

I N F O R M E N ° 8 9

Tribunales Tributarios y Aduaneros: *una orgánica que necesita reforma*

*Análisis de la carga de trabajo y la
distribución de los recursos en los
dieciocho TTA del país, período
2013–2025*



Resumen ejecutivo

SÍNTESIS DEL INFORME

El informe evalúa, con datos del período 2013–2025, la orgánica de los dieciocho Tribunales Tributarios y Aduaneros desde cuatro perspectivas: ingresos, dotación, producción jurisdiccional y costo. El hallazgo central es que los recursos se distribuyen sin relación con la demanda: seis tribunales concentran el 70% de los ingresos y un tercio recibe apenas el 9%; un juez metropolitano enfrenta 198 causas al año y el de Aysén 10.

Las brechas se replican en la producción y el gasto —una sentencia cuesta \$6,4 millones en Ñuble y Bío Bío y \$63,2 millones en Atacama— y conviven con un rezago estructural de 1,4 años, idéntico al de 2013. Con los mismos recursos, el informe propone reagrupar los tribunales en cinco macrozonas, comprimiendo las brechas a rangos de 1,1 a 2,3 veces.

CIFRAS DESTACADAS

 **70%** de los ingresos se concentra en solo seis tribunales

 **19,8 veces** de brecha en causas anuales por juez

 **1,4 años** de atraso arrastra el sistema, igual que en 2013

 **22 veces** de brecha en sentencias dictadas por juez

 **\$63,2** millones cuesta una sentencia en Atacama; \$6,4 M en Ñuble

 **5** macrozonas comprimen las brechas a 1,1–2,3 veces

ALCANCE DEL ESTUDIO

18
TRIBUNALES TTA

2013–2025
PERÍODO (13 AÑOS)

715
SENTENCIAS POR AÑO

\$10.475 M
PRESUPUESTO ANUAL



Cuando en 2009 se aprobó la ley que creó los Tribunales Tributarios y Aduaneros (“TTA”), el legislador optó por un diseño territorial en cierta medida simétrico: un tribunal por región y cuatro en la Región Metropolitana, cada uno con su juez, su secretario abogado y su planta de funcionarios¹. Ese diseño respondía a una expectativa de replicar la distribución territorial del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Quince años después, los datos permiten evaluar esa apuesta.

Para ello, el informe se ha estructurado de la siguiente manera. Primero, se describe la evolución de las causas pendientes entre 2013 y 2025 y el carácter estructural del rezago. Luego, se examina la distribución de los recursos desde cuatro perspectivas: la carga de ingresos por tribunal, la dotación de personal, la producción jurisdiccional —sentencias y páginas por juez—, y el costo fiscal por causa, sentencia y página. En seguida, se presenta una alternativa de reorganización en cinco tribunales macrozonales, análoga a la de los Tribunales Ambientales y construida con los mismos recursos existentes. Finalmente, el informe cierra con algunas reflexiones.

En cuanto al principal hallazgo del informe, es claro que desde los datos analizados la actual organización de los TTA carece de sentido, ya que distribuye sus recursos sin relación con la demanda de trabajo que enfrenta cada tribunal, lo que se traduce en una carga extraordinariamente desigual entre tribunales. El resultado es un sistema ineficiente donde conviven tribunales congestionados con tribunales que dictan solo cuatro sentencias al año, todos financiados con un presupuesto que apenas distingue entre unos y otros.

Al revisar los datos encontramos concretamente los siguientes hallazgos, , seis tribunales concentran el 70% de la demanda y un tercio de ellos recibe apenas el 9%, pero el número de jueces, funcionarios y presupuesto asignado se distribuyen de manera casi uniforme. A modo de ejemplo, un juez metropolitano enfrenta 198 causas al año, mientras que el de Aysén 10, costando cada sentencia definitiva en estos tribunales entre \$6,4 y \$63,2 millones, respectivamente. El informe muestra que, con exactamente los mismos recursos que se destinan actualmente, una

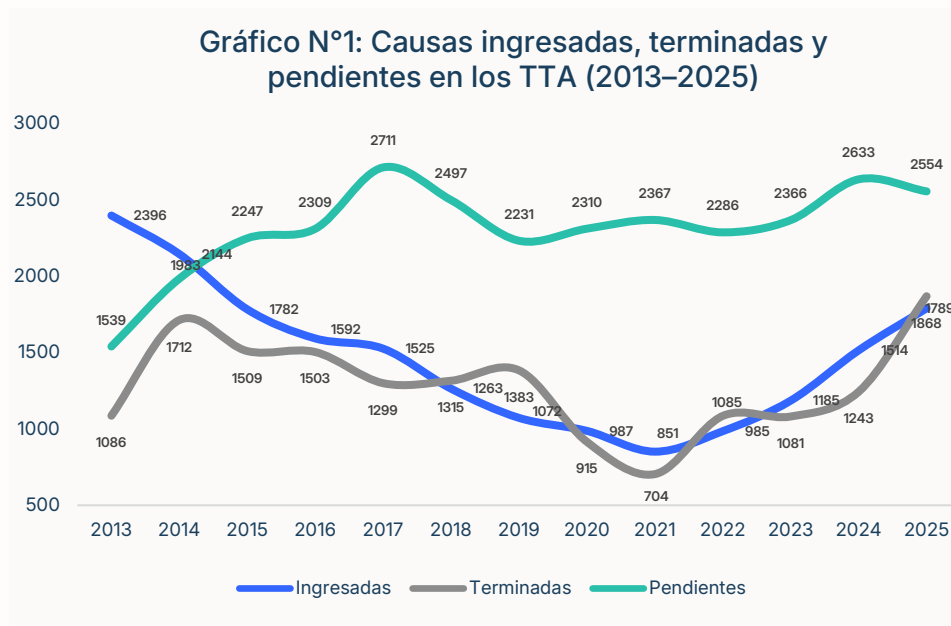
¹ Los TTA fueron creados por la Ley N° 20.322, de 2009, que fortaleció y perfeccionó la jurisdicción tributaria y aduanera. Su instalación fue gradual entre febrero de 2010 y febrero de 2013, fecha en que entraron en funciones los cuatro tribunales de la Región Metropolitana.

orgánica de cinco tribunales macrozonales comprimiría esas brechas a rangos de entre 1,1 y 2,3 veces.

I.

Causas pendientes: un problema persistente

Para comprender el fenómeno, conviene revisar primero la evolución de los ingresos y términos de causas, así como la capacidad del sistema para resolverlas. En 2013 — primer año con los dieciocho tribunales en régimen— ingresaron 2.396 causas a nivel nacional; desde entonces los ingresos cayeron sostenidamente hasta tocar fondo en 2021, con 851 causas: una contracción del 65% en ocho años. Luego la tendencia se revirtió, llegando el 2025 a 1.789 ingresos (ver Gráfico N°1). Los términos siguen una trayectoria parecida: entre 2013 y 2025 los TTA terminaron en promedio 1.285 causas al año, con un mínimo de 704 en 2021 y un máximo de 1.868 en 2025.



Ese paralelismo, sin embargo, no implica equivalencia: los términos no siempre igualaron los ingresos del año, y es en esa brecha donde está el origen del inventario

de causas pendientes que año a año acumula el sistema. En efecto, el 2013 los TTA recibieron 2.396 causas y terminaron 1.086 —una tasa de término de 45%— y el déficit se repitió cada año hasta 2017: el inventario de causas pendientes pasó de 1.539 a 2.711 causas, es decir, experimentó un alza del 76% en cinco años. Sólo en 2018 y 2019 los términos superaron los ingresos y el stock bajó a 2.231 causas, pero la corrección se agotó ahí. Desde 2020 el inventario de causas pendientes se estabilizó entre 2.300 y 2.600 causas pendientes por año.

Para ilustrar lo anterior el Gráfico N°2 muestra el tiempo que hubiera requerido el sistema para terminar con su stock anual, es decir, las causas ingresadas más las pendientes, considerando la cantidad de causas que efectivamente lograron terminar ese año. Por ejemplo, en 2025, la carga total fue de 4.422 causas —2.633 pendientes más 1.789 nuevas— y se terminaron 1.868. Por tanto, habrían necesitado todo el año 2025 más 1,4 años adicionales para resolver el stock completo de causas.

El atraso, además, empeoró: de 1,2 años en 2014 a 2 en 2018, no por más causas ingresadas, sino porque los tribunales terminaron cada vez menos causas. El peor registro —3,5 años en 2021— se debió a la pandemia. Y el dato más revelador: en 2025, pese al récord de causas terminadas y con un 25% menos de ingresos que en 2013, el atraso fue de 1,4 años, exactamente el mismo que ese año inicial. Es decir, una vez formado, el atraso no logra reducirse.

Gráfico N°2: Años adicionales necesarios para despachar la carga total anual (2013–2025)



Los datos anteriores describen un sistema con un rezago estructural: una vez formado, el inventario de causas pendientes se reproduce con independencia del

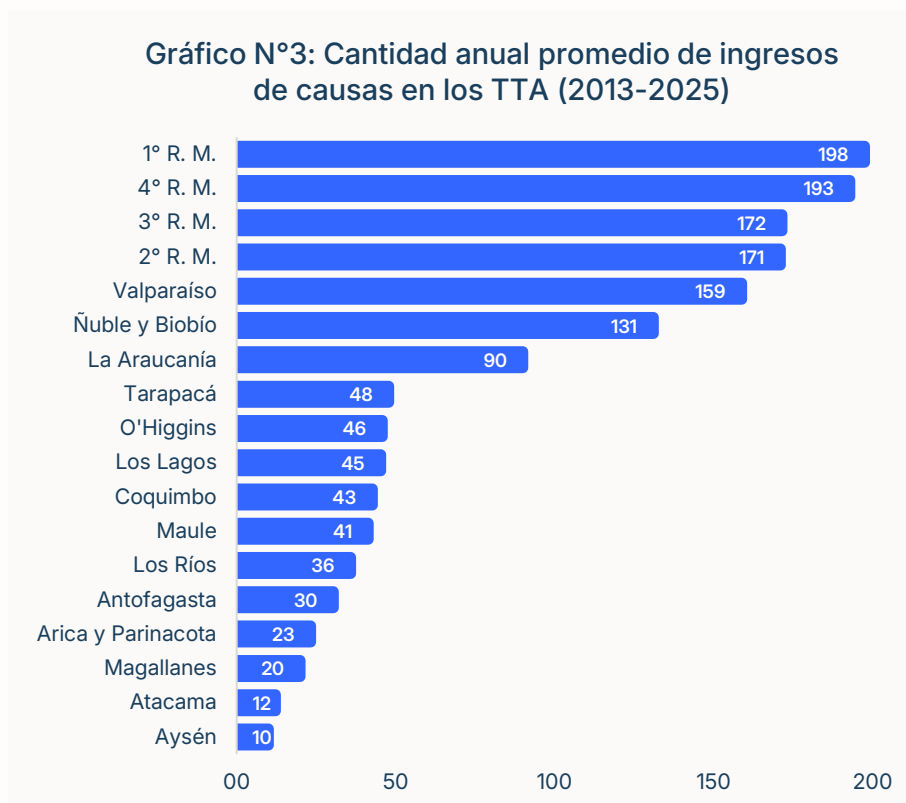
volumen de ingresos e incluso de la productividad alcanzada. Cabe preguntarse entonces, por la causa de este problema. En los siguientes apartados mostraremos que uno de las principales dificultades problemas es la actual orgánica de los TTA, cuya distribución de recursos no es coherente con la real carga de trabajo y producción de cada tribunal.

II.

Una distribución ineficiente de los recursos desde cuatro perspectivas

II.A.- La desigual carga de ingresos por tribunal tributario

En la sección anterior se mostró el sistema de justicia tributaria en su conjunto. Sin embargo, al desagregar los ingresos por TTA se observa una realidad clara: la desigual carga de trabajo entre los 18 tribunales. Tomando el promedio anual de ingresos del período 2013–2025, el 1° TTA de Santiago recibió 198 causas al año y el 4° TTA de Santiago 193, mientras que en el otro extremo el TTA de Aysén recibió 10 y el de Atacama 12 (ver Gráfico N°3). Los cuatro tribunales de Santiago, junto con los de Valparaíso y Ñuble y Biobío, concentraron el 70% de los ingresos; mientras que los seis tribunales de menor movimiento —Aysén, Atacama, Arica y Parinacota, Los Ríos, Magallanes y Antofagasta—, que representan un tercio de los tribunales del país, solo el 9%.



Precisamente esta desigualdad en los ingresos se ve reflejada en el inventario de causas pendientes. Por ejemplo, si miramos el año 2025, los seis tribunales con mayor ingreso —que representaron el 72% de los ingresos— al cierre de ese año acumulaban el 84% del total de causas pendientes, a saber, 2.111 de un total de 2.524.

La tendencia general es la esperable —el atraso se acumula allí donde se acumula la demanda—, pero la correspondencia no es exacta y esa diferencia revela un fenómeno llamativo: tribunales con ingresos similares pueden presentar niveles muy distintos de causas pendientes. Por ejemplo, Valparaíso y el 2° TTA de Santiago reciben un flujo del mismo orden —159 y 171 causas promedio al año—, pero el primero cerró 2025 con 138 causas pendientes y el segundo con 398, casi el triple; Magallanes, con 20 causas al año, acumula más stock (44) que Tarapacá (39), que recibe 2,4 veces más causas.

Otro contraste llamativo está en la Región Metropolitana. El 1° TTA de Santiago es el que más causas recibe del país —198 al año— y, aun así, es el que menos acumula de la Capital: 2 años de trabajo pendiente. El 3°, en cambio, recibe menos causas

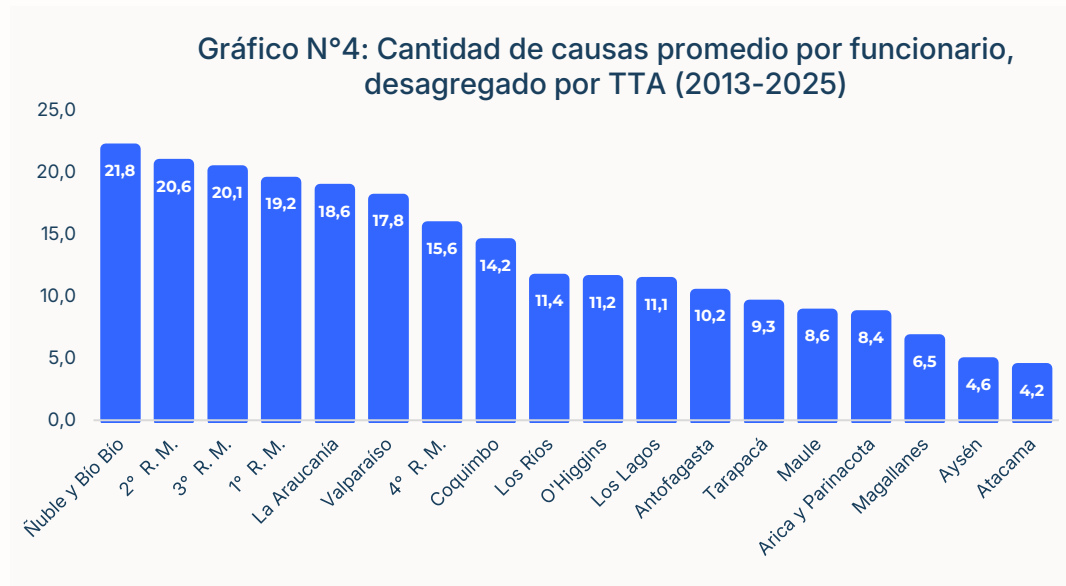
que el 1° y cierra 2025 con el inventario más alto de todo el sistema: 2,8 años, un 40% más de stock relativo que el tribunal que soporta la mayor demanda nacional.

II.B.- Una dotación de personal que no responde a la carga de trabajo

Frente a esta desigual distribución de la carga de trabajo lo esperable sería una distribución del personal acorde con la demanda, sin embargo, esto no ocurre. A grandes rasgos, la dotación jurisdiccional de un TTA se compone de: un juez, un abogado secretario, profesionales expertos —i.e. contadores— y abogados resolutores, a lo que se suma personal administrativo y auxiliar. Si consideramos solo personal jurisdiccional —juez, abogado secretario, profesionales expertos y abogados resolutores—, la dotación nacional creció con la instalación del sistema desde 80 funcionarios en 2013 hasta un máximo de 103 en 2017, y desde entonces se estancó en una banda de entre 94 y 102.

Como señalamos, la distribución del personal no tiene conexión con la demanda de cada tribunal. El análisis que sigue compara la dotación jurisdiccional promedio de los últimos trece años con el ingreso promedio anual de causas del mismo período. El TTA de Aysén operó con 2,2 funcionarios jurisdiccionales para atender 10 causas ingresadas al año; el de Atacama, con 2,9 funcionarios, para 12,2 causas; el de Arica y Parinacota, con 2,8 funcionarios, para 23,3 causas. En el otro extremo, el 1° TTA Metropolitano recibió 198 causas anuales con 10,3 funcionarios jurisdiccionales y el TTA de Ñuble y Biobío, 131 causas con 6 funcionarios.

Si se divide el ingreso promedio de causas por la dotación jurisdiccional promedio de cada tribunal, las diferencias quedan en evidencia. Un funcionario de Ñuble y Biobío “recibió” 21,8 causas al año, uno del 2° Metropolitano 20,6, uno del 3°, 20,1, y uno del 1°, 19,2. En el extremo opuesto, un funcionario de Atacama recibió apenas 4,2 causas y uno de Aysén 4,6, es decir, una brecha de 5,2 veces entre el tribunal más exigido y el menos exigido (ver Gráfico N°4). La cifra es elocuente: mientras en los tribunales de mayor demanda cada integrante del equipo debe atender más de veinte causas nuevas al año, en los de menor movimiento esa carga no alcanza a cinco.



Con todo, cualquiera sea el tamaño del equipo que lo acompaña, cada TTA tiene un solo juez. Medida por juez, la brecha ya no es de 5,2 veces sino de 19,8: el juez del 1° TTA Metropolitano enfrenta 198 causas al año y el de Aysén, 10. Seis jueces —los cuatro metropolitanos, el de Valparaíso y el de Ñuble y Biobío— reciben cada uno más de 130 causas anuales, mientras cuatro reciben menos de 25. El personal de apoyo puede absorber tramitación y preparar borradores, pero el acto jurisdiccional no es divisible: por eso la desigualdad medida por juez, y no la medida por funcionario, marca un límite infranqueable de la capacidad del sistema.

II.C.- La producción jurisdiccional: las diferencias vistas desde la dictación de sentencias

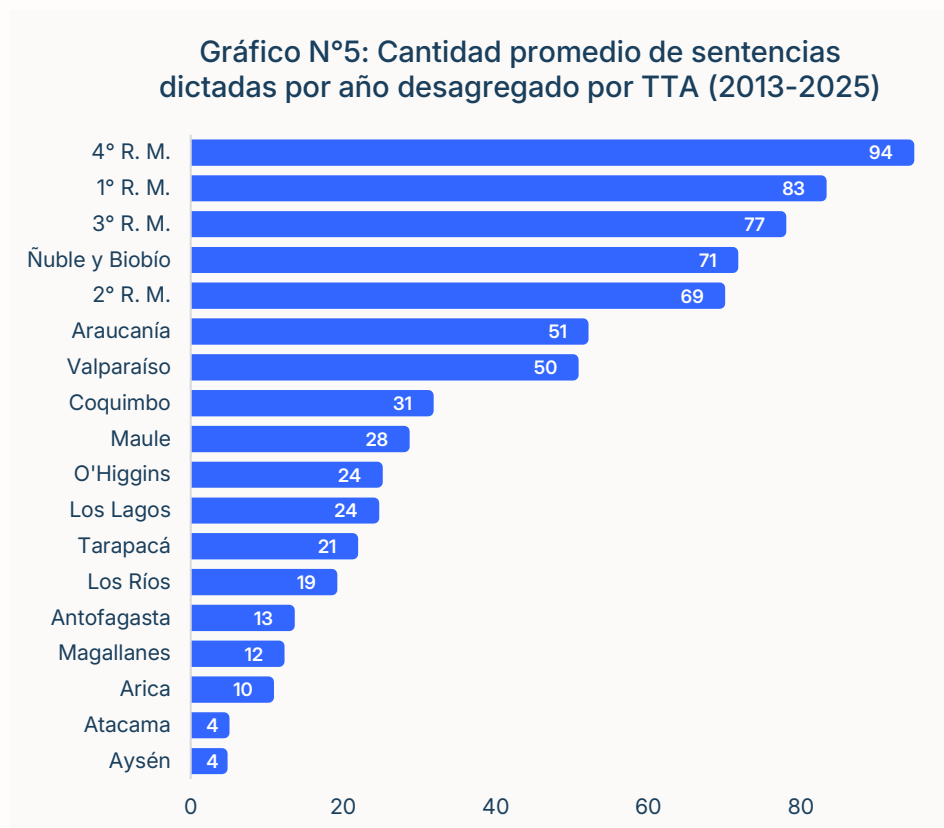
Las secciones anteriores midieron el desequilibrio por las causas que ingresan a cada tribunal y la dotación que las atiende. Ese indicador induciría a una percepción equivocada si los tribunales de menor ingreso compensaran con causas más complejas. Por eso en este apartado analizamos el trabajo de los TTA desde la óptica de la producción de sentencias. Como veremos, las diferencias de ingreso se reproducen —y en algunos tramos se agravan— al medir la producción.

Diferencias en la cantidad de sentencias dictadas por TTA

Durante el período 2013–2025 los dieciocho TTA dictaron, en promedio, unas 715 sentencias definitivas al año, nuevamente con una distribución muy desigual. El 4° TTA de la Región Metropolitana promedió 94 sentencias anuales, el 1° TTA

promedió 83, y el 3° TTA promedió 77 casos. En ese sentido, los cuatro TTA metropolitanos dictaron el 46% del total de sentencias del período. En el otro extremo, Aysén promedió 4 al año y Atacama 5 —una cada dos o tres meses—, Arica y Parinacota 11, y Magallanes 13 (ver Gráfico N°5). La simetría con la demanda es casi perfecta: los seis tribunales de mayor movimiento dictaron el 61% de las sentencias, y los seis de menor movimiento el 9%.

En ese sentido, las diferencias son enormes: el juez del 4° TTA de la Región Metropolitana dicta 94 sentencias al año —casi ocho al mes—, el del 1°, 83 y el del 3°, 77; en el otro extremo, Atacama y Aysén dictan solo 4. La brecha es de 22 veces, incluso mayor que la de 20 veces que se observa en los ingresos por juez.



Diferencias en la cantidad de páginas escritas por TTA

Junto con el número de sentencias, la cantidad de páginas escritas permite aproximarse mejor a la productividad de cada tribunal: no mide la calidad del fallo, pero sí el volumen de trabajo efectivamente redactado. En el período analizado los dieciocho TTA escribieron unas 16.200 páginas al año, equivalentes a 933 páginas

por juez. Ese promedio, sin embargo, esconde una dispersión todavía mayor que la observada en los ingresos (ver Tabla N°1).

El 1° TTA de Santiago produjo 2.405 páginas anuales y el 3°, 2.311, mientras que Aysén escribió 149 y Atacama 119: una brecha de veinte veces entre un extremo y otro. Dicho de otro modo, lo que Atacama redacta en un año completo, el 1° de Santiago lo escribe en poco más de dos semanas. La concentración se repite en el agregado: los tres tribunales metropolitanos de mayor producción escribieron por sí solos cerca del 39% de las páginas del sistema, mientras que los cuatro de menor producción —Atacama, Aysén, Antofagasta y Los Ríos—, el 6,4%.

Esa brecha no se explica únicamente por el tamaño de cada tribunal: reaparece entre tribunales que reciben prácticamente la misma cantidad de causas al año y operan con dotaciones equivalentes. El contraste más nítido está en los tribunales de mayor ingreso: el 1° TTA de Santiago y el 4° reciben prácticamente el mismo flujo —197,5 y 192,9 causas al año— y el 4° opera incluso con más personal —14,2 funcionarios frente a 12,9—; aun así, el 1° redacta 2.405 páginas anuales y el 4°, 1.050, menos de la mitad. Lo mismo ocurre entre Valparaíso y el 2° TTA Metropolitano: 158,9 y 171,1 causas al año, pero el segundo escribió 1.777 páginas anuales y el primero 592, tres veces menos.

Tabla N°1: Sentencias, páginas y producción por juez, por tribunal

Tribunal	Sent.	Páginas	Págs./sent.	Sent./juez-año	Págs./juez-año
1° R. Metropolitana	1.076	31.265	29,1	83	2.405
3° R. Metropolitana	1.007	30.039	29,8	77	2.311
2° R. Metropolitana	912	23.106	25,3	70	1.777
Tarapacá	300	20.436	68,1	23	1.572
La Araucanía	758	15.757	20,8	58	1.212
Ñuble y Biobío	963	15.349	15,9	74	1.181
4° R. Metropolitana	1.228	13.650	11,1	94	1.050
Maule	421	10.987	26,1	32	845
Coquimbo	437	8.466	19,4	34	651
Magallanes	169	8.018	47,4	13	617
Valparaíso	655	7.697	11,8	50	592
O'Higgins	318	7.250	22,8	24	558

Los Lagos	322	6.970	21,6	25	536
Arica y Parinacota	145	5.388	37,2	11	414
Los Ríos	252	5.287	21,0	19	407
Antofagasta	186	5.220	28,1	14	402
Aysén	56	1.936	34,6	4	149
Atacama	65	1.544	23,8	5	119
Total / Promedio	9.270	218.365	23,6	40	933

II.D.- El costo del diseño: cuánto cuesta sostener dieciocho tribunales

Para cerrar el análisis sobre la actual orgánica de los TTA, haremos una comparación sobre el costo promedio para cada TTA de una causa, de la producción de una sentencia y de la redacción de una página. Para eso tomamos los ingresos, número de sentencias y redacción promedio de páginas de cada TTA, así como el costo operativo promedio estimado de cada uno. Para calcular ese costo utilizamos la dotación promedio de cada TTA, junto con la escala de remuneración vigente para el año 2026 —la razón es que no contamos con información desagregada por tribunal respecto a infraestructura y bienes y servicios de cada tribunal—.

A grandes rasgos el presupuesto promedio anual de los TTA durante el período 2013-2025 es cercano a los \$10.475 millones de pesos². En cuanto al gasto de personal tanto jurisdiccional como administrativo, los TTA requieren unos \$7.381 millones de pesos al año para cubrir las remuneraciones brutas, es decir, un equivalente al 70% de los fondos que la Ley de Presupuestos destina al funcionamiento de los tribunales. Ahora bien, cuando ese monto es desagregado por TTA, se aprecian diferencias, por ejemplo el 4° TTA de la Región Metropolitana cuesta anualmente unos \$762.000.000 de pesos, mientras que el TTA de Aysen unos \$246.000.000, o sea, una diferencia de 3,1 veces.

Sin embargo, esa comparación resulta en parte equívoca, ya que si dividimos el costo anual de un TTA por la cantidad promedio de ingresos de causas, producción de

² Leyes de Presupuestos del Sector Público. Sin considerar lo que cuesta la Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

sentencias y redacción de páginas al año, resulta una imagen muy distinta que muestra, nuevamente, con nitidez, la ineficiente distribución de los recursos.

Repartido el costo anual de cada tribunal entre las causas que ingresan, la cifra va de \$3,4 millones de pesos por causa en los tres primeros tribunales metropolitanos a \$24,6 millones en Aysén y \$22,7 millones en Atacama, esto es, siete veces más en estos últimos. Por sentencia definitiva la brecha se amplía a 9,9 veces —\$6,4 millones en Ñuble y Biobío frente a \$63,2 en Atacama y \$59,3 en Aysén— y por página escrita se mantiene en el mismo orden: \$255 mil pesos en el 3° de la R.M. y \$267 mil en Tarapacá, contra \$1,7 millones en Aysén y \$2,5 millones en Atacama.

Además, estas diferencias se replican entre tribunales con dotación y costo anual prácticamente idénticos. Atacama, Coquimbo, Magallanes y Arica y Parinacota operan con 5 funcionarios en promedio y un costo anual en torno a los \$277 millones de pesos; aun así, Atacama gasta \$22,7 millones por causa y Coquimbo \$6,5 millones —3,5 veces menos—, son \$63,2 millones por sentencia frente a \$8,9 y \$2,5 millones por página frente a \$454 mil, una brecha de 5,6 veces.

Lo mismo ocurre más arriba en la escala: Valparaíso y el 2° TTA Metropolitano tienen dotaciones de 11,2 y 11,7 funcionarios y costos anuales de \$591 y \$576 millones, respectivamente, pero cada página cuesta \$1.000.000 de pesos en el primero y \$327.000 en el segundo; y entre Tarapacá, Maule y La Araucanía —los tres tienen una dotación en torno a siete funcionarios y \$375 millones de costos anuales— el costo por sentencia va de \$7,2 millones en La Araucanía, \$13,4 millones en el Maule y \$18,5 millones en Tarapacá.

Con el mismo tamaño y el mismo costo anual, el rendimiento del gasto difiere en un factor de tres a siete veces: la ineficiencia no es sólo un problema de tribunales pequeños, sino también de tribunales del mismo tamaño que producen cantidades muy distintas. La Tabla N°2 detalla el costo de cada tribunal y lo que se obtiene a cambio.

Tabla N°2: Costo anual promedio de causa, sentencia y página de sentencia

Tribunal	Costo anual (mill. \$)	Por causa (mill. \$)	Por sentencia (mill. \$)	Por página (\$)
4° TTA Metropolitano	762,0	3,9	8,1	729.000
1° TTA Metropolitano	667,1	3,4	8,1	277.000

TTA Valparaíso	591,3	3,7	11,8	1.000.000
3° TTA Metropolitano	588,8	3,4	7,6	255.000
2° TTA Metropolitano	575,6	3,4	8,3	327.000
TTA Ñuble y Biobío	454,1	3,5	6,4	405.000
TTA Tarapacá	393,1	8,2	18,5	267.000
TTA Maule	375,3	9,1	13,4	513.000
TTA La Araucanía	373,0	4,1	7,2	343.000
TTA Los Lagos	343,9	7,6	14,3	660.000
TTA O'Higgins	328,3	7,2	13,4	589.000
TTA Antofagasta	291,0	9,6	22,5	787.000
TTA Los Ríos	286,4	8,0	15,5	739.000
TTA Atacama	277,0	22,7	63,2	2.524.000
TTA Coquimbo	277,0	6,5	8,9	454.000
TTA Magallanes	277,0	13,9	23,9	474.000
TTA Arica y Parinacota	274,0	11,8	26,8	678.000
TTA Aysén	246,1	24,6	59,3	1.689.000
Total / Promedio	7.381,2	5,0	10,7	455.000

Finalmente, el gasto no sigue a la demanda: los seis tribunales de menor demanda —Aysén, Atacama, Magallanes, Arica y Parinacota, Antofagasta y Los Ríos— reciben el 9% de las causas y consumen el 22,4% del gasto, más del doble de lo que les correspondería, mientras los seis de mayor demanda concentran el 69,7% de las causas y solo el 49,3% del gasto. En términos absolutos la desproporción es más elocuente: los cuatro tribunales que menos causas reciben —Aysén, Atacama, Magallanes y Arica y Parinacota— cuestan juntos 1.074 millones al año, un 41% más que el tribunal más caro del país, y entre los cuatro atienden 66 causas, terminan 59 y dictan 30 sentencias. Un tribunal metropolitano hace más que eso en un trimestre.

III.

La propuesta de una nueva orgánica: cinco tribunales macrozonales

Las secciones anteriores describieron un sistema cuya demanda se concentra en pocos lugares y cuya distribución de recursos y gastos no guarda relación con el trabajo que cada tribunal recibe y su producción. Esta sección propone una orgánica distinta, modelada bajo una regla simple: los recursos deben ser asignados según la realidad de la práctica judicial tributaria. El modelo agrupa los dieciocho tribunales en cinco tribunales macrozonales y redistribuye entre ellos, en proporción a la demanda, exactamente lo que el sistema ya tiene: los mismos dieciocho jueces, el plantel funcionario y el mismo presupuesto.

Con la nueva redistribución las brechas documentadas —de 5,2 veces en la carga por funcionario, de 19,8 en las causas por juez, de 9,9 en el costo por sentencia— se reducen a rangos de entre 1,1 y 2,3 veces.

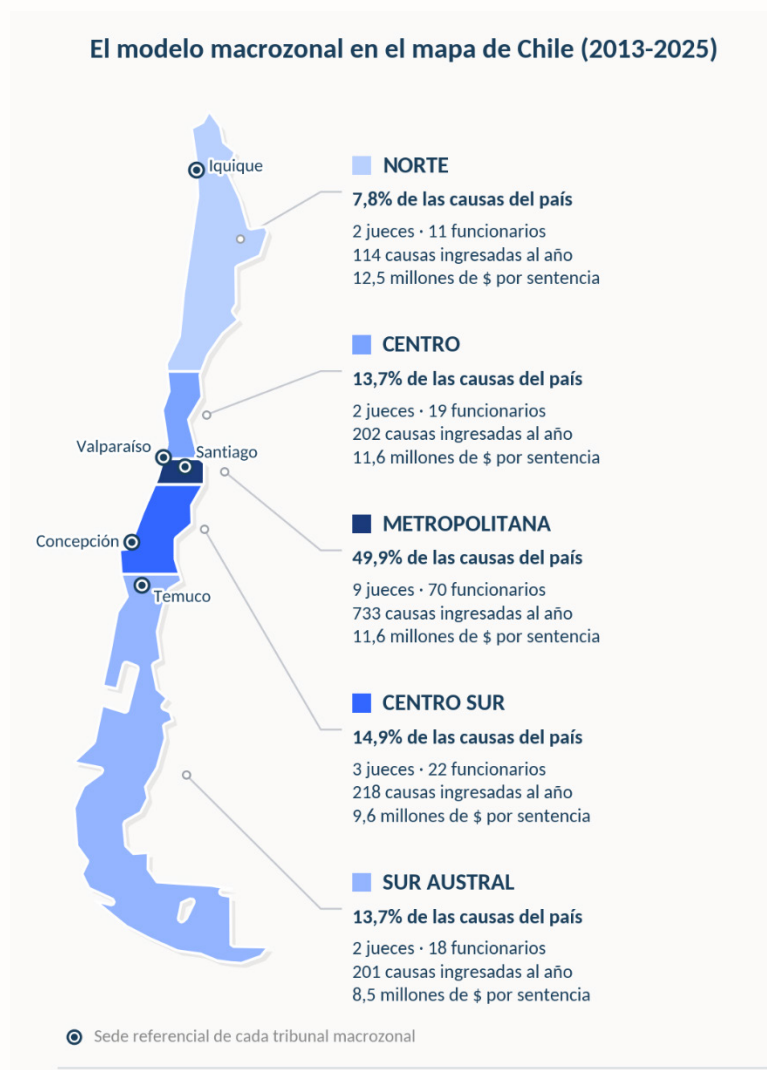
III.A.- El modelo: cinco macrozonas con los recursos actuales

El modelo sigue tres reglas: cada macrozona recibe una dotación proporcional a sus causas, manteniendo la composición nacional de cargos; los dieciocho jueces se distribuyen con el mismo criterio, con un piso de dos por macrozona; y el gasto total queda, por construcción, idéntico al actual. La Tabla N°3 resume el resultado, junto con un mapa que ilustra la distribución.

El cambio mayor es la fusión de los cuatro tribunales de Santiago en un solo Tribunal Tributario y Aduanero Metropolitano, con nueve jueces organizados en salas, 70 funcionarios y la mitad del gasto del sistema, en correspondencia con la mitad de las causas y los dos tercios del stock pendiente. Las demás macrozonas operan con tribunales de 11 a 22 funcionarios. A modo referencial, las sedes pueden radicarse en la ciudad de mayor carga de cada zona —Iquique, Valparaíso, Santiago, Concepción y Temuco—. La distancia pesa poco: cuando la tramitación es electrónica las audiencias pueden ser telemáticas.

Tabla N°3: El modelo macrozonal con los recursos existentes

Macrozona	Regiones que agrupa	Jueces	Dotación
Norte	Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama	2	11
Centro Norte	Coquimbo y Valparaíso	2	19
Metropolitana	Metropolitana	9	70
Centro Sur	O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío	3	22
Sur Austral	La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes	2	18
Total		18	140



III.B.- Cinco macrozonas: una distribución más equitativa

El primer efecto de la redistribución es que la carga y la producción se emparejan en todo el país, como muestra el Gráfico N°6. En los ingresos de causas por juez, la brecha entre el tribunal más y menos cargado cae de 19,8 veces —198 causas anuales en el 1° Metropolitano contra 10 en Aysén— a sólo 1,8 veces: todas las macrozonas quedan entre 57 y 101 causas por juez, en torno al promedio nacional de 82. En la carga por funcionario ocurre lo mismo: de un rango de 4,2 causas al año (Atacama) a 21,8 (Ñuble y Biobío), se pasa a uno de 9,9 a 11,2, prácticamente el promedio nacional de 10,5, con la brecha reducida de 5,2 a 1,1 veces.

La producción sigue el mismo patrón. Manteniendo las sentencias históricas de cada territorio, un juez dicta hoy entre 4 sentencias al año (Aysén) y 94 (4° Metropolitano), una brecha de 22 veces que el modelo comprime a 2,3: cada juez queda con entre 24 y 55 sentencias, alrededor del promedio nacional de 40. Y en las páginas escritas por juez, el rango actual de 119 (Atacama) a 2.405 (1° Metropolitano) —20,2 veces— se estrecha a uno de 601 a 1.364, apenas 2,3 veces.

Gráfico N°6: La carga y la producción por juez y por funcionario, diseño actual y modelo macrozonal (2013-2025)



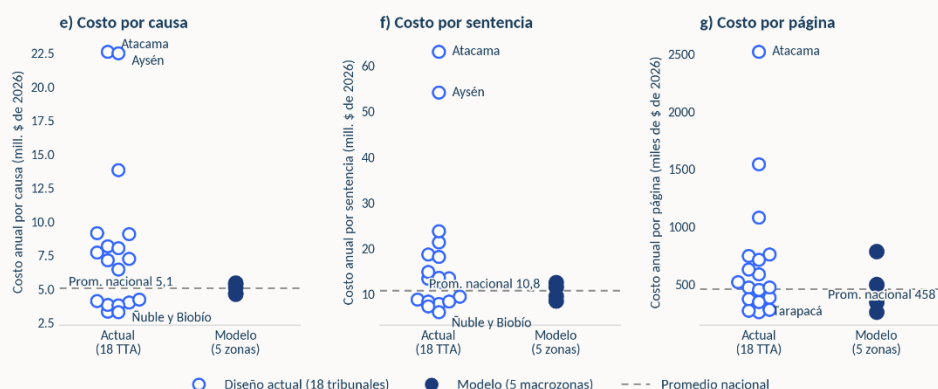
El mismo emparejamiento se traslada a los costos, que es donde el desequilibrio actual resulta más difícil de justificar (Gráfico N°7). El costo por causa ingresada, que hoy va de \$3,4 millones de pesos en los tribunales metropolitanos a \$24,6 en Aysén —una brecha de 7,2 veces—, queda en el modelo entre \$4,6 y \$5,5 millones en las cinco macrozonas, prácticamente el promedio nacional de \$5,1 millones con una diferencia de apenas 1,2 veces. El costo por sentencia, que la Sección II situó entre \$6,4 y \$63,2 millones —9,9 veces—, queda entre \$8,5 y \$12,5 millones: la brecha cae a 1,5 veces y el coeficiente de variación³ se desploma de 0,85 a 0,14; desaparecen las sentencias de 50 o 60 millones de pesos.

Y el costo por página, que hoy oscila entre \$255 mil pesos en el 3° Metropolitano y \$2,5 millones en Atacama, se mueve en el modelo entre \$259 y \$787 mil, en torno al promedio nacional de \$455 mil: la brecha cae de 9,9 a 3,0 veces. En un diseño

³ El coeficiente de variación —la desviación estándar dividida por el promedio— resume en un solo número cuán dispersas están las unidades de un sistema respecto de su media; un valor cercano a cero indica que todas operan en niveles similares.

alineado con la demanda, cada peso rinde aproximadamente lo mismo en cualquier punto del país.

Gráfico N°7: El costo por causa, por sentencia y por página, diseño actual y modelo macrozonal (2013-2025)



III.C.- La prueba de sensibilidad: ¿por qué cinco?

Para finalizar contrastamos la propuesta de cinco macrozonas con otras orgánicas posibles. Para eso, el mismo ejercicio se repitió con agrupaciones alternativas de tres, cuatro, seis y siete macrozonas⁴. La Tabla N°4 resume, para cada escenario, la brecha entre la zona máxima y la mínima en tres indicadores, junto con el coeficiente de variación del costo por sentencia. Su lectura permite responder dos preguntas distintas: si conviene consolidar más o menos.

Tabla N°4: Sensibilidad del modelo al número de macrozonas

Escenario	Causas por juez	Sentencias por juez	Costo por sentencia	CV costo por sentencia
Diseño actual (18 tribunales)	19,8	22,7	10,4	0,85
Tres macrozonas	1,1	1,2	1,3	0,12
Cuatro macrozonas	1,4	1,6	1,4	0,14
Cinco macrozonas (la propuesta)	1,8	2,3	1,5	0,14

⁴ Tres zonas: Norte (Arica–Coquimbo), Centro (Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins) y Sur (Maule–Magallanes). Cuatro: Norte hasta Coquimbo, Centro (Valparaíso y Metropolitana), Centro Sur (O'Higgins–Biobío) y Sur (La Araucanía–Magallanes). Seis: las cinco propuestas, separando Sur y Austral. Siete: separando además Norte Grande y Norte Chico, con Valparaíso como zona propia.

Seis macrozonas	7,3	7,8	2,3	0,32
Siete macrozonas	8,2	7,8	2,3	0,30

Como se observa con tres macrozonas la convergencia es casi perfecta —brechas de 1,1 a 1,3 veces— y con cuatro es apenas inferior; si la eficiencia fuera el único criterio, tres zonas serían el óptimo. Sin embargo, pensamos que una distribución de cinco macrozonas es más recomendable, porque se ajusta mejor a la situación geográfica del país y de esa manera garantiza un mejor acceso para el contribuyente.

En cuanto a macrozonas de seis o siete regiones, los datos muestran con claridad un aumento significativo de las brechas de distribución de los recursos. Por ejemplo, basta separar una zona austral (Aysén y Magallanes) para que la brecha de causas por juez salte de 1,8 a 7,3 veces, y si se añade, además, un Norte Chico la lleva a 8,2. La zona austral recibe el 2% de las causas del país, pero el piso operativo de dos jueces le asigna el 11% de la judicatura: queda en 15 causas y 8 sentencias por juez al año, con sentencias de \$20,4 millones de pesos.

De la tabla anterior se desprende, entonces, un resultado doblemente útil para el debate legislativo de una posible reforma. Cinco es el máximo número de tribunales compatible con la eficiencia del conjunto: la última configuración antes del quiebre y la única que combina cargas parejas con macrozonas que respetan la geografía del país y mantienen las sedes a distancia razonable del contribuyente. Pero la ganancia gruesa de la consolidación no depende del trazado fino: cualquier agrupación razonable de entre tres y cinco zonas reduce brechas que hoy oscilan entre diez y veinte veces, a rangos en torno a dos. La discusión sobre el mapa exacto puede darse existiendo múltiples posibilidades, que serán mejores que la orgánica actual.

Reflexiones finales

- 1) En este informe se propuso evaluar, con los datos del período 2013–2025, la orgánica con que fueron diseñados los Tribunales Tributarios y Aduaneros. El primer resultado es un sistema con un rezago estructural. El inventario de causas pendientes se formó temprano: creció un 76% entre 2013 y 2017, y desde 2020 se estabilizó entre 2.300 y 2.600 causas. El dato más elocuente es el de 2025: pese al récord de 1.868 causas terminadas y a un ingreso un 25% menor que el de 2013, el atraso equivale a 1,4 años de trabajo,

exactamente el mismo del inicio del período. Una vez formado, el atraso no logra reducirse.

- 2) El segundo resultado es que ese rezago convive con una distribución de recursos que no guarda relación con la demanda. Seis tribunales concentran el 70% de los ingresos, mientras un tercio de los tribunales del país recibe apenas el 9%; la dotación, en cambio, es casi uniforme, de modo que un juez metropolitano enfrenta 198 causas al año y el de Aysén 10, una brecha de 19,8 veces. La producción reproduce —y agrava— ese desequilibrio: las sentencias por juez van de 94 a 4 al año (22 veces) y las páginas escritas de 2.405 a 119 (20 veces).
- 3) El tercer resultado traduce lo anterior a pesos. Sobre un presupuesto que promedió unos \$10.475 millones anuales —de los cuales cerca de \$7.400 millones corresponden a remuneraciones—, los seis tribunales de menor demanda reciben el 9% de las causas y consumen el 22,4% del gasto en personal. Una sentencia definitiva cuesta \$6,4 millones en Ñuble y Biobío y \$63,2 millones en Atacama; una página escrita, entre \$255 mil y \$2,5 millones según el tribunal. Y las diferencias no se explican solo por el tamaño: entre tribunales con la misma dotación y el mismo costo anual, el rendimiento del gasto difiere en un factor de tres a siete veces. El problema, en consecuencia, no es de personas ni de la gestión de cada tribunal: es un diseño que fija estructuras idénticas para demandas que difieren en un orden de magnitud.
- 4) Frente a ese diagnóstico, la Sección III presentó un ejercicio de reorganización: cinco tribunales macrozonales —en una arquitectura análoga a la de los Tribunales Ambientales—, con sedes referenciales en Iquique, Valparaíso, Santiago, Concepción y Temuco, y un Tribunal Metropolitano de nueve jueces organizado en salas. El ejercicio se construyó con exactamente los recursos existentes: los mismos dieciocho jueces, la misma planta de funcionarios y el mismo gasto, asignados en proporción a la demanda de cada zona. El efecto es inmediato: las brechas de 19,8 veces en las causas por juez, de 22 en las sentencias y de 9,9 en el costo por sentencia se comprimen a rangos de entre 1,1 y 2,3 veces, el coeficiente de variación del costo por sentencia cae de 0,85 a 0,14 y desaparecen las sentencias de \$50 o \$60 millones. La prueba de sensibilidad agrega un dato

relevante para el debate: la ganancia no depende del trazado fino, pues cualquier agrupación razonable de entre tres y cinco macrozonas reduce brechas de diez y veinte veces a rangos en torno a dos, mientras que fragmentar en seis o siete reproduce, a escala menor, el problema actual.

- 5) Frente a una eventual reforma, conviene cerrar con dos precisiones. La primera es que, en principio, una reorganización de este tipo no demanda nuevos recursos: no requiere más jueces, más funcionarios ni más presupuesto, sino redistribuir lo que el sistema ya tiene. La segunda es que el modelo de cinco macrozonas es una posibilidad entre otras. Puede discutirse el número de zonas, el trazado exacto, la ubicación de las sedes. Es una discusión abierta y este informe no pretende clausurarla. Lo esencial es otra cosa: cualquiera sea la fórmula que se adopte, lo que debe cambiar es la actual orgánica, porque —al menos desde los datos aquí analizados— no se justifica mantener un diseño que distribuye jueces, funcionarios y presupuesto sin relación con el trabajo que cada tribunal recibe y produce.

