas, será posible comparar y homologar información de acuerdo a esas separaciones realizadas. Sin embargo, se es consciente de que hay mucho camino por recorrer para profundizar en dichas definiciones, lo que posibilitaría comparaciones con un mayor nivel de detalle.

Dado lo anterior, un segundo elemento de continuidad del PLIEJ podrían tener como objetivo el aumentar el nivel de desglose de los datos estadísticos básicos de ingreso de causas, término de causas, causas pendientes al final de un período y tiempos de tramitación, posibilitando con esto comparaciones y homologaciones más precisas entre países.

Específicamente, se podría:

- a) Aumentar el número de materias comparables, pasando de las actuales materias “penal”, “menores en conflicto con la ley penal” y “no penal”, que actualmente considera el PLIEJ, a un esquema donde se distingan más materias (algunas de ellas puede ser civil, mercantil, familia, constitucional, contencioso administrativo, entre otras), y además se puedan distinguir tipos de casos en el interior de una materia (por ejemplo, robos en materia penal; quiebras en materia civil; pensiones de alimentos en materia de familia).
- b) Aumentar el desglose en los tipos de término de las causas, en forma coherente con las nuevas materias y tipos de casos que se puedan definir.

Un tercer elemento de continuidad del PLIEJ, es que éste, en su concepción actual, está enfocado en homologar información de tipo cuantitativo, basado principalmente, aunque no exclusivamente, en los sistemas estadísticos de los Poderes Judiciales. Los principales datos que contiene en PLIEJ son la cantidad de casos ingresados y terminados en un período, los casos pendientes al final de un período, los tiempos de tramitación de los casos terminados, y otros datos de presupuesto y cantidad de personal de los Poderes Judiciales.

Sin embargo, hay varias otras dimensiones de la labor judicial que podrían incluirse en el PLIEJ, de manera de medir, homologar y comparar información. Ejemplos de estas otras dimensiones son la carrera judicial, el control de la corrupción, la independencia del Poder Judicial respecto a otros Poderes del Estado, la calidad de las sentencias, la sistematización de la opinión de usuarios y, eventualmente de la ciudadanía, entre otras.

Por tanto, el objetivo de este tercer elemento de continuidad será aumentar el alcance del PLIEJ, incluyendo, de acuerdo a los mandatos de la Cumbre Judicial Iberoamericana, otras áreas a la medición, homologación y comparación de información de los Poderes Judiciales.

Específicamente, se podría:

- a) Desarrollar un entendimiento compartido para analizar los aspectos de carrera judicial y control de la corrupción en el espacio judicial iberoamericano.
- b) Desarrollar datos básicos e indicadores homologables para comparar el desempeño de los países de la región.

Para la ejecución del segundo y tercer elemento de continuidad del PLIEJ, se estima que la metodología de trabajo empleada a la fecha, consistente en la realización de talleres de trabajo de representantes de los países interesados, para discutir documentos elaborados previamente, sería una forma adecuada de continuidad.

Adicionalmente, podría avanzarse también en la homologación de estudios de opinión de ciertos grupos de usuarios de interés, tales como partes intervinientes en un asunto,

abogados litigantes, entre otros, respecto a los servicios de justicia que reciben y a los temas que se estime necesarios incluir en esos posibles estudios.

Capítulo 5: Resultados de ejercicio piloto

Junto con definir los datos básicos recomendados de obtener para el PLIEJ, con los países participantes en la redacción de este documento se efectuó un primer ejercicio, consistente en reunir la información disponible en las estadísticas judiciales de cada uno, a efectos de calcular los datos básicos y luego los indicadores homologables.

Como resultado del ejercicio, se constataron diversas carencias en la información existente: las que han sido detalladas en los capítulos 3 y 4. Como resultado, se llegó a definir un mínimo de datos que sí sería posible de construir, y que fue el siguiente:

- a) Para los casos ingresados: casos originarios y recursos, tanto en primera instancia, segunda instancia y tribunales de la más alta jerarquía, para las materias penal, no penal y de menores en conflicto con la ley penal.
- b) Para los casos terminados: casos terminados por sentencias y por otras resoluciones en primera instancia para las materias penal, no penal y de menores en conflicto con la ley penal. Para los tribunales de segunda instancia, casos terminados por sentencia y por otras resoluciones, distinguiendo aquellas que son términos sobre casos originarios y términos sobre recursos, separados por materia penal y no penal. Análogo es el caso para los tribunales de la más alta jerarquía.
- c) Para los casos pendientes, solo algunos países pueden entregar ese dato separado por tribunales de primera y segunda instancia y por tribunales de la más alta jerarquía, separados por materia penal y no penal.
- d) Para los tiempos de duración de casos terminados, ningún país puede proveer esos datos en forma completa con el desglose dado por tipo de tribunal y materia.
- e) Para el presupuesto, la menor parte de los países puede dar el desglose de operación de tribunales, apoyo administrativo e inversiones.
- f) Para el personal, la mayor parte puede entregar los datos de los jueces separados por instancia, pero pocos pueden entregar un desglose distinguiendo a personal de apoyo en los tribunales, y a personal del aparato administrativo general.

Con todas estas consideraciones, se presenta a continuación un resumen de las cifras e indicadores posibles de calcular. Durante la tercera reunión de coordinadores nacionales, previa a la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, se realizará una presentación con mayores datos.

El primer tipo de datos que es posible tener en forma comparativa, es el número de casos ingresados, por instancia y materia, correspondiente al año 2006. Las cifras se presentan en el siguiente cuadro.

Número de casos ingresados, por instancia y materia, 2006

País	Primera instancia			Segunda instancia		Cortes Supremas	
	No penal	Penal	Penal Juvenil	No penal	Penal	No penal	Penal
Chile	1.941.852	67.079		56.401	36.054	4.960	1.796
Colombia	1.081.990	93.377	1.319.092	51.151	3.366	24.562	6.834
Costa Rica	350.385	104.777	9.939	12.416	1.615	17.948	1.691
España	1.439.102	1.161.322	34.855	239.738	127.150	33.163	3.987
Guatemala	125.448	258.780	1.061	6.823	2.815	1.667	371
Nicaragua	60.460	33.249	3.713	2.458	4.059	1.208	214
Honduras	43.580	8.046	1.271	2.814	1.694	1.906	851
Panamá	61.051	52.495	4.050	3.976	2.458	3.403	645
República Dominicana	67.161	13.307	501	7.193	6.979	2.230	2.592
El Salvador	75.932	52.169	3.655	3.040	2.729	1.806	698
Argentina	551.440	286.231		128.406	30.020	28.587	1.957
México	210.555	164.660	48.207	192.181	64.928		

Nota: en el caso de Argentina y México, los datos corresponden solamente a la justicia federal

La tasa de litigiosidad, que es el total de casos ingresados por todas las materias e instancias, por cada 100.000 habitantes en el año 2006, se muestra en el siguiente cuadro.

Casos ingresados cada 100.000 habitantes, 2006

País	Ingresos por 100.000 habitantes
Chile	12.829
Costa Rica	11.331
España	6.834
Guatemala	3.049
Nicaragua	2.049
Honduras	811
Panamá	3.900
República Dominicana	1.076
El Salvador	1.002
Argentina	2.634
México	659

Nota: en el caso de Argentina y México, los datos corresponden solamente a la justicia federal

Otra información que se pudo obtener es el número de jueces por cada 100.000 habitantes, correspondiente al año 2006, que se presenta en el siguiente cuadro:

Número de jueces cada 100.000 habitantes, 2006

País	Nº Jueces por 100.000 Hab.
Costa Rica	17,95
Chile	9,05
España	7,24
Guatemala	3,33
Nicaragua	15,60
Honduras	4,64
Panamá	8,10
República Dominicana	5,16
El Salvador	18,19
Argentina	2,28
México	1,75

Nota: en el caso de Argentina y México, los datos corresponden solamente a la justicia federal

Otra información comparable es la del porcentaje que representa el presupuesto del Poder Judicial, con las depuraciones señaladas en la capítulo 2, respecto al Producto Interno Bruto, correspondiente al año 2006.

Porcentaje del PIB destinado al Poder Judicial, 2006

País	% Gasto en Justicia
Chile	0,24%
Costa Rica	0,60%
España	0,24%
Honduras	0,64%
Panamá	0,24%
El Salvador	1,35%

Anexo 1: Definiciones de datos básicos para el enfoque “externo” del PLIEJ

Si bien el PLIEJ privilegiará la construcción de indicadores relacionados con el enfoque interno, de acuerdo con lo señalado en la sección 1.5. del capítulo 1, en este anexo se enuncian las consideraciones que deberá tener la elaboración de un enfoque de carácter externo, para su adopción en el futuro.

Desde este enfoque externo, no son relevantes los movimientos de casos que se dan entre los diferentes tribunales de justicia, sino que sólo los movimientos netos de casos que entran y salen del conjunto de tribunales. Así como esta diferencia respecto al enfoque interno hay otras, que serán detalladas a continuación.

Cabe recordar que, dada la dificultad manifiesta en algunos países para disponer fielmente de este tipo de información, este enfoque es sólo una recomendación de lo deseable, ya que sería, por ejemplo, necesario implementar algunas medidas, como el uso del “Número Único de Expediente o Caso” otorgado en el ingreso a los tribunales y mantenido durante todo su vida procesal independientemente de las instancia por donde deba circular, que no son posibles de implementar en el corto plazo.

Cantidad de casos ingresados en un período en la fase declarativa

Desde la perspectiva externa, lo relevante es el movimiento de nuevos casos que llegan al conjunto de tribunales de un país. Cabe destacar que los casos no sólo llegan originariamente a los tribunales de primera instancia, sino que también a los de segunda y a los de más alta jerarquía.

De acuerdo con esto, “casos ingresados” desde el punto de vista del enfoque externo, es solamente el conjunto de nuevos casos que llegan originariamente a algún tribunal en un período dado. Empleando las distinciones hechas para la definición de casos ingresados en el enfoque interno, será posible distinguir en este enfoque externo:

- a) Nuevos casos que llegan a primera instancia, en materia no penal.
- b) Nuevos casos que llegan a primera instancia, en materia penal.
- c) Nuevos casos que llegan a primera instancia, en materia de menores en conflicto con la ley penal.
- d) Nuevos casos que llegan directamente desde el usuario a la segunda instancia (casos originarios a la segunda instancia).
- e) Nuevos casos que llegan directamente desde el usuario a los tribunales de más alta jerarquía (casos originarios a tribunales de más alta jerarquía).

Cantidad de casos terminados en un período en la fase declarativa

Continuando con el enfoque externo, se considerarán “casos terminados” al conjunto de casos que recibieron una sentencia a firme o un auto o resolución judicial que le ponga fin a la causa principal, desde el tribunal al cual originariamente llegó el caso, en un período determinado.

Esto incluye a las sentencias y autos de tribunales de primera instancia, más las sentencias y los autos de tribunales de segunda instancia sobre casos que no provienen

de la primera, más las sentencias y los autos de tribunales de más alta jerarquía de casos que no provienen de instancias inferiores.

Estos términos deberán estar separados por tipo de materia.

Casos pendientes al final de un período en la fase declarativa

En el enfoque externo no es relevante saber si el caso se encuentra pendiente de resolución en un tribunal de primera instancia, de segunda instancia o de más alta jerarquía. Lo relevante es sólo saber que el caso aún no ha sido resuelto.

Adicionalmente, y para guardar la coherencia con las definiciones de casos ingresados y terminados, los casos pendientes en el enfoque externo deben considerarse sólo sobre los casos originarios que ingresan a cada tipo de tribunal. Esto, para evitar duplicación de datos, ya que podría ser posible que un caso tenga durante su tramitación varios recursos, y si se cuenta cada recurso dentro de los casos pendientes, podría suceder que un caso ingresado a la primera instancia pudiese generar “n” casos pendientes en la segunda instancia.

Desde el punto de vista práctico, para tener el control del stock de casos pendientes desde un enfoque externo, es necesario contar con un número único para cada caso que originariamente llega a un tribunal de cualquier instancia.

Tiempos de tramitación en la fase declarativa

En concordancia con el enfoque externo con que se han definido las tres variables anteriores, por tiempo de tramitación se entenderá al período comprendido desde que ingresa el caso al tribunal originario, hasta que hay una sentencia a firme o auto que de término al litigio.

Las distinciones que se podrán hacer serán equivalentes a los distintos tipos de término de los casos ingresados, es decir, en todas las instancias se podría distinguir entre los tiempos de término de casos que terminan con una sentencia a firme, y los casos que terminen con algún auto judicial que ponga fin al asunto.

Presupuesto ejecutado al final de un período

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Personal al término de un período

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Datos demográficos

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Datos económicos

La definición es equivalente a la del enfoque interno

Anexo 2: Reflexiones acerca de la fase de ejecución de casos judiciales

Respecto a la fase de ejecución, que se inicia una vez concluida la fase declarativa, y cuando es necesario ejecutar una sentencia, se ha determinado que:

- a) es una fase muy importante, especialmente desde el punto de vista del usuario de los servicios de justicia,
- b) es un deber de los Poderes Judiciales no solo juzgar, sino que también hacer cumplir lo juzgado (que es precisamente lo central de la ejecución), y
- c) se sabe poco de esa fase, tanto a nivel conceptual como de los datos que se tienen disponibles para su análisis y mejoramiento.

Descripción de la situación actual

Teniendo presente que en cada país podrían haber diferencias respecto a lo que aquí se describirá, en este apartado se realiza una descripción somera del tratamiento que se le da a las causas que, habiendo terminado su fase declarativa, requieren que un tribunal ejecute materialmente lo determinado en la fase declarativa.

En primer término, hay notorias diferencias dependiendo de la materia de que se trate el caso. Estas diferencias tienen que ver al menos con las siguientes variables: especificación en el término de la fase declarativa de un plazo establecido para el cumplimiento de lo determinado, rol del tribunal en la ejecución misma de lo determinado, y mecanismos de control de la ejecución, entre otros.

Partiendo por la materia penal, respecto al contenido de una sentencia o auto que de término al proceso, un tribunal de justicia podría aplicar penas privativas de libertad (que deben cumplirse en un recinto carcelario), penas restrictivas de la libertad (arresto domiciliario o reclusión nocturna, por ejemplo), pagos de multas en dinero, realizar algún tipo de acuerdo reparatorio (como trabajos comunitarios), cumplir algún tipo de actividad (asistir a programas de tratamiento de drogas, o tratamientos psicológicos por casos de violencia intrafamiliar, por ejemplo), inhabilitar ciertos derechos al condenado, entre otros.

En algunas de estas penas se señala el plazo de cumplimiento, como por ejemplo, cuando se condena a una persona a 5 años y un día de cárcel. En cambio, en otros casos, ese plazo no se especifica, como es el caso de condenar a alguien a pagar una multa.

Respecto a la segunda variable, que es el rol del tribunal para la ejecución de la pena, hay distintas realidades. En algunos países, hay tribunales especializados en la ejecución penal. Estos tribunales, entre otras labores, realizan el control del cumplimiento especialmente en recintos carcelarios, decidiendo acerca de los distintos incidentes que pueden ocurrir durante el plazo de ejecución, como por ejemplo, si se rebajan o conmutan penas, si se otorga algún tipo de beneficio, entre otras. En otros países, en que no existen estos tribunales especializados, son los mismos tribunales que dictan sentencias, los encargados de realizar estas labores. Hay otros casos, en que algunas de esas labores (por ejemplo el otorgar beneficios en recintos carcelarios), las cumplen los

mismos organismos penitenciarios, e incluso otros países, en los que las conmutaciones las decide un ente administrativo, distinto al penitenciario.

En cuanto al rol de los tribunales en el cumplimiento de las sentencias o resoluciones que no impliquen penas privativas de libertad, este rol puede ir desde uno muy similar al de los tribunales en los casos civiles, en que solo se actúa a instancia de parte (por ejemplo, despachando oficios a terceros a petición del querellante, defensor o fiscalía), hasta otro más activo, en que por ejemplo es responsabilidad del tribunal la ejecución del pago de multas.

En cuanto a la tercera variable, que es el control del cumplimiento, existen diversos problemas. Salvo las penas privativas de libertad, que son controladas por algún organismo especializado (servicios penitenciarios) y que no depende del Poder Judicial (en algunos casos del Ministerio de Justicia, en otros del Ministerio del Interior o Gobernación), el cumplimiento del resto de las penas tiene controles bastante más débiles, ya sea porque no está totalmente claro qué institución es la responsable del control del cumplimiento, porque en la ejecución hay involucradas terceras instituciones (por ejemplo, centros de tratamientos de drogas), porque existen responsabilidades compartidas con otras instituciones (por ejemplo, con la fiscalía, y la coordinación no es de lo mejor), o porque existen debilidades institucionales para el control del cumplimiento.

En cualquier caso, si se preguntara acerca de en qué porcentaje de los casos se cumple cabalmente con la pena impuesta y en cuánto tiempo, usualmente no se podrá dar una respuesta adecuada.

Otro aspecto que en materia penal es necesario tomar en cuenta, por las implicaciones que pueda tener para la definición del tiempo de tramitación de este tipo de casos, es distinguir el momento en que se dicta la sentencia o resolución de término de la fase declarativa, del momento en que se empieza a cumplir efectivamente la pena. Lamentablemente, como consecuencia de las debilidades existentes en el control del cumplimiento, no se controla el inicio del cumplimiento y un problema serio es que se dictan sentencias, pero las penas no se cumplen, y pasado un cierto tiempo, las sentencias se declaran ejecutadas sin cumplimiento, con la consiguiente impunidad asociada.

Pasando a otras materias, una que tiene particularidades necesarias de tener en cuenta es la materia de familia o menores (sin considerar casos penales de menores). En efecto, en algunos casos, el contenido de la sentencia o resolución tiene que ver con que las partes cumplan con una rutina periódica, durante un determinado tiempo, sin estar sujetos al control directo del tribunal, o de algún otro órgano. Ejemplos de esto son el pago de pensiones alimenticias hasta que el o los menores beneficiados cumplan una cierta edad, los regímenes de visitas de los padres a sus hijos, entre otros.

Para ejecutar este tipo de sentencias o resoluciones, el rol que cumple el tribunal es una labor esencialmente administrativa (recibir y girar pagos, otorgar permisos, entre otros), salvo que las partes presenten algún nuevo incidente, como por ejemplo el incumplimiento de algunos de los acuerdos, o la redefinición de los acuerdos iniciales contemplados en la sentencia original (por ejemplo, reajuste de las pensiones

alimenticias ante el surgimiento de nuevas necesidades de los menores beneficiados). En este último tipo de incidentes, su naturaleza es similar a tratar un caso nuevo.

Aparte de este tipo específico de ejecución en materia de familia, hay otros tipos de sentencias que establecen el cumplimiento de algunas actividades (tratamientos psicológicos, terapia de parejas, entre otros), en las cuales no necesariamente se establece un plazo fijo de ejecución.

Respecto a los mecanismos para controlar el cumplimiento de sentencias y resoluciones en materia de familia, es usualmente el tribunal que dictó la resolución quien debe realizar la ejecución de lo resuelto, teniendo en algunos casos alguna área o grupo de funcionarios especializados en estas labores. En estas áreas se ejecutan las labores rutinarias, relacionadas con el componente “administrativo” de la ejecución de lo resuelto, pero los incidentes relacionados con la ejecución son interpuestos por las partes. Cabe destacar que, en algunos países, el no cumplimiento de algunas condiciones puede tener altos costos para la parte que incumple, contemplándose inclusive penas de cárcel para quienes no paguen las pensiones alimenticias acordadas.

Otro tipo de materia que es necesario distinguir, es la materia civil. Dentro de la materia civil (englobando dentro de esto a lo mercantil, contencioso administrativo, agrario y laboral), hay al menos dos situaciones que separar. Una de ellas tiene que ver con la ejecución de títulos mercantiles ejecutivos (pagarés, letras de cambios, cheques, entre otros), y otra es la ejecución de sentencias.

En el primer caso, usualmente se trata de cobros de deudas de montos pequeños, muy numerosas (en algunos países representa más del 85% del total de casos ingresados a los tribunales civiles), y en los cuales generalmente no hay oposición de la parte demandada. Para este tipo de casos, existen usualmente procedimientos especiales (monitorios o ejecutivos). Sin embargo, si hay oposición de la parte deudora, el caso se transforma en uno litigioso (hay posiciones controversiales entre las partes), que finalizará con una sentencia u otro tipo de auto que de término al caso.

El segundo caso se trata de causas en que hay litigio, que terminan con sentencia u otra resolución. Este tipo de casos tiene la particularidad que una de las partes puede solicitar la ejecución de la sentencia o resolución por vía incidental, durante el proceso declarativo. En algunos países, solo si no se pide la ejecución por vía incidental, se inicia el proceso de ejecución de la sentencia, propiamente tal, el que contempla usualmente la “apertura” de un cuaderno especial, llamado precisamente de ejecución.

Respecto al rol del tribunal en cada uno de estos dos casos, este varía. En el primero usualmente lo que se hace es notificar a la parte demandada, y dependiendo del tipo de título ejecutivo que presente el demandante, se conmina a su pago inmediato. Solo si hay oposición del deudor, se realiza un proceso de recabar pruebas, y dictar una sentencia. Esta situación está incluida dentro de la fase ejecutiva para los datos básicos recomendados en el PLIEJ.

En el segundo tipo de casos, el tribunal generalmente realiza un proceso de ejecución, a instancia de parte, que en el caso en que se trate de ejecutar el pago de dineros, considera actuaciones tales como la notificación del deudor, la dictación de órdenes de embargo de bienes muebles o inmuebles, la designación de martilleros públicos para

realizar remates, la liquidación de los montos adeudados, entre otros. Adicionalmente, si la sentencia no considera pagos de dineros, sino que cumplimiento de algunas condiciones o actividades (por ejemplo, reincorporar a sus labores a un trabajador despedido), el tribunal despacha oficios a instancia de las partes

En cuanto a los mecanismos de control existentes para saber si el proceso de ejecución se ha cumplido, generalmente la forma en que el tribunal sabe si el proceso ha finalizado en los casos de pagos de dinero, es cuando la parte deudora pide el alzamiento de los embargos. No obstante, en varios países no se llevan estadísticas de este tipo de procesos, y por tanto no es posible saber cuáles de los casos que han iniciado un proceso de ejecución han concluido.

En resumen, en el siguiente cuadro se presentan esquemáticamente los distintos tipos de situaciones que sería necesario distinguir.

Materia	Tipo de contenido de la sentencia o resolución	¿Hay plazo definido en la sentencia o resolución?	Rol del tribunal	Mecanismos de control
Penal	Pena privativa de libertad.	Sí	Resolución de incidentes (otorgar beneficios). En algunos casos esta labor la realiza el organismo penitenciario	Usualmente el control de las condenas las realiza el organismo penitenciario.
	Pena restrictiva de libertad	Sí	Resolución de incidentes.	Débiles.
	Pago de multas	No	Varía desde su control general, hasta actuar a instancia de parte.	Débiles, salvo que sea el tribunal el responsable de la ejecución del pago.
	Cumplimiento de condiciones	No	Actuar a instancia de partes	Débiles.
Familia	Cumplimiento de rutinas por ambas partes	Sí	Rol administrativo y resolución de incidentes, a instancia de parte	A instancia de parte, y pueden llegar a ser muy fuertes.
	Cumplimiento de condiciones	No	Actuar a instancia de partes	Débiles.
Civil, mercantil,	Cumplimiento de condiciones	No	Actuar a instancia de partes	Débiles.

Materia	Tipo de contenido de la sentencia o resolución	¿Hay plazo definido en la sentencia o resolución?	Rol del tribunal	Mecanismos de control
laboral, agrario, contencioso administrativo	Pago de dinero	No	Actuar a instancia de partes, ordenar embargos, liquidar bienes, entre otros	Débiles, a petición de partes.

Casos Ingresados a la fase de ejecución

Un primer problema que se enfrenta es cómo saber qué causas de aquellas terminadas ,por ejemplo durante un año, requieren un proceso de ejecución o, lo que es equivalente, definir desde qué momento se va a considerar que una causa ha pasado a la fase de ejecución.

Se sabe que no todas las sentencias o resoluciones de término requieren un proceso de ejecución, ya que en algunos casos hay absoluciones o sobreseimientos, en otros la ejecución se hace por vía incidental en el proceso declarativo, o podría suceder incluso que la parte ganadora no solicite la ejecución. Una primera alternativa, que es un aproximado, es simplemente considerar que todas las causas terminadas en un período requieren un proceso de ejecución. Una segunda alternativa es considerar solo las sentencias. Una tercera alternativa, que sería más realista siempre y cuando se pudiese contar con datos específicos, es contar las causas de las cuales se pide específicamente un proceso de ejecución. En este caso, esto sería sencillo de definir en materia penal si existieran tribunales de ejecución, o en materia civil si se llevara un registro de los casos en los cuales se pide explícitamente la ejecución de la sentencia.

Un segundo problema que se tiene que resolver es el desglose por materias que se emplearía. En la descripción de la situación actual, se ha distinguido la materia penal, con cuatro posibles contenidos de la sentencia o resolución, la materia de familia, con dos posibles contenidos, y la materia civil, en que se ha distinguido dos tipos de contenidos a ejecutar. La definición de los contenidos de lo que se debe ejecutar no es menor, ya que se sabe que en una misma sentencia o resolución, podría haber más de un tipo de contenido a ejecutar. Por ejemplo, en materia penal se podría condenar a prisión a una persona, y además se lo puede condenar a pagar una multa. En caso de familia, aparte de dictar un régimen de pensión alimenticia y de visitas, una jueza podría dictar el cumplimiento de un tratamiento contra el consumo de drogas. En este caso la interrogante es ¿se va a contar un solo contenido a ejecutar por sentencia, o todos los tipos de contenidos?.

La combinación del momento en que se va a considerar que se inicia la fase de ejecución, el desglose por materia, y la separación por contenidos de lo que se debe ejecutar proporcionará la definición de los casos ingresados a esta fase.

Considerando lo anterior, una propuesta es:

- Distinguir las materias penal, familia y civil. Podrían distinguirse además la materia penal juvenil, que no diferiría en cuanto a los tipos de contenidos a ejecutar de la materia penal.

- Distinguir dentro de cada materia los tipos de contenidos ya enunciados. Eso quiere decir que se podría tener por cada sentencia más de un tipo de contenido a ejecutar.
- Contar los casos ingresados a la fase de ejecución desde el momento en que:
 - a) Se dicta la sentencia o resolución para cualquier tipo de contenido a ejecutar en materia penal.
 - b) Se dicta la sentencia o resolución para cualquier tipo de contenido en materia de familia.
 - c) La parte ganadora del caso pide ante el tribunal el inicio del proceso de ejecución en materia civil.

Adoptar la definición anterior para el número de casos ingresados a la fase de ejecución implica la necesidad de poder distinguir dentro del contenido de las sentencias o resoluciones de término, el tipo de contenido a ejecutar. Esta distinción podría significar la modificación de la forma mediante la cual se registran actuaciones dentro de un tribunal, por lo que se estima que es poco probable poder tener datos en el corto plazo.

Casos terminados en la fase de ejecución

La definición de casos terminados en la fase de ejecución debe guardar coherencia con las definiciones que se adopten de casos ingresados a esta fase. En efecto, dadas las distinciones que se han hecho por materia y por tipo de contenido a ejecutar dentro de cada materia, los tipos de términos deben estar adaptados a esos tipos de contenidos.

En términos genéricos, se pueden distinguir al menos tres grandes formas de clasificar los casos terminados en la fase de ejecución. Una primera forma o tipo de término es cuando se ha cumplido totalmente el contenido de la sentencia o resolución. Una segunda forma es cuando se debe declarar terminada la ejecución (puede haber varios motivos) y se ha cumplido parcialmente el contenido de la sentencia. El tercer tipo de término es cuando se debe declarar terminada la ejecución (nuevamente por una variedad de posibles motivos), y no se ha cumplido el contenido de la ejecución.

Estos tres tipos de término podrían sufrir adaptaciones o precisiones dependiendo del tipo de contenido y materia a ejecutar.

Casos terminados en materia penal y penal juvenil

Para el tipo de contenido de penas privativas o restrictivas de libertad, los tres tipos de términos parecen razonables. Sería deseable conocer qué porcentaje de las penas privativas de libertad efectivamente se cumplen en su totalidad, cuántas se cumplen parcialmente (probablemente debido a la concesión de beneficios que sería razonable evaluar), y cuántas no se cumplen y deben ser declaradas terminadas y no cumplidas. Adicionalmente, se estima que si bien los datos respecto al cumplimiento de este tipo de penas son usualmente generados y administrados por órganos externos a los tribunales, al menos sí existirían y podrían ser recopilados.

En los casos en que se dictan penas consistentes en el cumplimiento de condiciones y el pago de multas, los tres tipos de término también parecen aplicar sin problemas, sin embargo, la recopilación de estos datos parece ser más complicada que para las penas privativas y restrictivas de libertad.

Materia de familia

Cuando el contenido de la sentencia o resolución es el cumplimiento de las dos partes involucradas en el caso de una rutina periódica, parece no tener sentido la clasificación de los tres tipos de término, ya que si hay algún incumplimiento de alguna de las partes, lo más probable es que la parte afectada introduzca un incidente al tribunal, quien determinará de qué forma se mantiene el cumplimiento de la ejecución.

Adicionalmente, este tipo de contenidos es de ejecución por tiempos prolongados, y usualmente tienen muchos incidentes (ejemplo, los cambios en las necesidades económicas de menores, los cambios en los recursos económicos de los padres, entre otros). Por otro lado, las condiciones para que un proceso de ejecución finalice son generalmente externas a la labor de los tribunales (por ejemplo, que el menor llegó a la mayoría de edad), y este se enterará del término de la ejecución cuando alguna de las partes pida que se emita alguna resolución certificando el término de la condiciones que generaban el proceso.

En resumen, para este tipo de contenidos, se propone solamente considerar los términos cuando vencen los plazos para ejecutar la sentencia, como por ejemplo, cuando los menores han cumplido la edad definida por el tribunal para recibir una pensión.

Para el otro tipo de contenidos, que es el cumplimiento de ciertas condiciones o actividades, sí tiene sentido clasificar los tipos de término en casos con ejecución completa, con ejecución parcial o sin ejecución.

Materia civil

Para los dos tipos de contenidos a ejecutar identificados en esta materia, que son el cumplimiento de condiciones y el pago de dineros, aplican los tres tipos de término de la ejecución.

Una reflexión adicional es analizar si vale la pena clasificar los motivos del incumplimiento total o parcial del contenido de una sentencia o resolución, con el objeto de poder identificar en qué parte del proceso de ejecución se presentan problemas.

Por ejemplo, un posible problema es que el tribunal no es capaz de notificar a la parte que debe cumplir el contenido, otra causa, en materia penal, es la fuga del condenado. Otro posible problema, es la falta de comunicación entre el tribunal y el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de algunas medidas.

Sin duda esta clasificación podría ser útil, pero se estima que por el momento es prioritario definir a grandes rasgos esta fase, y profundizar más adelante, una vez que estén asentados los conceptos primarios.

Anexo 3: Relación de miembros del grupo de trabajo del PLIEJ

Las siguientes personas participaron en al menos un taller de trabajo.

Nombre	Institución	País
Franklin González	Corte Suprema de Justicia	Costa Rica
Ildefonso Villán	CGPJ	España
Verónica Ferrufino	Corte Suprema de Justicia	Honduras
Carlos Ortega	Corte Suprema de Justicia	Honduras
Jorge Antonio Cruz	Consejo de la Judicatura Federal	México
Mara Gómez	Suprema Corte de Justicia	México
Roxana García	Corte Suprema de Justicia	Guatemala
Sonia Arbeláez	Corte Suprema de Justicia	Panamá
Néstor Berroa	Suprema Corte de Justicia	Rep. Dominicana
Rossana del Valle	Corte Suprema de Justicia	Chile
Hernando Torres	Consejo de la Magistratura	Colombia
José Alfredo Escobar	Consejo de la Magistratura	Colombia
Nora Montoya	Consejo de la Judicatura	El Salvador
Dina Cerda	Corte Suprema de Justicia	Nicaragua
Javier Vives	SEINTEX	España
Graciela Cacurri	Consejo de la Judicatura de la Nación	Argentina
Gabriel Melhman	Consejo de la Judicatura de la Nación	Argentina
Eladio Alcázar	SEINTEX	España
José María Pou	SEINTEX	España
Cristián Hernández	CEJA	Chile