

En cuanto al ámbito de la jurisdicción de los tribunales apelativos intermedios ésta varía en cada estado, aunque todos se asemejan en que carecen de jurisdicción primaria. Algunos estados han dividido la jurisdicción en lo civil y lo criminal, lo cual no ha tenido muy buenos resultados.¹⁰⁹

Es evidente que el establecimiento de un sistema intermedio apelativo exige un examen de las estructuras vigentes y de la operación de las mismas de manera que esten definidos con precisión los problemas que con su creación se pretende corregir dentro del contexto de una reforma integral del sistema. "Es menester conocer profundamente la funcionalidad de los tribunales",¹¹⁰ de manera que se sincronice "el reloj de la administración de la justicia a nuestro tiempo."¹¹¹ Se impone el examen de las "características externas y estructurales del sistema,"¹¹² el cual debe servir de base para producir un estudio objetivo y empírico que presente soluciones realistas y prácticas. En este proceso se deben atender los diferentes componentes del sistema, y de la comunidad, ya que "variar las estructuras sin cambiar nuestras actitudes es meramente una permuta fácil de apariencia sin sustrato ético alguno."¹¹³

¹⁰⁹ Informe sobre la Bibliografía..., op. cit., n. 84, pág. 11. El problema radica en que se divide la filosofía del tribunal, lo que obliga al tribunal de última instancia a intervenir continuamente, de manera que no se cumple el propósito de aligerar la solución de casos.

¹¹⁰ In re Informe..., op. cit., n. 1, pág. 239.

¹¹¹ Id., págs. 239 - 240.

¹¹² Id., pág. 240.

¹¹³ Id.

El análisis sobre la deseabilidad de un tribunal apelativo intermedio debe partir del principio de que la estructura judicial ha de propiciar que los tribunales puedan responder rápida y eficientemente a la ciudadanía. Todo cambio debe garantizar la solución justa, rápida y económica de las controversias proveyendo las salvaguardas necesarias para proteger los derechos básicos de las partes.

La Judicatura

Los jueces representan una de las figuras de mayor autoridad en la sociedad. Son responsables, en gran medida, de mantener el respeto y la confianza de los ciudadanos en el sistema de la administración de la justicia. Sujetos a un continuo y estricto escrutinio por la sociedad, los jueces son objeto de críticas constantes. Toda reforma que se realice en el sistema judicial debe contener propuestas para el mejoramiento en la calidad de los jueces y de sus condiciones de trabajo. Son diversos los factores que de una manera u otra inciden en el desempeño de la judicatura: el procedimiento para la selección de jueces, los procesos disciplinarios y los términos de nombramientos.

A. Selección de Jueces

En nuestra jurisdicción, los jueces son nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado por un término fijo, el cual varía entre las diferentes tribunales que integran el Tribunal General de Justicia. En 1991, se adoptó

mediante legislación un sistema de evaluación de candidatos a jueces y de jueces del Tribunal de Primera Instancia.¹¹⁴ La ley creó un Comité Evaluador del Gobernador para Nombramientos Judiciales cuya función es la de asesorar al Primer Ejecutivo en la selección de los candidatos más idóneos para los puestos de jueces en el Tribunal de Primera Instancia¹¹⁵ y creó una Comisión de Evaluación Judicial,¹¹⁶ para desarrollar y aplicar un sistema de evaluación de los jueces de dichos tribunales. La ley pretende que dichos mecanismos provean una mejor utilización de los recursos y un aumento en la productividad y la calidad de los servicios de la Rama Judicial.

La función del Comité Evaluador del Gobernador se circunscribe a investigar, evaluar y recomendar al solicitante. La composición y funcionamiento de dicho Comité difiere sustancialmente de las

¹¹⁴ Ley Núm. 91 de 5 de diciembre de 1991.

¹¹⁵ El Comité está adscrito a la Oficina de Asuntos Judiciales, cuyo Director Ejecutivo es nombrado por el Gobernador. El Comité se compone de cinco (5) personas nombradas por el Gobernador, quien a su vez designa al Presidente. De los miembros del Comité no más de dos (2) abogados y por lo menos uno (1) no lo será. Las decisiones se toman por el voto afirmativo de la mayoría. Los miembros del Comité trabajan ad honorem; aquellos que no son funcionarios o empleados públicos tienen derecho a dieta y reembolso de gastos de viaje.

¹¹⁶ La Comisión está adscrita a la Oficina del Juez Presidente del Tribunal Supremo. Consta de nueve (9) miembros nombrados por el Juez Presidente, de los cuales uno (1) será un Juez del Tribunal Supremo quien presidirá la Comisión; de los restantes por lo menos uno (1) no será abogado y uno (1) tendrá experiencia en asuntos gerenciales y de administración. La duración de los términos es escalonada; los acuerdos se toman por mayoría. Efectivo el 24 de noviembre de 1992, se adoptaron las Reglas de Procedimiento para Acciones Disciplinarias y de Separación del Servicio por Razón de Salud de Jueces del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico.

recomendaciones que se han hecho anteriormente para la creación de un Consejo Judicial. En varias ocasiones se ha sugerido la creación de un Consejo Judicial de composición heterogénea, el cual presentaría al Gobernador unas ternas de las cuales él seleccionaría para hacer los nombramientos judiciales, con el consejo y consentimiento del Senado. La composición del Consejo, el número y el proceso varia entre las propuestas.¹¹⁷

La mayor parte de los estados de la nación americana cuentan con un Consejo Judicial o su equivalente. Sobre 33 estados, incluyendo el Distrito de Columbia, tienen comisiones que asesoran al Gobernador en el proceso de selección aunque las estructuras y los métodos varían de estado en estado.¹¹⁸

El Consejo Judicial cumple con dos principios fundamentales: protege el sistema de selección por mérito y reduce la intervención de consideraciones político-partidistas en el proceso de nombrar jueces.¹¹⁹ Durante la Asamblea Contituyente, el Sr. Miguel A. García Méndez expresó:

¹¹⁷ Véase, Trías Monge, *op. cit.*, n. 17, págs. 114, 125, 153, 195-204. Trías Monge recomienda seguir el esquema favorecido por la Asociación Americana de Abogados, el cual recomienda que el establecimiento de un Consejo Judicial debe ser precedido por una "expresión general" de que la selección de jueces deberá ser a base de mérito. En las páginas 201 a 202 del texto citado se sugieren disposiciones para el establecimiento de un Consejo Judicial.

¹¹⁸ Al respecto, véanse: Report of the Committee on Qualification Guidelines for Judicial Candidates, Am. Jud. Soc., Chicago 1983; Berkson, Beller, Grimalde; Judicial Selection in the United States: A Compendium of Provisions, Am. Jud. Soc., Chicago, 1980; Lowe, Resource Materials for National Conference on Judicial Selection a Tenure, Am. Jud. Soc., Chicago, 1974.

¹¹⁹ La Independencia Judicial en Puerto Rico, Secretariado de la Conferencia Judicial, octubre 1988, pág. 24.

"...De manera que, dejándose como está hoy, el Senado tendría las dos intervenciones: la de aconsejar primero y después la de confirmar o aprobar; mientras que con un consejo judicial, un grupo apolítico, que no tiene que pensarse ni remotamente que utiliza presiones de índole política de clase alguna, es el que le envía la terna al gobernador, para que él haga la selección y envíe el nombre entonces a la confirmación del Senado de Puerto Rico."¹²⁰

A pesar de los planteamientos a favor de un Consejo Judicial, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo han hecho caso omiso a estos.

La tendencia a partir de 1965 ha sido crear comisiones asesoras cuya función es colaborar con el Gobernador en el proceso de selección. No obstante, la selección de los integrantes de los Comités ha estado siempre bajo el control del Gobernador, lo cual, permite la "intervención de la política partidista en el proceso de selección y nombramiento."¹²¹ El Gobernador ha retenido siempre el control sobre el proceso, sujeto únicamente al poder de veto del Senado.

El Comité Evaluador, creado en virtud de la Ley Núm. 91 del 5 de diciembre de 1991, adolece del mismo mal que los que le precedieron: el control absoluto del Ejecutivo. La preocupación por la intervención político-partidista en los nombramientos judiciales aún prevalece y está muchas veces sujeta a las variaciones políticas y a los cambios de control por los partidos de las diferentes Ramas, las cuales pueden a veces, incluso,

¹²⁰ Id., pág. 25, citando al Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, pág. 481.

¹²¹ Id., pág. 31. Véase, también, capítulo III para un análisis histórico.

obstaculizar el proceso. El proceso de selección no puede ser desligado por completo de aquellos que son electos por el pueblo: esto iría contra los fundamentos de la democracia.

La institución de un Consejo Judicial no asegura el establecimiento de un sistema de mérito en el nombramiento de jueces debido a que sus integrantes pueden ser susceptibles a presiones. Es, por lo tanto, de gran relevancia la determinación del tipo de personas que lo integrarían.¹²²

El Comité Asesor recomendó ante la Conferencia Judicial en 1988, recomendó la designación de un Comité Asesor de Nombramientos Judiciales Iniciales. El mismo constaría de: tres miembros *ex officio*; el Director Administrativo de los Tribunales, un ex juez del Tribunal Supremo nombrado por el Gobernador con el consejo del Tribunal Supremo y del Presidente del Colegio de Abogados; tres abogados nombrados por el Gobernador y tres legos nombrados por los miembros designados del Comité. La calidad del asesoramiento del Comité se garantizaría mediante la evaluación rigurosa bajo criterios y términos expresos y la ampliación del ámbito de la investigación de los candidatos. La participación de miembros ex officio ayuda a proyectar, fortalece la proyección de imparcialidad, y reduce la posibilidad de influencias indebidas.

Según el Comité Asesor antedicho el principio de independencia judicial se reforzaría, además, si se establece la selección compulsoria de entre los candidatos certificados por el Comité. El Comité Asesor recomendó, además, establecer esta medida por la vía

¹²² Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 198.

legislativa, incorporando en la misma el sistema de mérito, criterios de selección, una composición heterógena, no sólo de los miembros que integren el Comité Asesor, sino, también, de quienes tengan poder nominador de los integrantes. El problema es que este tipo de medida resulta inconstitucional dentro del marco del sistema actual el que no limita la discreción del poder nominador del Gobernador, Artículo V. de la Constitución. Por esta razón, habría que reconocerle rango constitucional al Consejo Judicial y a la idea de la limitación del poder del Gobernador de nominar de manera que este quedara limitado a nombrar de entre los certificados como idóneos por el Consejo Judicial. De esta manera, no se priva al Gobernador de su facultad nominadora, sino que meramente se le limita a la vez que se garantiza un mejor sistema de selección guiado por el principio de mérito. Se trata entonces de lograr un proceso mediante la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que garantice un mejor sistema de selección dirigido por el principio de mérito. Así se lograría una mayor independencia judicial y se incrementaría la calidad de la judicatura. La calidad de la judicatura, también, se fortalecería si se requiriese además un período de educación intenso en destrezas judiciales previo a la juramentación del cargo de juez.

B. Duración de los Cargos

El nombramiento vitalicio de los jueces de instancia hasta alcanzada la edad de retiro compulsorio se ha considerado como un elemento más para lograr una mayor independencia judicial.

En la segunda mitad del siglo XIX prevaleció en Puerto Rico el principio de inamovilidad de los jueces, el cual duró hasta el cambio de soberanía, siendo los jueces del Tribunal Supremo los únicos que conservaron el carácter vitalicio de sus nombramientos.¹²³

El concepto de un nombramiento vitalicio está sujeto a la buena conducta y salud tanto física como mental del juez. Dicho tipo de nombramiento exige, sin embargo, contrapesos que fortalezcan la calidad del sistema judicial tales como un sistema de selección por mérito y un sistema efectivo de evaluación y disciplina.

Bajo este esquema es imprescindible establecer unos criterios respecto al desempeño incompetente o impropio que amerite la destitución de manera que se garantice a la ciudadanía la capacidad emocional y profesional del juez. Por su parte, los jueces deberán tener la seguridad, como existe hoy en día, de que no serán destituidos o suspendidos sin un debido proceso conforme las causas y procedimiento establecidos por ley.¹²⁴

¹²³ Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 175. Trías Monge considera que las limitaciones de que adolece el cargo de Juez de Primera Instancia en términos de la duración del cargo, "dificultan la labor de reclutamiento y lo hacen más vulnerable a presiones externas".

¹²⁴ La Ley Núm. 91 de 5 de diciembre de 1991, estableció la Comisión de Evaluación Judicial en apoyo a la función del Tribunal Supremo de disciplinar y destituir los jueces de los tribunales inferiores, conforme la Sección 24 de la Ley de la Judicatura. La Ley Núm. 64 de 6 de septiembre de 1992, delegó en el Tribunal Supremo la función de aprobar las reglas de procedimiento para las acciones de destitución y separación del servicio de jueces. El 24 de noviembre se aprobaron las Reglas de Procedimiento para Acciones Disciplinarias y de Separación del Servicio por Razón de Salud de

El nombramiento vitalicio de los jueces ha sido instituido en Alemania, Austria, Brasil, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo. En los Estados Unidos se limita a los jueces del sistema federal.¹²⁵ En nuestro ordenamiento coexisten los nombramientos vitalicios, en el caso de los jueces del Tribunal Supremo, y los nombramientos con término de vencimiento con la posibilidad de la renominación, en el caso de los jueces del Tribunal de Primera Instancia el vencimiento del término de los jueces, exceptuando los del Tribunal Supremo, no guarda relación "con la evaluación subjetiva"¹²⁶ u objetiva del desempeño de sus funciones. Este sistema ha sido criticado por considerarse que atenta contra la independencia judicial debido a los efectos que el proceso de renominación puede tener sobre el juez:¹²⁷

El problema encierra en el fondo una cuestión compleja, que exige un delicado equilibrio de los intereses en conflicto. De un lado, existe considerable peligro en la creación de una judicatura enquistada, burocratizada, inatenta a las realidades y necesidades de su tiempo, más del otro, se abre el abismo de una judicatura ciegamente sometida a los vaivenes de la opinión pública, temerosa, acobardada ante la histeria del momento, más cuidadosa del aclamo pasajero que de la observancia fidedigna de la ley.¹²⁸

Jueces del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico.

¹²⁵ La Independencia Judicial..., op. cit., n. 119, pág. 60. Véase, también, La Judicatura Puertorriqueña, Secretariado de la Conferencia Judicial, 1981, págs. 69-71.

¹²⁶ La Judicatura..., op. cit., n. 125, pág. 72.

¹²⁷ La Independencia, op. cit., n. ____, págs. 43-55.

¹²⁸ Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 175.

En la Conferencia Judicial en 1981, se discutió el tema de los términos de duración de los nombramientos judiciales.¹²⁹ El informe sobre Independencia Judicial antedicho recomienda el establecimiento de nombramientos vitalicios sobre la base de la selección de candidatos por el sistema de mérito.¹³⁰ En caso de no proceder este sistema por alguna razón, el Informe recomienda otra opción: nombrar los jueces por un término inicial, de corta duración, que sería semejante a un período probatorio. Al finalizar éste, el Tribunal Supremo haría una evaluación para determinar si se procede o no con el nombramiento permanente. Esta segunda opción tiene la ventaja de que la selección no estaría limitada a la evaluación de las cualidades consideradas en el proceso inicial, sino que se contaría con una evaluación de la ejecutoria judicial del juez.

En la Conferencia Judicial de 1988, el Comité Asesor sobre Independencia Judicial propuso medidas a corto y a largo plazo. En primer lugar, en virtud del poder constitucional de la Legislatura para establecer el término de los nombramientos judiciales, propuso que se establezcan términos vitalicios a todos los jueces hasta la

¹²⁹ La Independencia Judicial, op. cit., n. 119.

¹³⁰ La Judicatura..., op. cit., n. 125, págs. 81. Recomienda, también, entre otras cosas, el desarrollo de mecanismos que permitan la recopilación de información sobre la labor y comportamiento de los jueces durante su término, proveer mecanismos para eliminar los "holding over", y que se notifique a los jueces con antelación al vencimiento de su término si han de ser o no renominados.

edad de retiro compulsorio.¹³¹ A largo plazo, sugirió enmendar la Constitución a los fines de establecer constitucionalmente el nombramiento vitalicio de los jueces de primera instancia, para garantizar la independencia judicial y "proteger definitivamente a los miembros de la Judicatura de las presiones e inconvenientes que implica cualquier sistema de renominación."¹³²

Entre las críticas que se han hecho a la propuesta de nombramientos de esta índole está la de que esta sistema requiere la existencia de un sistema de selección y nombramiento eficiente y de excelencia el que no existe al presente. Otro argumento que se esgrime en contra es la pérdida de control sobre la actuación judicial. Estas críticas implican que es imperativo la creación de un buen sistema de evaluación y la aplicación rigurosa de las normas de disciplina y de separación de servicio previo a la institucionalización del nombramiento vitalicio.¹³³ De no ser esto así, se permitiría la perpetuidad de personas incompetentes, mediocres, o cargos niveles de excelencia profesional se reduzcan por razón de la seguridad en la permanencia de los puestos. Todo lo anterior hace evidente que el sistema de nombramientos

¹³¹ El Comité explica que la Legislatura tiene la potestad para determinar la duración de los términos ya que la Constitución aunque no establece el nombramiento vitalicio para los jueces de primera instancia, tampoco limita los términos. Véase, *La Independencia Judicial...*, op. cit., n. 119, pág. 57.

¹³² Id.

¹³³ Para un análisis del tema de nombramiento de jueces de por vida, véase, *El Nombramiento Vitalicio de los Jueces*, Oficina de Administración de los Tribunales, Instituto de Estudios Judiciales, 1986.

vitalicios debe estar precedido por un sistema de selección y nombramiento sobre el principio de mérito y de que deberán existir métodos de evaluación precisos y objetivos dirigidos a garantizar la calidad profesional de la judicatura. Independientemente de todo lo anteriormente dicho queda la interrogante de los efectos que en nombramiento vitalicio pueda tener sobre el Derecho, el cual debe evolucionar paralelamente a los cambios que van surgiendo en la sociedad. El nombramiento vitalicio, podría afectar la adaptabilidad de los jueces a dichos cambios.

Conceptualización de la Organización de Tribunales

A. La Jerarquización de los Jueces

El sistema judicial actual puertorriqueño está predicado en un principio de jerarquización de los jueces. Subyace este principio la idea de que existe diferencia en la importancia de los asuntos sobre los que cada nivel de jueces debe entender y en la preparación y experiencia individual de los nombrados a la judicatura. El principio de jerarquía fue defendido por el Juez Asociado Antonio Negrón García en su voto explicativo en ocasión del Tribunal Supremo considerar el Informe que la Comisión Asesora del Juez Presidente rindiera en 1987 sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia.¹³⁴ Allí, el Juez Negrón sostuvo que "las categorías de jueces son un elemento insustituible de toda organización de diseño piramidal realmente

¹³⁴ In re Informe ..., op. cit., n. 1.

programática y balanceada"¹³⁵

Aparte de este juicio valorativo, el voto explicativo también emite una justificación para la jerarquización, aparentemente, de índole práctica. Indica el juez Negrón García que:

La categoría de jueces es esencial. En lo penal, es imposible legislar y medir a través de una sola norma jurídica toda acción delictiva. Las clasificaciones de delitos -llámense graves, menos graves, o de otro modo- subsistirán. Alguien tendrá que adjudicar los casos de infracciones menores de tránsito y ordenanzas municipales. Otros jueces deberán ventilar los casos graves ante jurados. En lo civil, no podemos atribuirle las mismas consecuencias legales a las distintas omisiones o acciones de la conducta. Por ende, siempre será necesario que algún juez realice las funciones que al presente recaen sobre los Jueces Municipales y los Jueces de Distrito. Es inevitable la asignación más o menos permanente de jueces en las salas de investigaciones. También se requiere que muchos residan en ciertos municipios de la isla y atiendan los asuntos de surjan en éstos y en las demarcaciones territoriales colindantes. Aceptando que algunos Jueces Municipales se sientan frustrados porque profesionalmente sus responsabilidades no constituyen un reto, ¿puede afirmarse que integrando temporalmente a los Jueces Municipales al Tribunal de Primera Instancia -pero asignándoles las mismas funciones por los próximos años- van a desaparecer tales sentimientos?¹³⁶ (énfasis suplido)

La anterior interpretación, pues, concibe la utilización ineludible de jueces por áreas o materias de derecho. La jerarquización de los jueces también ha sido defendida partiendo de la idea de que ésta promueve la carrera judicial. Así el ex Juez Asociado del Tribunal Supremo, Raúl Serrano Geyls¹³⁷ ha dicho que:

... el sistema actual ha creado valiosas tradiciones y

¹³⁵ Id., pág. 188.

¹³⁶ Id., págs. 189-190.

¹³⁷ Id., pág. 184.

prácticas que, salvo argumentos concluyentes en su contra que no conozco, le sirven de sólido fundamento. Permite, además, que en Puerto Rico pueda existir una carrera judicial de dos pasos que se inicia en el Tribunal de Distrito y termina en el Tribunal Superior, y que culmina, en muy contados casos, en el Tribunal Supremo. Esta clasificación jerárquica, con sus diferencias de sueldos, importancia de los asuntos a juzgar, prestigio en la profesión y la comunidad y oportunidad, aunque pequeña, de llegar al Tribunal Supremo, tiene necesariamente que ser un gran atractivo para muchos candidatos a jueces.

Finalmente, se ha defendido la jerarquización a base de que "para todos los efectos prácticos, la concepción del esquema adjudicativo de instancia compuesto solo de tribunales de jurisdicción general pertenece al mundo teórico."¹³⁸

No obstante todo lo anterior, según se señala en el informe Consolidación del Tribunal de Primera Instancia preparado por el Instituto de Estudios Judiciales de la Administración de los Tribunales en 1986, la realidad administrativa demuestra la existencia de un continuo intercambio de jueces de un tribunal a otro de distinta jerarquía que de facto convierte a los jueces en jueces con experiencia casi total en las materias legisladas para el Tribunal de Primera Instancia y que desvirtúa el esquema de competencias que la Ley de la Judicatura quiso establecer desde su inceptión. La propia Ley de la Judicatura, de hecho, le ha dado reconocimiento de jure a la práctica administrativa de designación de jueces de un nivel a otro nivel de tribunal.¹³⁹

Señala el mismo estudio, en adición, que el sistema judicial

¹³⁸ Id., pág. 183.

¹³⁹ Ley Núm. 92 de 5 de diciembre de 1991.

no tiene claros los criterios para determinar la competencia de los tribunales. Ejemplo de esto lo constituye la última reorganización de competencias acaecida mediante enmiendas a la Ley de la Judicatura y efectuadas por la Ley Núm. 92 de 5 de diciembre de 1991 cuya Exposición de Motivos indica que el criterio rector para los cambios ha sido "una redistribución más adecuada de la carga judicial que durante años se ha incrementado ante el Tribunal Superior". Indica, también, dicha Exposición de Motivos como otra razón para el cambio en la competencia de los tribunales el criterio monetario, ello es, que las cuantías establecidas para la distinción en competencia resultan ya obsoletas en términos del valor del dólar y el valor real de las reclamaciones que se instan. Puede notarse, por tanto, que los criterios contenidos en la Ley de la Judicatura para mantener diferencias entre los jueces están alejados en la realidad del "principio elemental de jerarquía judicial"¹⁴⁰ que se aduce como razón para mantener la competencia.

En adición, dentro de la realidad puertorriqueña de designación a la judicatura por el Poder Ejecutivo, de términos fijos de nombramiento así como de ausencia de expectativa de una renominación automática,¹⁴¹ es discutible si en realidad existe en Puerto Rico una carrera judicial. Ciertamente, la misma no existe como se le conoce en Francia donde, sujeto a pasar un examen

¹⁴⁰ In re Informe ..., n. 1, pág. 186.

¹⁴¹ Si alguna duda había, ésta fue disipada por la Ley Núm. 17 de 21 de julio de 1990 la que dispuso para el cese automático del cargo de juez una vez haya expirado el término para el cual se haya sido nombrado.

competitivo, se estudia para ser juez (en la École Nationale de la Magistrature por espacio de veintiocho (28) meses) y luego se recibe una designación para un tribunal de primera instancia a base de la posición que se haya ocupado dentro de la clase graduanda.¹⁴²

En cuanto a los otros razonamientos justificativos de la jerarquización que señalan que "alguien" siempre tendrá que adjudicar cierta categoría de casos y que sólo pertenece al mundo de lo teórico la posibilidad de un tribunal de instancia de jurisdicción general, el momento actual parece aún darles alguna validez.

En el más reciente estudio efectuado sobre el tema de la consolidación, o de un tribunal único de primera instancia, y luego de estudiarse los intentos de consolidación del sistema judicial en el estado de Minnesota, el estado que más se ha aproximado a tener una sola categoría de juez al nivel de procesamiento ("trial court"), el autor concluye: "...There does not appear to be a single jurisdiction in the United States that has a unified trial court with only one level or class of judges".¹⁴³ y añade:

... Minnesota's trial Courts were unified with the goal of having only one class of trial judge. All judges are paid the same salary and rotate through a full range of cases. But even there, unification of the bench is incomplete. The two most populous counties, containing Minneapolis and St. Paul, have maintained referees and other judicial officers who add over 30% to the counties' judicial complement, and handle the bulk of the family

¹⁴² Abraham, Henry J., The Judicial Process, 6a. ed., New York, Oxford University Press, 1993, págs. 90-92.

¹⁴³ C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 49.

law and small claims work. Minnesota continues to strive for a one-level system and has gone further than any other state, but has still not reached the stage...¹⁴⁴
(énfasis suplido)

En este mismo sentido, aun la jurisdicción estadounidense de mayor experiencia con el modelo de una sola jerarquía de jueces, el Distrito de Columbia, ha visto desde la década de 1980 la aparición de comisionados ("Hearing Commissioners"). Al 1990, ya existían 15 comisionados.¹⁴⁵

Existen varias razones que se aducen para la persistencia de dos clases de adjudicadores dentro de sistemas unificados:

1) Organizacional

En el estudio *Structuring Justice*,¹⁴⁶ sus autores consideran que toda reforma judicial debe tomar en cuenta los requisitos de funcionamiento del proceso adjudicativo. Indican que existen tres procesos adjudicativos diferentes: el procesal, el decisonal y el diagnóstico los que persisten independientemente de la estructura formal que se escoja. El procesal pone énfasis en la determinación de hechos y la deliberación. Su orientación es hacia considerar cada caso como sui generis, dando importancia a que se sigan las reglas de procedimiento. En la adjudicación decisonal, en cambio, el énfasis reside en disponer del caso de manera rápida. Ejemplo de este tipo de adjudicación son las decisiones que se emiten en casos de tránsito. Finalmente, en la adjudicación diagnóstica el

¹⁴⁴ Id., pág. 47.

¹⁴⁵ Id., pág. 49.

¹⁴⁶ T. Henderson, op. cit., n. 2.

énfasis reside en identificar los problemas y buscar un remedio apropiado, muchas veces tomando en cuenta los sentimientos de las partes involucradas. Ejemplo de estos casos son las decisiones en el área de familia.¹⁴⁷

Se aduce que mientras la adjudicación decisional requiere una intervención más personal y rápida del juez, la adjudicación procesal implica el tipo de juez que impera en los tribunales superiores el que asume una actitud más pasiva y solo reacciona a lo que los abogados de las partes planteen.¹⁴⁸ Partiendo de este análisis, algunos han concluido que los sistemas de un solo tribunal de proceso ("one level trial court") inevitablemente desarrollan dos clases de jueces.¹⁴⁹

2) Histórica y Política

Esta explica la persistencia de dos niveles a base de continuación con la tradición de patrones anteriores pero, a la vez, como un método de organización que aun no ha evolucionado completamente.¹⁵⁰

Los estados de Connecticut y Minnesota, dos estados en los que existe una sola clase de juez de instancia, se ofrecen como ejemplo de la perdurabilidad de estos factores. En el caso de Connecticut, por ejemplo, el tribunal Superior aun está dividido en 12

¹⁴⁷ Id., págs. 8 a 13.

¹⁴⁸ C. Baar, op.cit., n. 3, pag. 50.

¹⁴⁹ De acuerdo a C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 50, esta es la conclusión del profesor Thomas Cromwell al partir del análisis de adjudicación tripartita que hemos mencionado.

¹⁵⁰ Id., pág. 49.

tribunales de distrito judicial y 21 tribunales de área geográfica con responsabilidades divididas que corresponden a las responsabilidades dentro de los anteriores tribunales de jurisdicción general y limitada que existían previo a la consolidación. De acuerdo a Carl Baar¹⁵¹ el grupo de Thomas Henderson hace una década encontró que los mismos jueces que anteriormente eran jueces del Tribunal Superior continuaron funcionando en las cortes de distrito judicial mientras que los mismos que anteriormente habían sido jueces del Circuito ahora eran los jueces que operaban en los tribunales de área geográfica, a excepción de los jueces del tribunal especializado en testamentaria ("probate Court") que siempre han quedado fuera del sistema judicial unificado.

Esta apreciación ha sido reiterada recientemente por Carl Baar en su artículo, "Trial Court Unification in Practice"¹⁵² en el que indica que "More recent information suggests that rather than fading over time these status distinctions have been maintained", e interesantemente, también confirmada por una carta a la revista Judicature enviada por el propio Juez Administrador de Connecticut, Aaron Ment, en la que al intentar disputar la apreciación de Carl Baar expresa: "A single - level trial court and a single class of judges exist in Connecticut and there are no status distinctions",

¹⁵¹ Id., pág. 48 refiriéndose al estudio de Thomas Henderson, The Significance of Judicial Structure: The Effect of Unification on Trial Court Operations, op. cit., n. 10.

¹⁵² C. Baar, Trial Court Unification in Practice, 76 Judicature 179, 183 (Dec - Jan. 1993).

más acto seguido indica que:

The Connecticut Superior Court, with 150 trial judges, is divided into 12 judicial district (J.D.) court locations and 22 geographical area (G.A.) court locations. Different matters are handled at the J.D. and G.A. courts primarily for the convenience of the parties. Major criminal and civil matters and dissolution of marriage cases are heard at the judicial district courts, and minor felony cases, motor vehicle cases, and small claims matters are heard at the geographical area courts. It is at the G.A. court locations where the volume is the greatest, therefore necessitating a greater number of G.A. to reduce the distance the public must travel.

New judges are generally assigned to the geographical area courts to gain broad experience in handling a diverse caseload and to ease the transition from being an attorney to being a judge.¹⁵³

Por su parte, en Minnesota en donde el proceso de consolidación de los tribunales de Primera Instancia se efectuó a base de "la unificación voluntaria" de cada uno de los 10 distritos judiciales, (la reorganización sólo pudo lograrse mediante el voto mayoritario de los jueces de los dos niveles existentes: distritos y municipales/condados) muchos de los distritos se adhirieron al plan de consolidación a base de exigir un estatus preferencial para los jueces que hasta entonces pertenecían al Tribunal de Distrito de forma tal que estos continuaran viendo los mismos tipos de casos de jurisdicción limitada que antes ("grandparenting").¹⁵⁴

Así por ejemplo la Resolución sobre Unificación del Décimo

¹⁵³ A. Ment, No Status Distinctions, (Feb. - March, 1993).

¹⁵⁴ Para una extensa discusión de este proceso, véase, C. Barr, op. cit., n. 3, págs. 33-39. ("Context and History of Court Unification").

Distrito Judicial requería:

"That any District Court Judge sitting as a District Court Judge on July 1, 1982, and during that Judge's tenure in office, shall not be required to preside over any matter the jurisdiction of which is with the County Court as June 30, 1982.... [...] A District Court Judge sitting as of July 1, 1982, may hear any traditional county court matter only with that Judge's consent."

"That any County Judge sitting as a County Court Judge on January 7, 1983, shall not be required to preside over any matter jurisdiction of which is with the District Court as of June 30, 1982. [...] That any County Court Judge in office as of January 7, 1983, may hear any traditional District Court matter only with that Judge's consent".¹⁵⁵

Aparentemente, sin embargo, este estado de cosas ha podido ser superado, pues, al presente se están asignando los casos sin que se considere el estatus pre-consolidación de los jueces involucrados.¹⁵⁶

De ser esto así, entonces, podría concluirse que, en efecto, hay un estado que ha logrado la verdadera consolidación, ello es, un real tribunal de instancia de jurisdicción general compuesto por un sólo tipo de juez. Con todo, aún dentro de este sistema "generalista" y, particularmente, en los areas urbanas de

¹⁵⁵ Id., pág. 35.

¹⁵⁶ En su reciente artículo, Trial Court Unification in Practice, n. 152, a la pág.181, Carl Baar indica que:

Plans commonly allowed some form of "grandparenting" by which incumbent district judges would not be required to sit on matters formerly within the jurisdiction of the old county and municipal, courts. Even so, by decade's end, cases were being assigned largely without regard to the judges' preconsolidation status.

Minneapolis y St. Paul, la presencia de oficiales jurídicos es notable en el área de familia y reclamaciones pequeñas.¹⁵⁷

En el caso de Puerto Rico específicamente, el factor político-histórico no debe menospreciarse pues el esquema actual de interferencia de las demás ramas constitucionales con la rama judicial tradicionalmente ha creado política pública ajena a los mejores intereses de la rama judicial. El ejemplo más patente lo es la creación por parte de la Legislatura de distintas sedes del Tribunal de Primera Instancia sin consulta previa sobre necesidad a la rama judicial. Mediante la facultad de la Legislatura de unilateralmente crear distritos judiciales y salas, se han establecido sedes para tribunales municipales que no ameritan el costo y el empleo de recursos humanos involucrados, pero, que permanecen por razón de presiones políticas locales,¹⁵⁸ Esto podría significar la permanencia del Tribunal Municipal, o la permanencia de sedes inefectivas y costosas, aún cuando se esté hablando de una reforma judicial con miras a una total consolidación de los Tribunales de Primera Instancia.

3) Innovaciones al Sistema

Como resultado de la búsqueda de eficiencia y el intento de descongestionar a los tribunales, distintas jurisdicciones han

¹⁵⁷ Id., pág. 181.

¹⁵⁸ Como se indicó anteriormente en este informe, este problema viene señalándose hace tiempo. Véanse, por ejemplo, Informe del Consejo sobre la Reforma Judicial de la Comisión para el Estudio de los Tribunales, vol. I; Reorganización del Tribunal de Primera Instancia: ("Redistribución Territorial"), e Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente Sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia.

recurrido a la utilización creciente de personal que, dentro o fuera del sistema organizativo formal, resuelvan disputas o entiendan en las etapas preliminares o rutinarias de un caso. Ejemplo de este tipo de personal lo son los árbitros, los comisionados, los mediadores y los magistrados.

En el caso particular de los tribunales federales, desde la década de 1960 existe un sistema de magistrados, ("magistrate judges") que disponen de todos los asuntos que surgen previo al juicio, aunque con algunas excepciones, y hasta pueden presidir casos civiles por jurado.¹⁵⁹ En el Tribunal Superior, único tribunal del Distrito de Columbia, también han surgido comisionados u oficiales examinadores. Este fenómeno ha sido explicado también a base de las presiones que ponen las autoridades que costean el sistema judicial para mantener bajos los costos, especialmente, en una situación como la del Distrito de Columbia en la que los sueldos de los jueces del sistema son altos.¹⁶⁰

En último análisis, sin embargo, la presencia de oficiales jurídicos en el sistema judicial no resulta inconsistente con el estándar de la Asociación Americana de Abogados de un solo tribunal y una sola clase de jueces ("one-tier trial court") pues, aún cuando existen estos oficiales todos los jueces del tribunal de instancia tienen una misma jurisdicción general que atender y la función de estos oficiales es de mera asistencia a los jueces. De hecho, la sección 1.12 de los Estándares para la Organización de

¹⁵⁹ 28 U.S.C.A. sec. 63 Supp.

¹⁶⁰ C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 50.

los Tribunales de la Asociación Americana de Abogados¹⁶¹ prevee la existencia de estos. Esta sección lee como sigue:

Section 1.12 Trial Court. The Trial Court should be organized as a single level court.

- (a) Judges and judicial officers. The trial court should have a single class of judges, selected as provided in Section 1.21. To assist the judges, the court should have a convenient number of judicial officers performing such functions as conducting preliminary and interlocutory hearings in criminal and civil cases, presiding over disputed discovery proceedings, receiving testimony as referee or master, and hearing short causes and motions, all of which are subject to judicial approval. The judicial officers should be selected as provided in Section 1.26. (énfasis suplido)

En resumen, de todas las jurisdicciones estatales de los Estados Unidos, en la actualidad una sola de ellas parece¹⁶² haber logrado la total consolidación del Tribunal de Primera Instancia. La misma se ha dado sobre la base del juez generalista, que ve todo tipo de caso. El proceso de consolidación de dicho estado, sin embargo, demostró la persistencia de patrones históricos-culturales de jerarquización que aparentemente pudieron superarse. En el caso de Puerto Rico, el abandono del principio de la jerarquización dependerán no sólo de la estructura formal que se escoja sino de la capacidad de cambio y buena disposición que tenga el sistema.

B. La Unificación

El concepto de unificación fue propulsado a inicios de este siglo por el jurista Roscoe Pound el cual, en su famoso discurso de

¹⁶¹ American Bar Association, op. cit., n. 4.

¹⁶² C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 33, advierte: "the recent vintage of Minnesota's unified one-level trial courts makes it impossible to assess the longer term consequences of structural reform in that state".

1906 ante la Asociación Americana de Abogados ("A.B.A."),¹⁶³ señaló la necesidad de simplificar y reducir el número de tribunales y de liberalizar los esquemas jurisdiccionales de manera que los jueces pudiesen ayudarse entre sí para descongestionar calendarios. Pound, además, abogó por unificar las áreas que consideró más importantes dentro de la organización del sistema judicial: judicatura, jurisdicción de tribunales y administración de servicios.¹⁶⁴

Usualmente, sin embargo, cuando se habla de unificación se piensa solo en la simplificación de la estructura de los tribunales. Ciertamente, este elemento se considera central a la unificación.¹⁶⁵ No obstante, un sistema judicial, además de incluir el factor estructural de los tribunales, incluye el factor administrativo y el de interrelación con las otras ramas constitucionales. En este sentido, puede afirmarse que los componentes de un sistema judicial son tres: el estructural organizativo del foro judicial, el administrativo y el de interrelación con las restantes ramas.

Los tres componentes antedichos han sido objeto de diversos

¹⁶³ Roscoe Pound, "The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice", reimpresso en 20 Journal of the American Judicature Society, (feb., 1937), pág. 178-187.

¹⁶⁴ Roscoe Pound, "Principles and Outline of Modern Unified Court Organization" 23 Journal the American Judicature Society, (Abril, 1940), págs. 225-233; L. Berkson and S. Carbon, Court Unification; History, Politics and Implementation, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, U.S. Department of Justice, 1978, págs. 1 y 2.

¹⁶⁵ Berkson, op. cit., n. 8, pág. 4.

intentos de unificación en las distintas jurisdicciones de los Estados Unidos. La unificación de estos componentes ha sido denominada consolidación, centralización y definición de linderos ("boundary definition") respectivamente.

Como se indica en el trabajo Structuring Justice, supra, frecuentemente se asume que las tres vertientes son interdependientes mas, la realidad es que un sistema puede haber logrado una de las tres vertientes sin haber logrado las demás.¹⁶⁶ Así, puede un sistema haber logrado la centralización del aparato administrativo sin haber logrado la total consolidación de los tribunales de primera instancia con una sola categoría de juez generalista, cual es el caso de Puerto Rico. Es de puntualizar que el resto de los estados de los Estados Unidos, excepción hecha del estado de Minnesota, tampoco ha logrado tal consolidación.

Por lo general las definiciones que se exponen de unificación fallan al no distinguir entre estas vertientes.¹⁶⁷ Mas, es importante distinguir entre estas vertientes al pasarse juicio sobre la extensión en que un sistema está unificado.¹⁶⁸

La unificación estructural presupone la consolidación, ello es, la fusión de todos los tribunales de proceso o primera

¹⁶⁶ T. Henderson, C. Kerwin, H. Saizow, op. cit., n. 2, pág. 5; Víctor Eugene Flango, en Is Court Unification a Unidimensional Construct?, The Justice System Journal, Vol. 6, (Spring, 1981), págs. 254-261, también critica la concepción interdependiente de unificación y afirma que un estado puede estar unificado de acuerdo a una definición de unificación y no de acuerdo a otra.

¹⁶⁷ Lawson, Harry O. State Court System Unification, 31 The American University Law, Rev., No. 2, (Winter, 1982).

¹⁶⁸ Flango, op. cit., n. 166, págs. 254-261.

instancia ("trial courts") en uno solo y la consolidación de las jurisdicciones de estos en una sola.

Para el 1940, Pound sugería que el esquema unificado de la estructura judicial debía estar compuesto de un tribunal de apelación de última instancia, un solo tribunal superior de jurisdicción general y un tribunal adscrito a los condados para bregar con causas menores y violaciones a ordenanzas municipales.¹⁶⁹ A este modelo se le ha llamado el sistema unificado de dos peldaños ("two-tier trial court system"). Este sistema fue endosado por la Asociación Americana de Abogados en 1962 aunque al tribunal de jurisdicción limitada de los condados que proponía Pound se le llamó tribunal de magistrados.¹⁷⁰

Para el 1971, sin embargo, ya el "National Conference on the Judiciary" endosaba un solo nivel en el tribunal de primera instancia ("one-tier trial court"). En 1978 este modelo fue incorporado a un nuevo artículo judicial modelo ("Model Judicial Article") por la Comisión de Delegados de la Asociación Americana de Abogados¹⁷¹ cuya otra comisión sobre estándares de administración judicial ya desde 1974 había expresado en su "Estándares para la Organización de los Tribunales no sólo que "The court of original proceedings should be organized as a single

¹⁶⁹ Pound, op. cit., n. 164.

¹⁷⁰ Berkson, op. cit., n. 8, pág. 5.

¹⁷¹ Id.

court"¹⁷² sino, también, que este tribunal debería estar compuesto de una sola clase de jueces.¹⁷³

La revisión efectuada a los estándares de administración judicial de 1990 de la Asociación Americana de Abogados conserva este mismo criterio. En la actualidad el estándar lee como sigue: "The trial court should be organized as a single level [and] should have a single class of judges".¹⁷⁴ No obstante, y a pesar de la existencia de este estándar, según Lawson¹⁷⁵ en la actualidad la unificación o consolidación de los tribunales de primera instancia se da en la realidad no de la manera monolítica que propone la Asociación Americana de Abogados sino de una de las formas siguientes:

- 1) Un solo tribunal de primera instancia y todos los jueces del tribunal ("trial court") ocupan el mismo nivel. Este es el modelo que propone el Asociación Americana de Abogados. Solo se da en el Distrito de Columbia y el Estado de Minnesota.
- 2) Un solo tribunal de instancia de jurisdicción general pero integrado por dos o más clases de jueces. Puerto Rico es ejemplo de esta variante teniendo tres clases de jueces (municipales, de distrito y superiores) dentro de un mismo tribunal de instancia de jurisdicción general. Los restantes

¹⁷² Dodge and Slashman, "The ABA Model Judicial Article", 3 State Court Journal, (winter, 1979), pág. 9.

¹⁷³ Berkson, op. cit., n. 8, pág. 5.

¹⁷⁴ American Bar Association, op. cit., n. 4, sección 1.12.

¹⁷⁵ Lawson, op. cit., n. 167.

estados en esta categoría son Idaho (jueces y magistrados), Iowa (jueces de distrito, jueces asociados de distrito, magistrados y "senior judges"), South Dakota (jueces asociados de circuito, magistrados), Illinois (jueces de circuito, jueces asociados de circuito), Massachusetts y Connecticut.¹⁷⁶ A este tipo de unificación también se le clasifica como "two-tier" mas, la base para la clasificación no es la misma anteriormente utilizada, ya que mientras ahora la clasificación se refiere a distintos tribunales en teoría con la misma jurisdicción, antes la nomenclatura se utilizaba para referirse a dos tipos de tribunal, uno de jurisdicción general y otro de jurisdicción limitada.

3) Un solo Tribunal de Instancia con uno (Wisconsin), dos o más

¹⁷⁶ En cuanto a Massachusetts y Connecticut hay quienes argumentan que deberían quedar clasificados en la primera categoría, por cuanto existe en tales estados una sola categoría de jueces con el mismo salario, pero, ciertas características que exhiben ambos en su funcionamiento, no los hacen "puros" en esa categoría. En el caso de Connecticut, aunque este tiene un solo tribunal de instancia con un solo tipo de juez, la práctica ha demostrado que los jueces tienen funciones divididas y estatus diferentes por razón de la asignación de jueces previamente del anterior tribunal superior a los tribunales de distrito y de los jueces previamente asignados a tribunales de jurisdicción limitada a tribunales de áreas geográficas, amén de la división en funciones que continua entre los tribunales, C. Baar Trial Unification in Practice, 76 Judicature (Dec.-Jan., 1993), pág. 183. A esto se le añade la rareza de que el estado continúa manteniendo un tribunal aparte para bregar con testamentaria y otros asuntos ("Probate Court"), o sea, que aún mantiene un tribunal de jurisdicción limitada.

En cuanto al estado de Massachusetts, este tiene un solo tribunal y todos los jueces ganan el mismo sueldo. Dicho tribunal está dividido en siete departamentos que corresponden a los siete tribunales anteriormente existentes. Los jueces se nombran para servir en departamentos específicos de manera tal que su labor se limita al tipo de caso que se atiende en el departamento al que pertenezcan. Id.

clases de jueces, y, además, tribunales independientes para cubrir materias municipales. En esta categoría caen los estados de Missouri, Kansas, Oklahoma y Wisconsin todos los cuales tienen un tribunal municipal por separado.¹⁷⁷

El resto de los estados exhiben modelos más complejos en donde coexisten, a la vez, tribunales de jurisdicción general y tribunales de jurisdicción limitada al nivel de primera instancia.¹⁷⁸

El segundo aspecto de la unificación, el administrativo, no compete directamente a este informe, puesto que Puerto Rico obtuvo hace tiempo dicho tipo de unificación y, de hecho, fue de avanzada en este renglón. Lo fue aún más desde el punto de vista del logro de dos tipos de unificación al mismo tiempo mediante la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952 y la Ley de Judicatura de ese mismo año las que confirieron una misma jurisdicción general a todos los tribunales que componían el Tribunal de Instancia, a la vez que establecieron una administración centralizada.¹⁷⁹ Todavía hoy en día, la gran

¹⁷⁷ State Court Organization 1987, National Center for State Courts, 1988.

¹⁷⁸ C. Barr, op. cit., n. 152.

¹⁷⁹ Como indica José Trías Monge en El Sistema Judicial de Puerto Rico, op. cit., n. 17, pág. 34:

Respecto a lo logrado por el artículo V y la Ley de la Judicatura de 1952 en el campo de la unificación de los tribunales y su administración, conviene recordar que sus disposiciones eran de carácter verdaderamente pionero. Para la época de su adopción, cuatro estados y algunas ciudades de Estados Unidos

mayoría de los estados que han experimentado con la unificación de los Tribunales adolece de una administración no centralizada.¹⁸⁰

Si se examinan los criterios de unificación administrativa que enumera Lawson¹⁸¹, se verá que Puerto Rico cumple ya con todos ellos. Los criterios son los siguientes: presupuesto unitario y sufragado totalmente por el estado, autoridad administrativa y responsabilidad por la administración del sistema judicial que reside en el Juez Presidente del Tribunal Supremo, autoridad en el Tribunal Supremo para establecer reglas de procedimiento y administración, un sistema separado de personal y un personal administrativo profesional.

En cuanto al tercer componente del sistema judicial, la interrelación con otras ramas constitucionales, el concepto de unificación implica la exclusión de las ramas Ejecutiva y Legislativa de roles tales como la distribución territorial y designación de sedes de los tribunales, el nombramiento de jueces no basado en un sistema de mérito, la injerencia en las partidas del presupuesto de la rama judicial y otros. En este aspecto

habían adoptado elementos del principio de la unificación, pero en ninguno de estos lugares se había llegado tan lejos.

¹⁸⁰ De acuerdo a C. Barr, op. cit., n. 152, solo tres jurisdicciones con sistemas unificados de tribunales también están financiados y administrados centralmente por el estado.

¹⁸¹ Lawson, op. cit., n. 167, pág. 5.

Puerto Rico tiene gran camino por andar.¹⁸²

Análisis de las Recientes Reformas Judiciales en Estados Unidos

Dakota del Norte

Al 1991, el sistema judicial de este estado estaba compuesto de seis categorías de tribunales: un Tribunal Supremo, tribunales de condado, jueces de paz de condados, tribunales de distrito, tribunales de condado con jurisdicción aumentada y tribunales municipales.¹⁸³

En 1989, la legislatura de ese estado pasó la Resolución conjunta Núm. 3033 que tuvo el efecto de comenzar un estudio para la consolidación de los tribunales de condado y distrito en uno solo con jurisdicción general y con el objetivo final de lograr igualdad en la compensación de los jueces.¹⁸⁴

Aunque la reorganización de tribunales efectuada por Dakota del Norte no ha tenido el efecto de una total consolidación de todo el sistema de primera instancia, ya que se preservó en la legislación al tribunal municipal, las medidas legislativas tienen el alcance de consolidar el equivalente de lo que sería en Puerto Rico los tribunales de Distrito y Superior y resultan en este sentido ilustradoras.

¹⁸² Véase, Trías Monge, op. cit., n. 17, específicamente, la Tercera Parte, págs. 169 y ss.

¹⁸³ R. Erickstad, op. cit., n. 15.

¹⁸⁴ Id., pág. 12.

En 1991, mediante el Proyecto de la Cámara Núm. 1517 (H.B. No. 1517) y su posterior firma por el gobernador, se comenzó la implantación de un único tribunal de distrito de instancia el que quedará completamente instaurado para el año 2001.¹⁸⁵ El Proyecto de la Cámara Núm. 1517 abolirá las cortes de condado ("county courts") y el puesto de juez para dicho tribunal al completarse los términos de todos los jueces el 1 de enero de 1995. Se estableció un único tipo de juez de instancia: el juez de distrito ("district court judge"). El proyecto además dictaminó que se establecería para el 2 de enero de 1995 un número igual de jueces de distrito ("district court") a los desaparecidos jueces de condado a la fecha del 1 de enero de 1994, en efecto reduciendo el número total de jueces en el sistema y dejando solo 42 jueces de distrito.

En la eventualidad de que por reducción natural ("attrition") no se redujese suficientemente el número de jueces, se facultó con carácter provisional al Tribunal Supremo para abolir puestos de jueces previa determinación de que dicho puesto no era necesario para la administración de la justicia, y de una vista de consulta con los jueces y abogados afectados, o de que fuera necesario la reducción para llegar al número requerido por la Ley.¹⁸⁶

La determinación de los lugares donde deben estar las salas

¹⁸⁵ G. Vandervalle, State of the Judiciary Message, Joint Session of Fifty-Third Legislative Assembly, North Dakota, Jan. 6. 1993.

¹⁸⁶ Esta determinación no resulta nada fácil. El propio anterior Juez Presidente del Tribunal Supremo de Dakota del Norte la catalogó como, "a phrase of art if you will, for issues and their resolution that rival the famed gordian knot in their complexity". Erickstad, n. 188, pág. 19.

continúa siendo prerrogativa del Tribunal Supremo sólo sujeta a que no más del 75% del total de todas las salas estén localizadas en ciudades con más de 7,500 habitantes.¹⁸⁷

Resalta en toda esta reforma la implantación gradual de la misma y el análisis continuo por parte de un consejo legislativo de las implicaciones fiscales de la implantación. También, resalta la facultad del Tribunal Supremo de Dakota del Norte para determinar las necesidades del sistema y decidir donde hace falta salas del Tribunal de Distrito y donde no.

Interesantemente, un efecto de la consolidación de los tribunales de distrito y de los de condado, ha sido la implantación aparentemente temporera, de un tribunal intermedio de apelaciones.¹⁸⁸

¹⁸⁷ House Bill No. 1517, n. 13.

¹⁸⁸ Vandewalle, N. 190, pág. 7. En su mensaje a la Legislatura, Vandewalle hace referencia a la necesidad de pasar legislación para "continuar" con dicho tribunal, prorrogar su vida, y, además, derogar la disposición legislativa concerniente a dicho tribunal que le requiere disponer de los casos por opinión, de manera que el tribunal pueda aligerar su carga de trabajo.

Connecticut

El sistema judicial de Connecticut es de los más unificados en todos los Estados Unidos.¹⁸⁹ Con la reforma del 1978, se logró el establecimiento de una estructura organizacional simple compuesta de un Tribunal Supremo, un Tribunal de Apelaciones, un Tribunal Superior¹⁹⁰ y un Tribunal Testamentario.

En sus inicios, el sistema judicial de este estado seguía el modelo inglés antiguo ya que contaba con un sinnúmero de tribunales locales y un cuerpo legislativo que ejercía poderes de revisión judicial.

Una vez se independizaron las funciones judiciales de las legislativas, la Legislatura de Connecticut ejerció su prerrogativa constitucional de crear tribunales y creó un gran número de ellos para realizar dicha función revisora.¹⁹¹ Durante los primeros 300 años, las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en Connecticut estaban unidas y existía un tribunal general compuesto de seis magistrados que ejercían tales funciones indistintamente.

No fue sino hasta el 1818 que con la adopción de la constitución de dicho estado se independizó a la rama judicial. El

¹⁸⁹ A. Fisser, "Structural Change and its Implementation in the Connecticut Court System", en Court Reform in Seven States, National Center for State Courts, 1980, págs. 57-85.

¹⁹⁰ Este tribunal tiene jurisdicción para entender en materias tanto civiles como criminales y de familia.

¹⁹¹ Entre los tribunales que existían en Connecticut se encontraban: el tribunal general, el municipal, los tribunales de asistentes ("court of assistants"), el tribunal superior, las cortes de paz, el tribunal supremo, el de tráfico, el de asuntos juveniles y tribunales de primera instancia para casos civiles ordinarios, entre otros.

efecto más importante que tuvo dicha constitución fue que se le dió al tribunal superior el status de un tribunal constitucional.¹⁹²

Para mediados de siglo veinte, el sistema judicial de Connecticut estaba compuesto por más de nueve clases de tribunales, cada uno ejerciendo una jurisdicción única y diferente.

Debido al gran número de tribunales que se crearon para atender los diversos asuntos que surgían en Connecticut y a que los mismos se tomaban demasiado tiempo en resolver los casos ante su consideración, se comenzó a hacer ajustes para consolidar gran parte de ellos.

En el 1961, mediante la aprobación de una ley de consolidación de tribunales, se abolió gran parte de los tribunales existentes en Connecticut, excepto el Tribunal Supremo, el tribunal de circuito, tres tribunales de primera instancia,¹⁹³ y el tribunal de asuntos de herencia (testamentario o sucesorio). Esto constituyó el primer paso de la reforma del Siglo XX.

Con la idea de viabilizar la unificación del sistema judicial, se crearon varias comisiones para estudiar dicho sistema y la manera de implantar una unificación efectiva.¹⁹⁴

Los informes sometidos por estas comisiones provocaron que ya para el 1978, se hubieran dado en Connecticut dos cambios estructurales fundamentales previo a la unificación final. El

¹⁹² A. Fisser, op. cit., n. 194, pág. 59.

¹⁹³ Estos eran el tribunal de litigios ordinarios, el juvenil y el superior.

¹⁹⁴ Sobre este particular, véase, A. Fisser, op. cit., n. 194, págs. 60-62.

cambio inicial, efectivo en 1961, integró varios tribunales locales mediante la creación del tribunal de circuito.¹⁹⁵ El próximo cambio, efectivo en 1975, abolió al tribunal de circuito y consolidó las funciones de este último con las del tribunal de litigios ordinarios. Finalmente, se unieron los tribunales inferiores existentes¹⁹⁶ en un solo tribunal inferior, conocido como tribunal superior.

La legislación de unificación estableció 12 distritos judiciales en Connecticut. Con la excepción de dos distritos que fueron creados, todos tenían las mismas colindancias que las unidades que existían antes de la reforma.

En resumen, desde el 1978, se implantó en Connecticut una reorganización estructural y administrativa que creó un sistema judicial compuesto por:

- 1) Un tribunal Testamentario o Sucesorio, con jurisdicción original limitada a todos los asuntos civiles relacionados con herencia;
- 2) Un tribunal Superior con jurisdicción original general en todos los asuntos de naturaleza civil, criminal o de familia, que no fueran aquellos asignados al tribunal testamentario en primera instancia con salas en los distritos judiciales y en áreas geográficas;
- 3) Un Tribunal de Apelaciones con jurisdicción limitada a

¹⁹⁵ Este tribunal sustituyó a todos los tribunales locales, municipales, las cortes de paz y los tribunales de tráfico, entre otros.

¹⁹⁶ El de litigios ordinarios, el juvenil y el superior.

aquellos asuntos que no fueran de la jurisdicción del Tribunal Supremo y a asuntos que el Tribunal Supremo motu-proprio le transfiera para su consideración; y

- 4) Un tribunal Supremo con jurisdicción en apelaciones donde el Tribunal Superior hubiera anulado un estatuto estatal, apelaciones en delitos graves y revisión de sentencias de muerte y otros asuntos asignados por ley. Este tribunal es de última instancia dentro del sistema judicial de este estado.

Los factores que hicieron posible una unificación del sistema judicial de Connecticut fueron los siguientes: a) un periodo de transición escalonado; b) una oficina administrativa centralizada; c) una maquinaria administrativa y judicial con vasta experiencia y d) la creación de un grupo asesor que asistió a la Rama Judicial durante todo el proceso de unificación.¹⁹⁷

Estos cambios lograron limitar la congestión de casos existente en los tribunales y mejoraron tanto la eficiencia como la calidad del sistema judicial. Sin embargo, aún cuando con la reforma del 1978 el sistema judicial de Connecticut trató de convertirse en un tribunal de una base escalonada sencilla ("single-tier"), de jurisdicción general, lo cierto es que se mantuvo un grado de regionalismo en dicho sistema.

Se comenzó a hacer catalogaciones de asuntos, las cuales tuvieron el efecto de revivir en funciones a los tribunales por área geográfica, (antes circuitos). Esto implicaba que, aún cuando la competencia básica era la misma para todos los asuntos en el

¹⁹⁷ A. Fisser, op. cit., n. 194, pág. 70.

Tribunal Superior, las anteriores sedes de los circuitos han permanecido entendiendo en asuntos más específicos.¹⁹⁸ Por consiguiente, a pesar de que el sistema judicial en Connecticut se fue moviendo hacia una estructura cada vez más unificada, simultáneamente se fue creando una estructura informal separada para tratar los asuntos sumarios.¹⁹⁹

Finalmente, para que la unificación que perseguía la reforma fuera realmente efectiva, hubo que hacer ciertos ajustes en el área administrativa del sistema judicial. El desarrollo en áreas administrativas tales como personal, finanzas, presupuesto, facilidades, y planificación, entre otras, tuvieron que ir a la par con los cambios en organización de los tribunales para contribuir a la implantación de la reforma.²⁰⁰

Minnesota

Hasta el día de hoy, este es el único estado que parece cumplir completamente con el estándar de la Asociación Americana de Abogados de un sólo tribunal de instancia con una sola categoría de jueces.²⁰¹

¹⁹⁸ Por reglamentación, los asuntos que le fueron asignados a los circuitos fueron las causas de acción sumarias tales como casos de tránsito, estados provisionales y problemas de inquilinato, entre otros.

¹⁹⁹ Véase, también, discusión de este fenómeno en la sección sobre Jerarquización de este informe y n. 153.

²⁰⁰ Véase, A. Fisser, op. cit., n. 194, págs. 73-84, para una explicación más detallada de los ajustes realizados en estas áreas.

²⁰¹ C. Baar, op. cit., n. 156, pág. 181.

En 1982, la legislatura de ese estado autorizó a que cada distrito judicial presentara su programa de consolidación voluntario para establecer un tribunal general de instancia ("one general trial court") a denominarse Tribunal de Distrito. La consolidación de los tribunales de condado, municipales y de distrito existentes se efectuó entre 1983 y 1987. De esta manera el esquema organizativo del estado quedó compuesto de un Tribunal Supremo, un Tribunal de Apelaciones y un Tribunal de Distrito. El Tribunal de Apelaciones fue añadido en 1983 y mientras se daba el proceso de consolidación de los distintos distritos judiciales.

Antes de que comenzara la consolidación de los tribunales en Minnesota, las apelaciones de casos criminales procedían directamente al Tribunal Supremo desde el tribunal de proceso ("trial court"), fuere el caso uno por delito menos grave visto ante un tribunal municipal o de condado o un caso por delito grave visto ante un tribunal de distrito.²⁰²

Inicialmente, y ante las presiones de carga de trabajo que tenía el Tribunal Supremo, se adoptó el mecanismo de un panel de tres jueces del tribunal de distrito para oír las apelaciones en casos de delitos menos grave. A medida que progresaba la consolidación de tribunales, sin embargo, los detractores de la unificación criticaban que el mismo tribunal que sentenciaba los casos de delitos menos grave fuera el que también oyese las apelaciones.²⁰³ Por tal razón, y ante el creciente cúmulo de

²⁰² C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 37.

²⁰³ Id.

apelaciones, se decidió crear en 1983 un tribunal intermedio de suerte que todas las apelaciones de casos tanto de delitos menos grave como de delitos grave se atienden allí en primera instancia. Este cambio, a la vez, tuvo el efecto de cambiar el rol del Tribunal Supremo de ese estado.²⁰⁴

En este momento, aparenta ser que Minnesota ha logrado una completa ausencia de especialización en los jueces de primera instancia de manera tal que estos ven todo tipo de casos, desde los más sencillos hasta los más complejos, los civiles y los criminales. Para el otoño de 1990, en Minneapolis, a los jueces de Distrito se les estaba asignando igual proporción de trabajo criminal (a base de un "master calendar") que de civil (a través de un bloque de casos asignados a base de calendarios individuales) y, en adición, se les asignaban seis semanas mandatorias a salas de investigaciones ("downtown criminal intake courtrooms") o a tribunales de los suburbios. En los distritos rurales compuestos de varios condados a veces se estaba utilizando minicircuitos de manera que los jueces tuviesen variedad geográfica.²⁰⁵

Algunos detractores del sistema de Minnesota argumentan que el tribunal de instancia ha perdido el respeto de la comunidad legal debido a que jueces sin ningún "expertise" ven casos de gran complejidad.²⁰⁶ Algunos jueces del condado urbano de Hennepin han entendido que la calidad de la judicatura ha bajado y que se han

²⁰⁴ Id.

²⁰⁵ C. Baar, op. cit., n. 152, pág. 181.

²⁰⁶ C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 43.

creado ineficiencias y dilaciones al haber jueces sin experiencia que no se atreven intervenir en casos complejos o al haber abogados más reticentes a aceptar las intervenciones de un juez generalista.²⁰⁷ Otros, como el presidente de la Asociación o Colegio de Abogados de Minnesota, el señor Thomas Tinkham, consideran, en cambio, que la consolidación ha sido beneficiosa, que el problema de la litigación de casos complejos no tiene que ver en realidad con el problema de la consolidación y que ciertamente la situación no justifica la separación del tribunal de instancia en dos diferentes tribunales con competencia limitada.²⁰⁸ Considera el señor Tinkham, además, que ahora se da el beneficio de que los jueces del sistema han comenzado a repensar su rol de juez y a concluir que todo caso es importante.²⁰⁹

Una explicación al aparente éxito de la consolidación total de Minnesota puede hallarse en el entrenamiento y orientación sistemáticas que tienen los nuevos jueces que se nombran al sistema.²¹⁰ De acuerdo a Baar,²¹¹ otra razón puede ser que ya Minnesota había ido experimentando varios cambios a través de las últimas dos décadas y se estaba preparado para experimentar a un nivel distinto. Por ejemplo, ya en los 1970 se había eliminado los jueces de paz, los jueces eran ya todos profesionales (abogados),

²⁰⁷ Id., pág. 43.

²⁰⁸ Id.

²⁰⁹ Id.

²¹⁰ C. Baar, op. cit., n. 152, pág. 182.

²¹¹ Id., pág. 183.

y no existían tribunales inferiores fragmentados. En este sentido, Puerto Rico, también, hace tiempo tiene un sistema unificado, aunque no consolidado, de Primera Instancia y todos sus jueces son abogados.

Conclusión

En la discusión y búsqueda de soluciones a los problemas del sistema judicial de Puerto Rico y, en particular, a cualquier intento de mayor simplificación o unificación de la estructura organizativa de los tribunales con miras a hacerla más responsiva y accesible al pueblo, el problema de la ausencia de poderes de la rama judicial para efectuar la distribución territorial de las sedes judiciales cobra gran relevancia y suma importancia.

Como se ha señalado en otra parte,²¹² la distribución territorial implica la creación, supresión y demarcación territorial de las salas de los tribunales de Primera Instancia y las determinaciones que se hagan en esta área deben estar respaldadas por estudios objetivos y ponderados sobre el movimiento poblacional, factores tales como accesibilidad geográfica o los medios de transportación disponibles, la cargas de trabajo y eficiencia. No menos importante es el factor costo, puesto que los recursos son finitos.

Por otra parte, existen factores exógenos al sistema judicial

²¹² Para una discusión más a fondo de este tema del Tribunal de Primera Instancia, véase Reorganización, op. cit., n. 33.

que no son susceptibles de ser controlados por este, pero, que inciden de manera significativa e imponen límites a la accesibilidad que se pretende tenga el ciudadano mediante una reforma de los tribunales. El factor de transportación colectiva es uno de ellos y que recientemente ha cobrado gran importancia. Otro es el factor económico, pues, todo cambio de esquema implica inversión en salarios y facilidades físicas.²¹³

En cuanto al objetivo de calidad, aspectos como el nombramiento de jueces por el Ejecutivo no guiados por tal consideración de calidad tampoco quedan resueltos con la mera consolidación de tribunales. Por consiguiente, los aspectos exógenos, junto a las limitaciones constitucionales a la manejabilidad del sistema por la rama judicial, han de ser considerados en todas sus implicaciones antes de proceder a cualquier reforma del aspecto organizativo de los tribunales, pues, pudiera ser que estos factores saboteen los objetivos de calidad y accesibilidad que se estiman conducentes a una mayor eficiencia y a una mejor administración de la justicia.

Aunque en teoría Puerto Rico tiene un sólo tipo de tribunal de primera instancia, puesto que no existen tribunales con jurisdicción limitada, el sistema opera parcialmente como uno de tres niveles con jurisdicción limitada (three-tier trial court). Esto sucede, por ejemplo, al permitirse la apelación o revisión de los procedimientos del tribunal municipal o de distrito, en el énfasis en la diferencia en rango o jerarquía de los jueces, en la

²¹³ Berkson, op. cit., n. 8, pág. 23.

distinción entre las etapas preliminares y plenarias de los casos criminales de delito grave, en la perpetuación de división del sistema de tribunales a base de si el delito es menos grave o no,²¹⁴ en la práctica de las secretarías de los tribunales de rechazar la radicación de un caso cuando no procede por falta de competencia y en el sentido de aislamiento e inferioridad percibido por los jueces que bregan los casos en cierto sentido más difíciles y frustrantes en la medida que estos conllevan la individualización de la justicia del caso ordinario el que, a la vez, representa el cúmulo mayor del trabajo judicial.

Nuestro sistema ha probado ser innovador en cuanto a la resolución de algunos de estos problemas. En particular, ha demostrado la capacidad de flexibilidad en el área de asignación de jueces de acuerdo a las necesidades que existan. Mediante las designaciones administrativas se viene designando jueces para actuar en un nivel superior por cierto período de tiempo. En la actualidad esta práctica tiene fuerza de ley por disposición de la Ley Núm. 91 de 5 de diciembre de 1992, la que exige, sin embargo, que este término de tiempo no exceda de un año y sólo se efectúe en situaciones "extraordinarias".²¹⁵ También, durante un período existió la práctica de constituir salas del Tribunal Superior en salas del Tribunal de Distrito al menos una vez por semana.

Cabe cuestionarse si los problemas antes señalados podrían ser

²¹⁴ American Bar Association, op. cit., n. 4. Véase, comentarios a la sección 1.11 (b), pág. 11.

²¹⁵ La Ley Núm. 11 de 2 de junio de 1993 que deroga el Tribunal de Apelaciones contiene estos mismos requisitos.

resueltos dentro del sistema actual o si, por el contrario, se requerirían cambios significativos de estructura para resolverlos. Después de todo, como se ha dicho "[u]nification is not an end itself, but rather a means for realizing a set of goals and objectives".²¹⁶

Excepto por el objetivo de igualdad total de la judicatura, que no es susceptible de lograrse en un sistema de competencias, es discutible si el resto de los objetivos pudiera lograrse o no dentro del sistema existente. Es posible que todo lo que haga falta sea mayor refinamiento de la estructura a base de educación continuada de los jueces, adiestramientos del personal existente, métodos de evaluación judicial efectivos y un sistema de administración de casos más eficiente. ("caseflow management").

La total consolidación no está exenta de problemas para la administración de la justicia. La existencia de una sola categoría de jueces implicaría una de dos situaciones: o el juez itinerante que se mueva a tribunales dispersos o una mayor concentración de salas en menos lugares con el consiguiente descenso en accesibilidad.

De optarse por la primera alternativa, lo que es muy factible si se considera el factor de presión política, la Legislatura tendrá que estar consciente de que los costos al sistema subirán marcadamente. Aparte del aumento en salario que probablemente significaría para los jueces la consolidación, habría que contar con la necesidad de ampliar o modificar las actuales facilidades

²¹⁶ Henderson et. al., op. cit., n. 2, pág. 6.

físicas. Al pasar a las actuales salas de los tribunales municipales y de distrito todo aquello que se origine en sus áreas geográficas y que ahora compete por ley al Tribunal Superior, la carga de trabajo de los jueces de estos tribunales aumentaría significativamente. Esto significaría un aumento en el personal y equipo necesario para lidiar con la situación. En el área criminal, por ejemplo, la consolidación significará unos ajustes presupuestarios en términos de costos adicionales para el traslado de sumariados y confinados a los tribunales antes denominados de distrito o municipales y la habilitación de facilidades para los juicios a efectuarse por jurado. No debe perderse de vista, también, que otras entidades tales como Asistencia Legal, Servicios Legales y el Ministerio Público también tendrían que hacer ajustes presupuestarios posiblemente en el aspecto de personal. La estructura final que se escoja dependerá, en primer lugar, de las premisas de que se parta, de los objetivos que quieran lograrse y, en segundo lugar, de las realidades fiscales y socio-políticas que en poca o gran medida distorsionen las metas que se proponga alcanzar.