

FE DE ERRATA
LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN PUERTO RICO
OCTUBRE 1988

- 1) página 5, línea 6, eliminar la referencia a la nota al calce número 7.
- 2) página 9, la nota al calce al final de la última oración debe ser la número 3.
- 3) página 52, último párrafo, línea 4, eliminar "los".
- 4) página 63, última línea, las últimas dos palabras deben leer "adjudicación justa".
- 5) página 185, cuarto párrafo, línea 4, debe leer "determinado".
- 6) página 196, párrafo cuarto, línea 7, debe leer "antes".
- 7) página 197, párrafo 6, línea 14, debe leer "Presidente".
- 8) página 205, las notas al calce números 89, 90 y 91 no aparecen en el orden correcto. Deben reenumerarse así: la actual 89 es la 91, la actual 90 es la 89 y la actual 91 es la 90.
- 9) página 224, nota al calce 2, línea 5, debe leer "repito".

TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO
CONFERENCIA JUDICIAL

*La Independencia Judicial
en Puerto Rico*



OCTUBRE 1988

TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO
SECRETARIADO DE LA CONFERENCIA JUDICIAL de Puerto Rico. Secre

Lcda. Carmen H. Carlos de Dávila, Directora
Lcda Lorraine Riefkohl Gorbea
Lcda. Fabiola Fernández Chaves
Lcda. Nydia E. Castro Piñeiro
Lcda. Vilma T. Torres López

La Independencia Judicial
en Puerto Rico.

Miembros Comité Asesor

Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi, Presidente

Hon. Miguel Rivera Arroyo
Hon. Abner Limardo
Hon. Angel F. Rossy
Hon. Pedro López Oliver
Hon. Angel G. Hermida Nadal
Hon. Fernando Gierbolini
Hon. William Fred Santiago
Lcda. Judith Berkan
Lcdo. Noel González Miranda

Lcdo. Carlos E. Ríos Gautier
Lcdo. Benjamín Rodríguez-Ramón
Lcdo. Samuel T. Céspedes
Lcdo. Manuel Martínez Umpierre
Lcdo. Salvador Antonetti
Lcdo. José Enrique Otero
Lcdo. Raúl González Díaz
Lcda. Maggie Correa
Lcda. Maricarmen Ramos de Szendrey

Miembros Ex-Officio

Hon. René Arrillaga Beléndez
Lcdo. Lino J. Saldaña

OCTUBRE 1988

I N D I C E

Página

| | |
|---|------|
| PREFACIO | viii |
| CARTA DE TRAMITE | xiv |
| I. Introducción | 1 |
| II. La Independencia Judicial; significado, alcance y contenido del concepto | 2 |
| A. Condiciones que garantizan la independencia judicial ... | 14 |
| 1. la integridad del juez | 15 |
| 2. sistema de nombramientos y renomimaciones judiciales | 15 |
| 3. nombramientos vitalicios | 17 |
| 4. la educación y la carrera judicial | 17 |
| 5. condiciones de trabajo; sueldo; recursos | 18 |
| 6. Autonomía Presupuestaria | 19 |
| 7. Cánones de Etica Judicial y Cánones de Etica Profesional | 19 |
| III. La Independencia Judicial en Puerto Rico | 21 |
| A. Sistema de Selección Inicial y Nombramientos Judiciales | 21 |
| 1. Trasfondo histórico | 21 |
| 2. Evaluación del sistema actual de nombramientos judiciales | 33 |
| 3. Recomendaciones | 38 |
| a. Corto Plazo | 39 |
| b. Mediano Plazo | 41 |
| c. Largo Plazo | 42 |

| | | |
|----|--|----|
| B. | Términos de duración de los nombramientos..... | 43 |
| 1. | La renominación y el juez en suspenso..... | 45 |
| 2. | La renominación y las presiones o influencias indebidas | 47 |
| 3. | La renominación y el Estado como litigante | 49 |
| 4. | La renominación y las funciones extra-judiciales.... | 53 |
| 5. | Recomendaciones | 56 |
| a. | Mediano plazo..... | 57 |
| b. | Largo plazo..... | 57 |
| C. | Carga de trabajo, recursos y compensación..... | 59 |
| 1. | Exposición..... | 59 |
| 2. | Recomendaciones..... | 67 |
| D. | Mecanismos de disciplina judicial..... | 69 |
| 1. | Exposición..... | 69 |
| a. | En general..... | 70 |
| b. | Legalidad..... | 71 |
| c. | Efectividad del sistema..... | 74 |
| d. | Efecto sobre el principio de la independencia judicial..... | 76 |
| e. | Justicia para con los magistrados..... | 77 |
| f. | Confianza del público..... | 78 |
| 2. | Recomendaciones..... | 78 |
| a. | Corto plazo..... | 79 |
| b. | Mediano plazo..... | 80 |

| | |
|---|-----|
| IV. La Evaluación Judicial..... | 81 |
| 1. Exposición..... | 81 |
| a. Trasfondo histórico; situación actual..... | 82 |
| b. Metas y Objetivos..... | 86 |
| Comentario..... | 87 |
| c. Comité de evaluación judicial..... | 89 |
| Creación..... | 89 |
| Facultades y funciones..... | 90 |
| Composición y recursos..... | 90 |
| Comentario..... | 91 |
| d. Criterios para evaluar jueces..... | 93 |
| En general..... | 93 |
| Integridad..... | 94 |
| Comentario..... | 95 |
| Temperamento..... | 96 |
| Comentario..... | 97 |
| Competencia y destrezas profesionales..... | 97 |
| Comentario..... | 98 |
| Laboriosidad y diligencia..... | 99 |
| Comentario..... | 100 |
| Metodología..... | 102 |
| Comentario..... | 103 |
| Quiénes y cuándo serán evaluados..... | 105 |
| Comentario..... | 106 |

| | | |
|--------------------|--|-----|
| | Procedimiento para evaluar..... | 106 |
| | Comentario..... | 108 |
| | Confidencialidad del informe; publicidad de la carta de evaluación..... | 109 |
| | Comentario..... | 110 |
| 2. | Recomendaciones..... | 110 |
| a. | Corto plazo..... | 110 |
| b. | Largo plazo..... | 111 |
| V. | La Autonomía Fiscal y Administrativa..... | 112 |
| A. | Autonomía fiscal..... | 114 |
| 1. | Puerto Rico - Proceso presupuestario - Desarrollo Histórico - Exposición..... | 118 |
| a. | Recomendaciones..... | 122 |
| Mediano plazo..... | 122 | |
| Largo plazo..... | 125 | |
| 2. | Administración y control de los Fondos - Desarrollo Histórico - Exposición..... | 125 |
| a. | Recomendaciones..... | 128 |
| B. | Autonomía de personal- Desarrollo histórico - Exposición..... | 130 |
| 1. | Planes médicos..... | 131 |
| a. | Recomendaciones..... | 132 |
| 2. | El sistema de Retiro de la Judicatura..... | 133 |
| a. | Recomendaciones..... | 138 |
| 3. | Plan de compensación a jueces en forma escalonada..... | 139 |
| a. | Recomendaciones..... | 140 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Factores, criterios y guías para la concesión de aumentos dentro del grado..... | 142 |
| C. | Organización de los tribunales..... | 144 |
| 1. | Sedes de los tribunales - Desarrollo Histórico | |
| | Exposición..... | 144 |
| | Efectos sobre la comunidad..... | 146 |
| | Efectos sobre el funcionamiento y administración de los tribunales..... | 147 |
| a. | Recomendaciones..... | 149 |
| | Mediano plazo..... | 149 |
| | Largo plazo..... | 150 |
| VI. | Resumen de Conclusiones y Recomendaciones..... | 151 |
| | Bibliografía Anotada..... | 175 |
| | Capítulo I..... | 175 |
| | Capítulo II..... | 176 |
| | Capítulo III..... | 182 |
| | Capítulo IV..... | 206 |
| | Capítulo V..... | 224 |

TABLAS

| | | |
|-----------|---|---|
| Tabla I | Relación de puestos autorizados de jueces número de jueces vacantes y número de jueces con términos vencidos..... | 1 |
| Tabla II | Tiempo promedio que han estado los jueces "Holding Over" Años 1980-81 a 1987-88..... | 2 |
| Tabla III | Tribunal de Primera Instancia Casos presentados en los que el Gobierno es litigante - Año Calendario 1987..... | 3 |
| Tabla IV | Tribunal Superior - Movimiento de casos por asunto - Años 1982-83 a 1986-87..... | 4 |

| | | |
|------------|--|---|
| Tabla V | Tribunal de Distrito - Movimiento de Casos por Asunto - Años 1982-83 a 1986-87..... | 5 |
| Tabla VI | Tribunal Superior - Casos civiles presentados por causa de acción Años 1982-83 a 1986-87..... | 6 |
| Tabla VII | Tribunal de Distrito - Casos civiles presentados por causa de acción Años 1982-83 a 1986-87..... | 7 |
| Tabla VIII | Relación de puestos de jueces de lo Civil-Superior vs. número de oficiales jurídicos autorizados (al 25 de mayo de 1988)..... | 8 |
| Tabla IX | Tribunal General de Justicia - Comparación de los aumentos presupuestarios solicitados vs. los aprobados - Años Fiscales 1978-79 al 1988-89..... | 9 |

ANEJOS

| | | |
|-----------|---|----|
| Anejo I | Oposición a designación inicial vitalicia de jueces por el Lcdo. Samuel T. Céspedes..... | 1 |
| Anejo II | Voto particular del Lcdo. Noel Gonzalez Miranda..... | 11 |
| Anejo III | Informe separado del presidente del Comité, Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi..... | 16 |
| Anejo IV | Voto particular al Informe sobre la Independencia Judicial por la Lcda. Judith Berkan..... | 21 |
| Anejo V | Carta del 21 de enero de 1988 dirigida al Hon. Rafael Hernández Colón, Gobernador de Puerto Rico, por el Hon. René Arrillaga Beléndez, Director Administrativo de los Tribunales..... | 29 |
| Anejo VI | Propuesta del Ex-juez del Tribunal Supremo Jorge Díaz Cruz sobre la evaluación y nombramientos de jueces..... | 30 |
| Anejo VII | Recomendaciones hechas por el Ex-juez del Tribunal Supremo, Mariano Ramírez Bages sobre la independencia judicial, proceso de nombramientos y reevaluación de los jueces y la autonomía presupuestaria de la Rama Judicial..... | 35 |

| | | |
|------------|--|----|
| Anejo VIII | Comunicación del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Lcdo. Manuel J. Fernós..... | 37 |
| Anejo IX | Comunicación del Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, Lcdo. Antonio García Padilla..... | 38 |

P R E F A C I O

Este Informe sobre La Independencia Judicial en Puerto Rico es el resultado de los trabajos del Comité Asesor designado por el Tribunal Supremo mediante Resolución del 13 de julio de 1988. La encomienda acorde con esta Resolución fue la de evaluar y hacer las recomendaciones que estimara pertinentes respecto al tema de la independencia judicial, que ha de tratarse en la Conferencia Judicial Especial convocada para los días 6, 7 y 10 de octubre del presente año.

El Secretariado de la Conferencia Judicial prestó a este Comité Asesor, presidido por el Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi, la ayuda de investigación, asesoramiento y labor secretarial necesaria para dar cumplimiento a la encomienda. El esfuerzo conjunto se concentró en la investigación y evaluación de las recomendaciones que para fortalecer el noble principio de la independencia judicial se han venido formulando a través de nuestra trayectoria constitucional en distintas épocas y por diversas fuentes. Los Informes del Secretariado La Judicatura Puertorriqueña, de octubre de 1981, e Inmunidad y Evaluación Judicial, de noviembre 1985, facilitaron sin duda la tarea, sin embargo, el Informe final, se traduce en una expresión muy particular de este Comité.

El enfoque que prevaleció en la dirección de los trabajos supone la aceptación de las premisas fundamentales de la separación de poderes, y las conclusiones y recomendaciones que se formulan parten del reconocimiento que el ejercicio del Poder Judicial exige como contrapartida mecanismos rigurosos de fiscalización interna y externa.

Para llevar a cabo la labor el Comité Asesor se organizó en tres Sub-comités que analizaron los asuntos que el Tribunal indicó fueran objeto de consideración principal. El Honorable Juez Angel G. Hermida, presidió el Sub-comité de Criterios y Métodos para la Selección y Nombramientos de Jueces del Tribunal de Primera Instancia y el Término de Duración; el Lcdo. Salvador Antonetti, el Sub-comité de Sistema de Evaluación Judicial y Proceso de Renominación de Jueces; y el Honorable Juez Miguel Rivera Arroyo, el Sub-comité de la Autonomía Presupuestaria de la Rama Judicial y su Impacto sobre las Condiciones de Trabajo de los jueces. El Presidente del Comité Directivo de la Conferencia Judicial, Lcdo. Lino J. Saldaña y el Director Administrativo de los Tribunales, Honorable Juez René Arrillaga Beléndez, fueron designados miembros ex-officio del Comité y participaron activamente en el proceso deliberativo.

Mediante anuncio publicado en la prensa se exhortó a la clase profesional togada y a la ciudadanía en general a enviar por escrito sus ideas y recomendaciones sobre el asunto en cuestión. El Presidente del Comité mediante carta invitó a los ex-jueces

del Tribunal Supremo de Puerto Rico y a los decanos de las Escuelas de Derecho, a expresar sus puntos de vista. Las observaciones y recomendaciones recibidas fueron consideradas por el Comité en pleno. Estos escritos forman parte de los apéndices de este Informe. Además, en respuesta a la invitación que se le hiciera, el Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, Lcdo. Antonio García Padilla, compareció en audiencia privada y expuso sus ideas sobre el tema.

Las recomendaciones producto de las deliberaciones de los distintos Sub-comités fueron discutidas por el Comité en pleno y las recomendaciones finales fueron aprobadas por mayoría de los miembros. Los nombres de los miembros que disintieron respecto algún asunto en particular se hacen constar en las notas bibliográficas correspondientes a dichos temas. De estos miembros el Presidente del Comité, Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi, el Lcdo. Noel González y el Lcdo. Samuel T. Céspedes, emitieron votos disidentes por separado. La Lcda. Judith Berkan emitió voto particular. Véanse Anejos I, II, III y IV. Aparte de estas disidencias, el resto del Informe fue endosado unánimemente.

Las recomendaciones que se formulan acorde con las conclusiones expresadas se clasifican en corto, mediano y largo plazo. La primera categoría supone que su viabilidad no depende de acción legislativa alguna y puede ser realizada por iniciativa de la Rama correspondiente. La segunda categoría implica acción

por parte de la Legislatura de Puerto Rico, y las recomendaciones a largo plazo comprenden cambios de orden constitucional.

El Informe consta de seis partes. La primera alude a las causas que motivaron la convocatoria de esta Conferencia Judicial Especial. La segunda recoge en términos generales, un marco teórico conceptual de la independencia judicial y expone esquemáticamente una declaración de principios sobre las condiciones que garantizan la independencia judicial en un sistema democrático estructurado bajo la separación de poderes.

La tercera parte señala desde una perspectiva histórica y funcional las condiciones que garantizan y las causas que amenazan la independencia judicial en Puerto Rico. En la cuarta parte se formula una propuesta de un programa de evaluación de la función judicial por iniciativa de la propia Rama, tan necesaria para cumplir efectivamente con la obligación de rendir cuentas sobre la labor judicial. Dicha propuesta está diseñada en atención a las necesidades y características peculiares de nuestra jurisdicción.

La quinta parte analiza el estado actual de la autonomía fiscal y administrativa de la Rama Judicial y señala recomendaciones para el logro de una autonomía plena acorde con el mandato constitucional.

La última parte constituye un resumen de las conclusiones y recomendaciones del Informe.

El Secretariado de la Conferencia Judicial desea hacer constar el esfuerzo y cooperación desplegados por los miembros de este Comité que estuvieron a la par con la encomienda asignada. La complejidad y amplitud del tema frente a una combinación de factores que exigieron prontitud y rapidez en el descargo impusieron limitaciones obvias al proceso. No obstante, el Informe constituye un buen esfuerzo de conjunto.

En el área de Autonomía Fiscal y Administrativa de la Rama Judicial se actualizó la información pertinente. La cooperación brindada a tales fines por las distintas unidades de la Oficina de Administración de los Tribunales fue de mucho valor.

El servicio del personal de la Biblioteca del Tribunal Supremo y de la Imprenta de la Oficina de Administración de los Tribunales, como siempre, fue de primer orden.

Finalmente, deseo reconocer una vez más la dedicación y sentido de responsabilidad del personal del Secretariado de la Conferencia Judicial. Las compañeras, Lcda. Lorraine Riefkohl, Lcda. Fabiola Fernández, Lcda. Nydia E. Castro y Lcda. Vilma T. Torres, se desempeñaron muy eficientemente en la redacción, investigación y asesoramiento continuo a los distintos Sub-comités y al Comité Asesor en pleno.

El trabajo secretarial merece una mención especial. La Sra. Elizabeth Valle y la Srta. Marissa Méndez, al igual que en encomiendas anteriores aportaron para la realización de este escrito su capacidad y dedicación más allá de lo que el deber exige.

La discusión de este Informe y de cualesquiera otros planteamientos sobre el tema, se llevará a cabo los días 6 y 7 de octubre de 1988 en la Conferencia Judicial Especial. El lunes 10 de octubre el Tribunal Supremo dará a conocer a la Judicatura y al país, su posición respecto a los asuntos objeto de las deliberaciones.

Espero que el Informe contribuya al diálogo de esta Sesión.



Carmen H. Carlos de Dávila
Directora del Secretariado
de la Conferencia Judicial

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Tribunal Supremo
Secretariado de la Conferencia Judicial
Apartado 2352
San Juan, Puerto Rico 00903

20 de septiembre de 1988

Hon. Víctor M. Pons Núñez
Juez Presidente
Tribunal Supremo
San Juan, Puerto Rico

Estimado Juez Presidente:

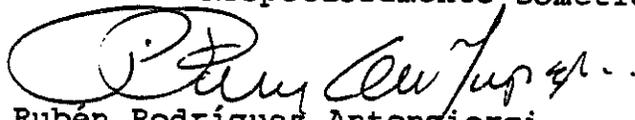
El Comité Asesor sobre Independencia Judicial, tiene a bien someter a la consideración de este Honorable Tribunal y de la Conferencia Judicial a celebrarse los días 6, 7 y 10 de octubre de 1988, el informe requerido a tono con la Resolución del 13 de julio de 1988. Dicho informe es el producto del esfuerzo y la dedicación conjunta de los miembros del Comité, apoyados por la investigación, el asesoramiento y la labor secretarial del personal del Secretariado de la Conferencia Judicial que nos fue asignado.

El Informe contiene una evaluación de los factores que afectan la independencia judicial en su más amplia dimensión. Las recomendaciones vertidas a través de los diferentes temas se hacen con el fin de alcanzar una verdadera independencia judicial en áreas tales como: selección y nombramiento de jueces y autonomía fiscal y administrativa. Por otro lado, conscientes de la responsabilidad que la independencia judicial implica, se propone un sistema riguroso de evaluación judicial. Todo ello apoyado en el convencimiento de que, de acogerse estas recomendaciones, ello redundará en una mejor administración de la justicia.

Los miembros del Comité le agradecemos al Honorable Tribunal Supremo la alta distinción que nos hizo al designarnos para formar parte del mismo y la oportunidad de servirle que nos brindó. Hemos llevado a cabo la encomienda con el mayor entusiasmo y dedicación.

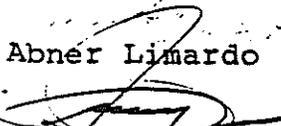
Por último, el Comité se pone a la disposición del Honorable Tribunal Supremo para cualquier gestión adicional relacionada con los temas objeto del informe.

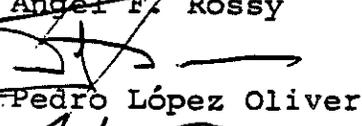
Respetuosamente sometido,


Rubén Rodríguez Antongiorgi
Presidente


Miguel Rivera Arcoy

Abner Linardo


Angel F. Rossy

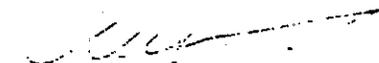

Pedro López Oliver


Angel G. Hermida

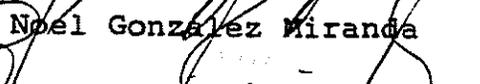

Fernando Gierbolini

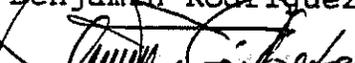

William Fred Santiago


Judith Berkan


Carlos Ríos Gautier

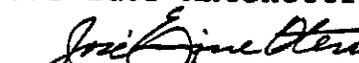

Noel Gonzalez Miranda


Benjamin Rodriguez-Ramón

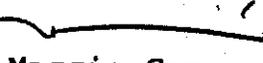

Samuel T. Cespedes


Manuel Martinez Umpierre

Salvador Antonetti


José Enrique Otero

Raúl González Díaz


Maggie Correa


Maricarmen Ramos de Szendrey

CAPITULO I

INTRODUCCION

El 14 de abril de 1988, mediante Resolución al efecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico convocó a una Sesión Especial de la Conferencia Judicial, con el fin de abordar el tema de la independencia judicial en su más amplia dimensión.¹ Las razones que motivan esta convocatoria se desprenden de la propia Resolución, la cual expresamente indica que:

"Los señalamientos hechos por el Juez Presidente señor Pons Núñez en sus expresiones públicas del pasado día 12 de abril de 1988 (véase anejo) por razón de la sustitución del Juez Superior Hon. Guillermo Arbona Lago por el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Rafael Hernández Colón, plantean serios problemas que reflejan una situación que constituye motivo de profunda preocupación para este Tribunal."

Por su parte, las expresiones públicas a las que alude la Resolución están contenidas en un comunicado de prensa del Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico que manifiesta lo siguiente:²

"Se me ha preguntado sobre mi posición en relación con la sustitución del Juez, Hon. Guillermo Arbona Lago por parte del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Rafael Hernández Colón. Respondo.

Aún cuando estoy consciente de que constitucionalmente la facultad para nombrar jueces reside en el señor

Gobernador de Puerto Rico, con el consejo y consentimiento del Senado, no puedo menos que expresar mi preocupación en relación con el ejercicio de esa discreción en este caso.

EL Juez Arbona Lago es uno de nuestros jueces superiores más distinguidos, con un historial limpio y quien ocupa, por designación administrativa, y por encomienda del Tribunal Supremo, importantes cargos dentro del Sistema Judicial. Por designación administrativa es Juez Administrador Auxiliar de la Región Judicial de San Juan, Juez Administrador de los Asuntos Civiles en el Tribunal Superior de esa Región y preside el Comité a cargo de crear los estándares de tiempo para resolver los casos civiles. Por encomienda del Tribunal Supremo actualmente ocupa la Presidencia del Comité de las Reglas de Procedimiento Civil de la Conferencia Judicial, cuyo Comité se encuentra actualmente laborando ardua y efectivamente en las encomiendas que se le han hecho.

En su quehacer diario los jueces tienen la obligación de decidir a favor de una parte u otra y como seres humanos, no somos infalibles. Lo importante es que se decida honestamente y con clara conciencia de la responsabilidad que se tiene. Una de las mayores responsabilidades que tiene la Rama Judicial es proteger los intereses particulares y sociales de los ciudadanos en contra de los errores y abusos de poder de los organismos gubernamentales. En esa delicada labor es imprescindible que los jueces nos encontremos libres de toda presión o amenaza que pueda consciente o inconscientemente, afectar el criterio recto que dicte nuestra conciencia.

En el caso particular del Juez Arbona, por su claro, limpio y distinguido historial, la falta de explicación para su sustitución combinada con determinaciones judiciales suyas desfavorables a organismos gubernamentales da lugar a la

especulación prevaleciente de que su sustitución obedece a recomendaciones y juicios basados en criterios ajenos a las más sanas normas democráticas susceptibles a ser interpretados como atentatorios contra la independencia de criterio judicial. La separación de poderes exige el buen uso del poder para fortalecer y dar contenido a las instituciones. Los malos usos sólo tienen el efecto de debilitarlos y ponerlos en entredicho.

Ante la conjunción de circunstancias que rodean este caso en particular, a mi juicio es menester que se divulguen oficialmente por el señor Gobernador las razones que han dado lugar a apartarse de la norma que debe prevalecer de que en casos como el del Juez Arbona la renominación debe ser regla. Otro proceder nos retrotraería a épocas pasadas, en distintas administraciones de gobierno, de triste recordación, para la Rama Judicial y la democracia puertorriqueña."

Posteriormente, el 13 de julio de 1988, el Tribunal Supremo emite una segunda Resolución, en la que fija como fecha de celebración de la Conferencia Judicial los días 6, 7 y 10 de octubre de 1988, y designa un Comité Asesor y los temas a ser cubiertos en la Sesión Especial.³ Dentro de la encomienda de tratar el tema en su más amplia dimensión, se indicó que se abordaran principalmente los siguientes aspectos:

a. El concepto de la independencia judicial a la luz de la Constitución del Estado Libre Asociado y de la legislación vigente, incluyendo el estudio sobre las obligaciones éticas que van unidas a la independencia judicial y el perfeccionamiento del principio de neutralidad política de la judicatura.

b. Criterios y métodos para la selección y nombramiento de jueces del Tribunal de Primera Instancia y el término de duración de los nombramientos.

c. Sistema de evaluación y proceso de renominación de jueces.

d. Autonomía presupuestaria de la Rama Judicial y su impacto sobre las condiciones de trabajo de los jueces. Este tema también abarca la autonomía administrativa de los recursos fiscales.

Se recalcó, además, que el proceso de estudio y reflexión no habría de limitarse a las alternativas viables dentro del sistema constitucional vigente, sino que también debían explorarse alternativas que requieran cambios constitucionales. En torno a los temas expresamente indicados, la Rama Judicial ya había hecho reclamos anteriores y recomendaciones específicas que requieren, en algunos casos, enmiendas constitucionales o legislación particular.⁴

La sustitución del juez Arbona Lago, a la que alude la Resolución y el comunicado de prensa, fue un hecho que llamó particularmente la atención, y creó honda preocupación en la Judicatura del país, debido a que se anunció antes de vencido el término, y recayó en un funcionario por quien el foro en general tiene la más alta estima debido al desempeño de una carrera judicial de excepcional cualificación. La sustitución coincidió también con el envío por el Gobernador de Puerto Rico,⁵ el 7 y

12 de abril de 1988, de una lista de renominaciones y nuevos nombramientos judiciales para el consejo y consentimiento del Senado. Además del sustituto del juez Arbona, entre los nuevos nombramientos se contaban otros diez cuya designación era también para sustituir a otros jueces de las categorías de distrito y municipal, cuyo término había vencido.⁷ Mediante este acto, el Gobernador, en el ejercicio indiscutible de su poder constitucional de nombramiento, realizó el más alto número de sustituciones que se haya registrado en la historia de nuestra Judicatura.

Por tales motivos, el procedimiento que se siguió para la selección y renominación de jueces quedó cuestionado y fue públicamente objeto de escrutinio y dura crítica. La sustitución de jueces en medio de una conjunción de circunstancias que sugerían ausencia de criterios válidos, originó, una vez más en nuestra historia constitucional, serios planteamientos y numerosas observaciones en lo que respecta al ejercicio del poder de nominar los jueces que habrán de servir a nuestro pueblo.

Desde la fecha en que se originó la controversia pública, han ocurrido, sin embargo, hechos que denotan actitud de reflexión en torno a la importancia del principio de independencia judicial en nuestro sistema democrático de gobierno. El Gobernador retiró varias de las sustituciones informando que lo hacía con el propósito de evaluarlas más

detenidamente; accedió por mediación de una Comisión del Colegio de Abogados a la creación de un Comité Asesor integrado por ocho miembros designados por él, cuatro de los cuales serán recomendados por el Colegio de Abogados por invitación del Gobernador, para estudiar y formular recomendaciones específicas para fortalecer la independencia judicial; y expresó su decisión de no tomar acción por el momento respecto a nuevos nombramientos hasta recibir las recomendaciones que, a tales efectos, habrá de formular la Rama Judicial en su Conferencia de octubre de 1988. A la luz de este contexto histórico es que habrá de cumplirse con la encomienda de este Honorable Tribunal.

La renominación de un juez no es sino una de las muchas circunstancias que en nuestro sistema de gobierno inciden sobre la independencia judicial. La ausencia del principio de mérito en el sistema prevaleciente de nombramientos judiciales, el estado actual de los procesos de evaluación y confirmación del Senado de Puerto Rico, la práctica de nombrar jueces en receso y de mantenerlos en suspenso una vez vencidos sus nombramientos, la obligación por ley de desempeñar tareas extrajudiciales relacionadas con el proceso electoral, las condiciones onerosas de trabajo unida a los bajos sueldos de los jueces, y la carencia de una autonomía presupuestaria efectiva se cuentan entre los factores y prácticas que definen la realidad de nuestra independencia judicial como presupuesto esencial para adjudicar la justicia.

El análisis objetivo de las condiciones que garantizan y de las causas que amenazan la independencia judicial, con miras al mejoramiento de nuestro sistema de administración de justicia, se origina en los mandatos éticos, profesionales y judiciales. Los abogados y los jueces deben y tienen que asumir con responsabilidad tales obligaciones para asegurar el fortalecimiento de la independencia judicial. Pero, más allá de estos principios rectores, vinculados insoslayablemente a la función judicial y al quehacer profesional, es imperativo reconocer la responsabilidad primaria que brota de nuestra propia constitución político-social. Acatar y velar que se respete la separación de poderes que rige nuestro esquema constitucional de gobierno es, a fin de cuentas, deber de todo ciudadano. La doctrina presupone la aceptación de unos parámetros constitucionales básicos para el bienestar de la comunidad. Los mismos fueron plasmados por el Juez Presidente, Hon. Víctor M. Pons Nuñez, en su mensaje en el acto de juramentación de nuevos jueces el 24 de junio de 1988:

"Primero, tenemos que reconocer que en nuestro sistema las tres ramas de gobierno están concebidas para servir al pueblo y que en la medida que no lo hacen pierden legitimidad. Segundo, que estas tres ramas no están concebidas para erigirse una sobre las otras ni para desdeñar una la función y los componentes de las otras. Tercero, que la única manera que nuestro pueblo puede asegurarse de que cada una de las ramas de gobierno cumple su función y misión de servir es mediante una enérgica y prudente fiscalización por

parte de las otras; y nótese que digo fiscalización y no intervención, pues, la primera es legítima y la segunda no lo es. Cuarto, que las distintas ramas de gobierno tienen la obligación y responsabilidad de cooperar entre sí en todo aquello que les sea propio. Quinto, que los jueces tenemos que velar por que esa independencia judicial no sirva para escudar nuestras diferencias personales ni para esconder actuaciones impropias tales como el comienzo innecesariamente tardío de las sesiones en los tribunales, las suspensiones innecesarias, el mal trato de testigos y la insensibilidad a sus problemas y así sucesivamente. Sexto, que a los jueces nos toca proteger y defender nuestros principios con mesura, serenidad, decoro, dignidad, sin personalismos y haciendo caso omiso a los ataques personalistas."

Es dentro del marco conceptual reseñado que el descargo de esta encomienda habrá de ser llevado a cabo por este Comité Asesor.

CAPITULO II

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL; SIGNIFICADO, ALCANCE Y CONTENIDO DEL CONCEPTO

El estudio de este principio de naturaleza multidimensional impone, de antemano, la tarea de precisar sus contornos y contenido mínimo. El término descrito como "sumamente complejo y poroso"¹ podría variar de significado dependiendo del contexto en que se pretende interpretar.

Por lo que respecta a esta encomienda, deben destacarse dos de sus componentes esenciales: la independencia judicial como principio político y la independencia judicial como exigencia y condición para el desempeño de la función judicial libre de intervenciones ajenas a este quehacer.

La primera se refiere al Poder Judicial como rama de gobierno independiente del Poder Legislativo y el Ejecutivo.² Bajo la doctrina de separación de poderes, el ejercicio de la facultad medular al sistema de revisar la constitucionalidad de las leyes, fundado en el principio de neutralidad política, erige, a su vez, al Poder Judicial como uno de los poderes que formula política pública dentro de la estructura gubernamental. El efecto práctico de esta doctrina, que determina nuestra organización política y la de muchas sociedades democráticas, es que la separación conceptual de las funciones no puede traducirse en una separación absoluta de poderes. La distribución no significa que el gobierno se divide en tres compartimientos cerrados, sin conexión o dependencia entre ellos.²

Por el contrario, la realidad es que la relación "es en gran medida de orden dinámico",⁴ de interdependencia, y como tal, despliega unos mecanismos de interrelación que garantizan armonía con el equilibrio constitucional que dicta este sistema. En el caso de la Rama Judicial, si bien es cierto que es la única que no le responde directamente al pueblo, ésta tiene que, por otros medios de fiscalización interna y externa, rendirle cuentas a los ciudadanos a quienes sirve, y supervisar, evaluar y disciplinar a los jueces, para el buen funcionamiento del sistema democrático.

Bajo este principio, nuestra historia constitucional, aunque breve en el correr del tiempo, ha dado ya indicios de firme arraigo y vitalidad. La aportación y estabilidad que a este proceso han brindado las tres ramas de Gobierno -Ejecutiva, Legislativa y Judicial- en el ejercicio del poder, refleja la existencia de una sociedad que, sobre intereses político-partidistas, conoce y sabe discriminar con respecto al buen uso del poder. Puerto Rico, en el mejor sentido político, se perfila como un pueblo respetuoso y guardián de las más sanas normas democráticas de gobierno.

El Poder Judicial ha desempeñado un papel esencial en esta trayectoria. Este Poder ha sido y es el factor de equilibrio decisivo en la relación dinámica de los poderes. Decisiones judiciales que han fijado condiciones y prerrogativas al ejercicio de las funciones de las otras ramas se han respetado y

considerado como las fuentes legítimas de interpretación definitiva de la Constitución de Puerto Rico.⁵

En su otra dimensión, la independencia judicial se visualiza, no como la independencia estructural con relación a las otras ramas, sino como la independencia del juez o los tribunales para adjudicar. La historia de los pueblos demuestra que, desde esta perspectiva, la independencia judicial funcional responde a un extraordinario interés vital a todas las sociedades que respetan el estado de derecho. En este sentido, innumerables constituciones y asociaciones de carácter internacional tales como la Federación Interamericana de Abogados y diversos organismos de las Naciones Unidas proclaman la independencia judicial como principio universal y de salvaguardia de los derechos humanos.⁶

Se observará que este segundo componente podría manifestarse independientemente de la organización política del Estado, cualesquiera que ésta sea, y se proclama como dogma o principio inherente a la función propiamente judicial. Esta independencia, a su vez, tiene un doble aspecto. En su proyección exterior, persigue la independencia del juez frente a los poderes políticos o presiones sociales, y en su proyección interior, la independencia del juez frente a las partes. Asegurar la existencia de la primera ha sido la preocupación principal de todos los intentos de reforma judicial en nuestra isla, a partir de la Constitución. Ambos aspectos, no obstante, persiguen dos fines complementarios:

1. Mantener una apariencia pública de independencia judicial, y ofrecer una garantía objetiva a la sociedad de que cuando el juez decide lo hace libre de presiones indebidas, conservando así la fe del pueblo en la integridad del sistema de administrar justicia. Como la proverbial mujer del César, el juez no sólo debe estar realmente libre de presiones indebidas, sino que la apariencia pública debe reflejar esa realidad.

2. Proteger en verdad al juez de aquellos enemigos de la justicia que estarían dispuestos a ejercer presiones indebidas, con tal de lograr algún mezquino interés particular. Esta protección es en verdad necesaria, no importa cuán grande sea la integridad del juez y cuán inquebrantable su voluntad de rechazar esas presiones. Ningún juez, por probo que sea, debe, tomando, por ejemplo, el caso en particular de la renominación, ser puesto en la disyuntiva de tener que escoger entre resolver cada caso conforme a la ley y su conciencia a costa de perder la oportunidad de ser renominado a un segundo término, o inclinar su decisión en favor de algún interés poderoso, como única forma de lograrlo. No basta con decir que un juez íntegro habrá de resistir esa presión, no importa el precio que tenga que pagar. Si el precio fuese perder la renominación, entonces el sistema de administrar justicia habrá perdido uno de sus más valiosos componentes, poco a poco los jueces íntegros irían desapareciendo, y en el sistema sólo permanecerán unos amilanados seres que ajustarán sus decisiones conforme puedan

favorecer los intereses de aquéllos que ostenten el mayor poder. Además está decir que la justicia nunca podría prevalecer bajo tal sistema.

Así concebida, debe resultar claro que el fin último de la independencia judicial no es el de poner al juez en un sitio privilegiado sino el garantizarle a la sociedad que los derechos de cada uno serán evaluados en un foro libre e imparcial, donde la ley y la justicia serán los únicos criterios de decisión. La independencia judicial es la única forma de proteger al país de los terribles e inevitables daños que significaría una Judicatura medrosa y sometida, dependiente del favor de los que ejerzan el poder en el momento, y obligada a defender, no la ley y la justicia, sino los intereses mezquinos de los más poderosos.

Sin embargo, es necesario señalar enfáticamente lo que la independencia judicial no significa. Independencia judicial no significa que los jueces pueden resolver los múltiples asuntos sometidos a su consideración, sin más límite que su propia opinión de lo que pueda ser justo o apropiado en cada caso. La idea de que el juez opera sin normas que lo restrinjan no es, en forma alguna, lo que significamos cuando se habla de independencia judicial. Por el contrario, es enteramente cónsono con el concepto de independencia judicial postular que todo juez debe funcionar dentro de un sistema de derecho estructurado por una multitud de reglas sustantivas, procesales y administrativas que obligan al juez cada vez que tiene que decidir.

De igual manera, debe quedar claro que la independencia judicial se refiere a algo muy distinto de la llamada discreción judicial. Esto último tiene que ver con el grado en que las reglas mencionadas compelen un resultado particular ante una situación concreta, y el grado en que el juez puede, dentro de unos límites flexibles fijados de antemano por las reglas aplicables, utilizar su buen juicio para ajustar el resultado, conforme las complejas circunstancias de la situación concreta.

Distinto de todo lo anterior, la independencia judicial tiene que ver con un conglomerado de condiciones idealmente dirigidas a garantizar que el juez, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, no estará sujeto a ningún tipo de presión indebida que pudiera moverlo, no sólo a violar las reglas antes mencionadas, sino incluso a ejercitar la discreción que esas reglas reconocen en una forma distinta a lo que su recta conciencia le indicaría en ausencia de tal presión.

Visto así el tema, la independencia judicial existe cuando el juez está libre para resolver los asuntos ante sí, sujeto únicamente a aquellas reglas que el sistema legal vigente reconoce como legítimas, y a los dictados de una recta conciencia.

A. Condiciones que garantizan la independencia judicial

El valor que representa la independencia del juez, en un sistema democrático estructurado bajo la separación de poderes y la doctrina de frenos y contra pesos, exige una serie de

condiciones internas y externas que garanticen esta vertiente de la independencia judicial. El juez y la sociedad a la que habrá de prestarle sus servicios deben cobrar conciencia que, en la medida que dichas garantías disminuyan o no se manifiesten, se socava y atenta contra la conciencia judicial.

1. La integridad del juez

La principal condición indispensable, aún cuando insuficiente por sí sola, es que el propio juez tenga aquella entereza moral y fuerza de carácter que le permitan sentirse libre en todo momento, capaz de enfrentarse con éxito a cualquier atentado, no importa cuán sutil o cuán burdo de limitar su independencia judicial.

Esta condición, que podríamos llamar de garantía interna, no se logra, a menos que el sistema de selección de jueces esté diseñado de una forma tal que asegure la identificación y nombramiento de jueces que posean la característica señalada, entre otras características también deseables; y que igualmente identifique y rechace de antemano aquellos seres débiles de espíritu que no podrían ofrecer una garantía de capacidad para resistir con éxito cualquier atentado de afectar su independencia.

2. Sistema de nombramientos y renominaciones judiciales

a. La segunda condición implica una garantía externa de que la selección inicial de los miembros de la Judicatura debe estar fundada sobre el principio de mérito. En

este contexto, el sistema de mérito significa que no será nombrado candidato alguno que no reúna las cualidades necesarias de competencia profesional. Este sistema asegurará la selección adecuada, tanto desde el punto de vista de capacidad y competencia como de integridad y formación moral. No hay duda, y es casi axiomático afirmar, que el sistema de selección de nombramientos que prevalezca en una comunidad es la medida más certera de la calidad de la justicia que se imparta. No debe este sistema responder o aparentar que responde a criterios político-partidistas, ya que esto constituiría una gran amenaza a la independencia judicial. Sin embargo, se acepta que, en un sistema democrático de gobierno, los nombramientos iniciales no pueden desligarse del proceso político existente, por lo que es permisible que el poder nominador tome en consideración la ideología y filosofía del candidato respecto a asuntos económicos y sociales, siempre que cumpla, a su vez, con los requisitos de competencia profesional que se requieran de un miembro de la Judicatura.

b. La situación en los casos de renominación es distinta, pues se trata de jueces en función cuya independencia puede verse seriamente amenazada por la intervención de criterios político-partidistas. En esta circunstancia, para asegurar la independencia judicial, la evaluación de la labor del juez para efectos de si debe ser renominado debe descansar en criterios estrictamente de méritos.

3. Nombramientos vitalicios

La permanencia del magistrado representa históricamente una garantía esencialísima contra la sumisión del juez a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El concepto implica un nombramiento de por vida, mientras el juez observe buena conducta. Esta garantía, a su vez, tiene necesariamente que estar acompañada de varios contrapesos que exigen, en primer lugar, la presencia de un sistema de selección que asegure que sólo los candidatos idóneos serán nombrados, y también la de un sistema de evaluación y disciplina que fije responsabilidades por un desempeño incompetente o impropio. El desarrollo de este programa de evaluación y disciplina judicial estará dirigido a garantizar que ningún juez que no esté capacitado profesional y emocionalmente para desempeñar sus funciones continuará como tal. Por otro lado, como corolario del principio de permanencia, ningún juez podrá ser suspendido o destituido sino por las causas y el procedimiento que determine la ley.

4. La educación y la carrera judicial

Una vez se designe un juez, el sistema debe proveerle un programa riguroso de educación judicial continua. Estos programas deben incluir el mejoramiento de los conocimientos prácticos y teóricos del derecho, al igual que el desarrollo de actitudes y aptitudes indispensables para la carrera judicial. En la medida que se fortalecen los programas de educación judicial, se fortalece la independencia, ya que se perfeccionan

los conocimientos jurídicos, se estimula el desarrollo intelectual y el enriquecimiento cultural, y se capacita a los jueces para enfrentarse a los problemas en forma lógica, desarrollándoles un sentido de responsabilidad y organización indispensable para la carrera judicial.

5. Condiciones de trabajo, sueldo y recursos

Una remuneración razonable, a tono con la importancia de la misión de los jueces, constituye otra condición indispensable para el fortalecimiento de la independencia judicial. Países que aprecian el desempeño de la función judicial, y cuya concepción nacional de la administración de la justicia reconoce la importancia fundamental de su buen ejercicio para preservar un régimen de democracia y de libertades, remuneran a sus jueces generosamente para asegurarles cierta independencia económica.

El efecto nocivo sobre el sistema, de no darse esta garantía, lo constituye las deserciones frecuentes de magistrados experimentados en las diferentes lides del derecho, y la ausencia de interés por parte de los más capacitados a ingresar en la Judicatura.

También garantiza la independencia judicial la distribución equitativa de la carga de trabajo y la asistencia, por medio de los recursos necesarios, para atender y aliviar dicha carga. En la medida que los jueces no disfruten de un sueldo y condiciones razonables de trabajo, se mina la fortaleza de la independencia judicial.

6. Autonomía presupuestaria

La autonomía fiscal, sujeta, naturalmente, a las restricciones constitucionales que impone el sistema, constituye uno de los requisitos esenciales para garantizar la independencia judicial. La autonomía fiscal plena reduce la intervención de los otros poderes y permite la planificación por anticipado de los programas que habrán de viabilizar las metas y objetivos de la Rama Judicial.

Esta garantía habrá de ser objeto de atención especial en el Capítulo V de este Informe.

7. Cánones de Etica Judicial y Cánones de Etica Profesional

La obligación de cumplir con los Cánones de Etica Judicial somete al juez a una estructura normativa diseñada especialmente para garantizar y fomentar la independencia judicial.

La disminución en cierto grado del ejercicio de libertades, tales como la de asociación y expresión, persigue, a cambio, la independencia del juez en el proceso decisonal. Específicamente, nuestros Cánones de Etica Judicial promueven la independencia judicial al requerir que el juez obre imparcialmente y excluya toda apariencia de que es susceptible de actuar a base de presiones o influencias indebidas.⁷

La clase profesional, por su parte, en cumplimiento de los Cánones de Etica Profesional, viene también obligada a promover y defender la independencia judicial para el mejoramiento de la

administración de la justicia. La denuncia de actos que atentan contra la independencia judicial y la vigilancia en la observancia de los cánones es obligación de todos: jueces, abogados postulantes y funcionarios gubernamentales. Todos los abogados tienen el deber de "esforzarse por impedir que en la selección de los jueces intervengan razones de orden político o personal" y "de velar que los jueces sean seleccionados a base de méritos profesionales, vocación para el alto ministerio de impartir justicia, rectitud, entereza de carácter y honradez indiscutible".⁸

CAPITULO III

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN PUERTO RICO

Las próximas secciones del Informe pretenden señalar en qué medida las garantías expresadas anteriormente respecto a la independencia judicial se manifiestan como cuestión de realidad en nuestra sociedad. Así se intenta analizar desde una perspectiva histórica y funcional el sistema de selección y nombramientos judiciales vigente; la fijación de los términos y las consecuencias que ésto ha tenido sobre la independencia judicial; y, en general, cómo la carga de trabajo y la limitación de recursos, los mecanismos para evaluar querellas contra jueces, la ausencia de un sistema de evaluación judicial, el ejercicio de funciones extra judiciales, y una autonomía presupuestaria limitada, definen y determinan el estado de este principio en Puerto Rico.

A tenor con dichas observaciones, se formularán las recomendaciones para resolver el problema apuntado, distinguiéndolas entre corto, mediano y largo plazo.

A. Sistema de Selección y Nombramientos Judiciales

1. Tránsito histórico:

La trayectoria histórica en Puerto Rico nos demuestra que el nombramiento de los jueces ha estado tradicionalmente a cargo del poder de nominación del Primer Ejecutivo.

En la época de la soberanía española era el Gobernador quien nombraba a todos los jueces. Aún con la reorganización del

sistema judicial por la Orden General Núm. 118 del 6 de agosto de 1899, se mantuvo el poder de nominación en el Gobernador, con la modalidad de que una Junta Judicial, compuesta por cinco abogados en puestos directivos en el Departamento de Justicia, le recomendaba al Gobernador candidatos para la Judicatura.

El cambio de soberanía trajo consigo algunas variantes. Bajo la vigencia de la Ley Foraker de 1900¹ el Presidente de los Estados Unidos nombraba los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico, con el consejo y consentimiento del Senado Federal. El Gobernador de la isla era el llamado a nombrar a los jueces de distrito (equivalentes a los jueces del Tribunal Superior de hoy día), con el consejo y consentimiento del Consejo Ejecutivo. Los demás jueces del sistema se nombraban según lo dispusiese la Asamblea Legislativa. Por tal razón, cuando, por virtud de la Ley del 10 de marzo de 1904, se reorganizó la Rama Judicial, se dispuso la elección popular de los jueces municipales y se mantuvo el nombramiento del Gobernador para los cargos de jueces de distrito.

La entrada en vigor de la Ley Jones de 1917 trajo consigo otro cambio, ya que eliminó la elección popular de los jueces municipales, disponiendo que éstos, al igual que los de distrito, serían nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.² Sin embargo, en lo referente al nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo, se siguió el mismo método establecido en la Ley Foraker: nombramiento por el

Presidente de Estados Unidos con el consejo y consentimiento del Senado de los Estados Unidos.

Décadas más tarde, con la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en 1952, se dispuso que todos los miembros de la Judicatura serían nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.³

El lenguaje constitucional expresa claramente el método de selección endosado por los delegados a la Convención Constituyente. Sin embargo, no puede obviarse que el método de selección que estableció la Constitución fue objeto de intenso debate en el seno de la Convención Constituyente.

La Escuela de Administración Pública, al presentar su informe a la Convención Constituyente, tuvo como meta el proponer un sistema de selección que garantizara la independencia judicial.⁴ En la búsqueda del método que cumpliera con este principio, hizo una ponderación entre el método de selección por voto popular y el método de selección por nombramiento del Ejecutivo.

Se encontró que el método de elección popular atentaba contra la independencia judicial. Tenía como fallas primordiales el que un cuerpo electoral numeroso no podía evaluar correctamente las cualidades que debía poseer un candidato a la Judicatura y además, conllevaba el riesgo de que la elección convirtiese a los jueces en candidatos políticos comprometidos con los sectores que le brindaran su apoyo.

El método de selección por nombramiento fue el más favorecido por la Escuela de Administración Pública. Los estudios realizados demostraron que en Estados Unidos este método garantizaba más la independencia judicial, ya que existía la probabilidad de que el Gobernador estuviese menos influenciado por consideraciones políticas que el cuerpo electoral o la Legislatura. Sin embargo, el Informe señala que ésta no es precisamente la experiencia en Puerto Rico, donde, tradicionalmente, las consideraciones político-partidistas han intervenido en los nombramientos judiciales.

Tras la evaluación de estos factores, la Escuela de Administración Pública llegó a la conclusión de que el mejor método para Puerto Rico sería la creación de un Consejo Judicial⁵ cuya función consistiría en proponer candidatos al Gobernador para que él hiciera el nombramiento a base de la lista de esos candidatos. La confirmación por el Senado no sería necesaria, ya que las facultades del Ejecutivo quedaban limitadas previamente con las recomendaciones del Consejo Judicial. En caso de que se optara por mantener el requisito de confirmación por el Senado, debería limitarse a que sólo hubiese un rechazo.

El establecimiento de este Consejo Judicial respondía a dos principios fundamentales: proteger el sistema de mérito y reducir la intervención de consideraciones político-partidistas en los nombramientos.

Contrario a las recomendaciones de la Escuela de Administración Pública, la Comisión de la Rama Judicial de la Convención Constituyente optó por proponer que el Gobernador hiciera los nombramientos con el consejo y consentimiento del Senado. La Comisión entendió que éste era el sistema más aceptado en los Estados Unidos, que tradicionalmente ha culminado en la selección de jueces más idóneos y competentes.

Al presentarse dicha recomendación al pleno de la Convención Constituyente, los delegados propusieron varias enmiendas cuya discusión se basó en la ponderación de dos principios fundamentales: la independencia judicial y el sistema democrático de gobierno.

El Sr. García Méndez, recogiendo el sentir de los delegados republicanos, propuso que se obligara al Gobernador a nombrar los jueces de entre los candidatos que le recomendase un Consejo Judicial. El establecimiento de dicho Consejo respondía al interés de garantizar la independencia judicial:

"...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."⁶

Sin embargo, otros delegados consideraron que, en la búsqueda de esa independencia judicial, no se podía llegar al punto de que el Gobernador y los senadores electos por el pueblo no interviniesen en el nombramiento de los jueces, dejando estos nombramientos a merced de una clase profesional. La creación de un Consejo Judicial implicaría:

"...divorciar la selección de los jueces del proceso político de un pueblo, para entregarlos a la selección de una clase, que es la clase profesional que tiene que postular ante esos mismos jueces."⁷

Por otro lado, el sentir de los delegados socialistas se iba al extremo de querer garantizar el sistema democrático de gobierno proponiendo que el pueblo, mediante elecciones, eligiera sus jueces. Entendían ellos que, al igual que se garantizaba la participación del pueblo en la selección del Poder Ejecutivo y el Legislativo, también debía exigirse en el Poder Judicial para mantener un adecuado balance de poderes:

"...y en el balance de los poderes y en la separación y en la independencia de todos esos poderes es imprescindible que no existan eslabones de cadenas que aten a esos poderes, y lo único que puede romper esos eslabones de esas cadenas para impedir la intervención de los poderes con otros es la voluntad del pueblo emitida en los comicios..."⁸

Al llevarse a votación las distintas enmiendas, se derrotó el establecimiento de un Consejo Judicial y se derrotó el método de elección popular. Como posición conciliatoria prevaleció la recomendación de la Comisión de la Rama Judicial de que el

nombramiento se haga por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.

En los años siguientes a la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la situación judicial se caracterizó por la ausencia de un sistema de mérito y la marcada intervención de consideraciones político-partidistas en el nombramiento de los jueces. Ante esta realidad se han hecho varios intentos por parte de la Rama Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial para lograr que el proceso de selección y nombramiento garantice una completa independencia judicial.⁹

Ya en 1959, a los pocos años de entrar en vigor la Constitución, el Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico¹⁰ proponía la creación de un Consejo Judicial que recomendara al Gobernador candidatos a jueces e invocaba la necesidad de establecer un sistema de mérito.

En ese mismo sentido, la Sra. Nélide Marín de Muñoz Amato,¹¹ en un abarcador estudio sobre el Poder Judicial, recomendó que el Juez Presidente, asesorado por un Consejo Judicial, hiciera las recomendaciones de candidatos al Gobernador y que los nombramientos se hicieran exclusivamente a base del mérito de los candidatos.

Posteriormente, en 1963, el actual Gobernador de Puerto Rico, Hon. Rafael Hernández Colón, en el artículo Sobre la selección de la Judicatura¹² recomendó que se mantuviera el

nombramiento del Gobernador, sujeto a la confirmación del Senado. Sin embargo, señaló la necesidad de establecer un mecanismo que preparara una lista de candidatos elegibles para que el Gobernador hiciera los nombramientos. Propuso que la preparación de la lista de candidatos elegibles estuviera a cargo de una Comisión creada para estos fines o que la preparara el Colegio de Abogados.¹³ Si se optara por confiarle al Colegio de Abogados la preparación de la lista, el procedimiento consistiría en someter los nombres de los candidatos al Colegio de Abogados. Luego, en la Asamblea Anual, cada colegiado, mediante un sistema uniforme de puntuación, haría una evaluación secreta del candidato. Finalmente, se computaría la valoración que los colegiados le asignaran a cada aspirante y aquéllos que obtuvieran determinada puntuación pasarían a la lista de elegibles.

En 1965, en el Informe sometido al Tribunal Supremo por el Comité para el Estudio y Evaluación del Sistema Judicial, se recomienda, por vez primera, una enmienda a la Sección 8, Artículo V de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, para que se cree, con rango constitucional, un Consejo Judicial. Este Informe puntualiza que, en la composición del Consejo Judicial, se le dé amplia participación a la Rama Judicial, ya que:

"Es completamente inconcebible la actual práctica de que los dirigentes de la Rama Judicial no participen, cuando debiera ser

todo lo contrario, que esta Rama tuviese plena autonomía, para asegurar su imparcialidad..."¹⁴

En ese mismo año -1965,- se hizo el primer intento por parte de la Rama Ejecutiva de establecer un mecanismo mediante el cual se garantizara la independencia judicial. El entonces gobernador, Hon. Roberto Sánchez Vilella, anunció la creación de un Comité Asesor de Nombramientos Judiciales cuyos propósitos eran: establecer un sistema de mérito, adelantar la realización de la carrera judicial, evitar presiones político-partidistas en los nombramientos, y sistematizar la administración, de manera que se pudiera mantener un registro de personas idóneas para la Judicatura.

Las funciones de este Comité eran entrevistar, investigar, evaluar y recomendar candidatos para jueces. Su composición consistía de un abogado postulante, un representante de las escuelas de derecho, un juez activo, un abogado no practicante y cuatro ciudadanos que no fueran abogados, presididos por el Secretario de Justicia, quien no tenía derecho al voto en las deliberaciones.

Dicho Comité se mantuvo activo y sometió varios informes al Gobernador, pero no es hasta el 26 de febrero de 1973 que, mediante Orden Ejecutiva del Gobernador, Hon. Rafael Hernández Colón, se institucionaliza el Comité Asesor para Nombramientos de Nuevos Jueces del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico. Mediante esta Orden Ejecutiva se formalizó legalmente la

creación del Comité y se dispuso específicamente lo concerniente a su composición y funcionamiento; estaría compuesto por once miembros designados por el Gobernador, que ocuparían sus cargos sujetos a la discreción de éste. El Comité debería adoptar un reglamento interno de operación, teniendo presente que sus funciones consistían en estudiar, entrevistar, evaluar y recomendar candidatos nuevos para ocupar cargos en el Tribunal Superior y en el Tribunal de Distrito.

Posteriormente, en 1974, en el Informe sometido al Consejo sobre la Reforma de la Justicia en Puerto Rico por la Comisión para el Estudio de los Tribunales, se recomendó nuevamente que se elevara a rango constitucional el Comité Asesor de Nombramientos, manteniendo el poder de nombramiento en el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Se sugirió que la composición del Comité no respondiera a consideraciones político-partidistas y que se le concediera participación efectiva al Poder Judicial, al Colegio de Abogados y a los ciudadanos.

Al advenir el Hon. Carlos Romero Barceló gobernador de la isla, se emite otra Orden Ejecutiva el 17 de enero de 1977, en la cual se creaba el Comité Asesor de Nombramiento de Nuevos Jueces del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico. El Comité tenía las mismas funciones que el Comité creado bajo la administración del Gobernador Hernández Colón. Sin embargo, a diferencia de éste último, no se estableció un número

determinado de miembros y se dispuso que el Secretario de Justicia lo presidiese.

El Comité Asesor de Nombramientos creado por Sánchez Vilella en 1965, por Hernández Colón en 1973 y por Romero Barceló en 1977, tenían la característica común de que la designación total de sus miembros estaba a cargo del Gobernador. Esto permitía la intervención de la política partidista en el proceso de selección y nombramiento.

A este nuevo problema responden las inquietudes del ex-juez presidente del Tribunal Supremo, Hon. José Trías Monge, recogidas en El Sistema Judicial de Puerto Rico¹⁵ y las expresiones hechas en La Judicatura Puertorriqueña.¹⁶ Ambos, conscientes de la amenaza que representa para la independencia judicial el hecho de que el Gobernador nombre todos los miembros del Comité Asesor, proponen una composición que aminore el efecto del factor político-partidista. Además, reiteran la recomendación de elevar a rango constitucional el Consejo Judicial.¹⁷

El ex-juez Trías Monge recomienda un Consejo Judicial integrado por el Juez Presidente del Tribunal Supremo, quien lo presidirá, dos jueces nombrados por el Tribunal Supremo, tres abogados electos por el Colegio de Abogados y tres ciudadanos que no sean abogados, elegidos por el Tribunal Supremo o por el Gobernador. Se observa que en dicho Consejo predomina la participación de miembros de la Rama Judicial. El Informe La

Judicatura Puertorriqueña recomienda, por su parte, que el Consejo lo compongan representantes de las escuelas de derecho, representantes del Colegio de Abogados y ciudadanos que no sean abogados.

Sin embargo, la experiencia en estos últimos años refleja que las ramas políticas no han favorecido los reclamos para la creación de este Consejo Judicial. Se observa, en cambio, una marcada tendencia, a partir del 1965, a establecer un Comité Asesor que colabore con el Gobernador en la difícil tarea de los nombramientos judiciales.

La Orden Ejecutiva Num. 4491, emitida por el Gobernador Hernández Colón el 19 de julio de 1985, omite, no obstante, la creación de este mecanismo y establece un procedimiento para el nombramiento y renominación de jueces al Tribunal de Primera Instancia y al Juzgado Municipal, en el cual el proceso de evaluación se encomienda al Colegio de Abogados y a la Rama Judicial.

Dos años después de esta Orden Ejecutiva, la preocupación por la intervención político partidista en los nombramientos continua manifestándose y, en el Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, de marzo de 1987, se propone nuevamente la creación de un Comité Asesor:

"Creemos deseable la creación de este comité como parte de un esfuerzo genuino por atenuar los vicios del partidismo que constituye el principal obstáculo al establecimiento de un verdadero sistema de méritos en la designación de los jueces..."¹⁸

Este Informe recomendó que se aprobara legislación que permita que los nombramientos de los jueces se hagan por el Gobernador a base de una lista de candidatos sometida por un Comité Asesor, en el que estarían representados los ciudadanos, abogados, miembros de la Judicatura y profesores de derecho.¹⁹

En definitiva, la experiencia histórica demuestra que el sistema de selección de jueces, en el cual el Gobernador controla todo el proceso, sujeto únicamente a un eventual poder de veto del Senado, necesita ser mejorado. Es necesario reconocer, sin embargo, que aún cuando el sistema, tal y como está establecido, no ofrece adecuadas garantías de que los jueces seleccionados sean verdaderamente independientes, con contadas excepciones, los jueces han ejercido su función sin sujeción alguna a influencias indebidas.

2. Evaluación del sistema actual de nombramientos judiciales

El procedimiento para el nombramiento y renominación de jueces al Tribunal de Primera Instancia y al Juzgado Municipal, que estableció la actual administración, está descrito en la Orden Ejecutiva Núm. 4491, antes aludida.

A tenor con la Orden, se dispone que la persona interesada llene una solicitud en el Secretariado para Nombramientos Judiciales, ubicado en el Departamento de Justicia. En los casos de nombramientos iniciales, funcionarios del Departamento de Justicia harán una investigación del candidato y le someterán

un informe al Gobernador. El Colegio de Abogados, al cual se le enviará copia de las solicitudes de los aspirantes, podrá evaluar a todos los candidatos y le informará al Gobernador el resultado de su evaluación, indicando si el candidato está "excepcionalmente bien calificado", "bien calificado", "calificado" o "no calificado". En los casos de renominaciones, se le solicitará a la Rama Judicial información sobre la integridad, competencia, productividad y temperamento de los jueces. El Colegio de Abogados, por su parte, también podrá evaluar los jueces y otorgarle una calificación en la misma forma que lo establecido para los nombramientos iniciales.

Este procedimiento y la Orden Ejecutiva ameritan ser reexaminados, ya que adolecen de unas fallas que limitan realmente la consecución del logro de nombramientos judiciales basados en criterios de excelencia e idoneidad.

La Orden no requiere que se enumeren los criterios utilizados para evaluar al aspirante, ni la expresión de datos mínimos que fundamenten la conclusión relativa al grado de su calificación. En el aspecto de la renominación, no exige claramente la evaluación del juez que el poder nominador pretende sustituir, lo que permite la sustitución en total desconocimiento de las calificaciones del juez a ser sustituido. Además, resulta notable el hecho de que nada se dispone para un proceso de evaluación en casos de reclutamiento activo. El propio Gobernador reconoce la existencia de algunas

de estas fallas; así lo expresó en la reciente inauguración del Centro Judicial de Carolina:

"Hoy quiero hacer un llamado a los organismos evaluadores de la Rama Judicial y al Colegio de Abogados, para que iniciemos las gestiones que conduzcan a mecanismos de evaluación más efectivos en el examen de la labor de los jueces candidatos a renominaciones y ascensos, y de los abogados que aspiran a su primer nombramiento... El Colegio de Abogados debe ayudar al Ejecutivo a identificar los candidatos más sobresalientes. La utilización de criterios subjetivos (atributos y características personales) y objetivos (competencia y experiencia profesional) deben exponerse con precisión y detalle al Primer Ejecutivo para que tengan verdadero significado y relieve.

Igualmente, la información debe dar cuenta de su competencia profesional en el campo del derecho; y también sobre su conducta en sala hacia litigantes, testigos y abogados, su temperamento judicial y sobre el comportamiento ético."20

Por otra parte, la realidad nos demuestra que el Colegio de Abogados, al cual el Gobernador le asignó las facultades de evaluar a los candidatos para nombramientos iniciales y para renominación, tradicionalmente no ha contado con los recursos, ni métodos de evaluación que alcancen el grado de confiabilidad requerida para esta seria tarea.

Aunque el Colegio ha hecho esfuerzos por descargar las obligaciones impuestas en el Canon 10 de Etica Profesional y ha asesorado a Comités de distintos gobernadores, varios factores impiden que recaiga sobre esta institución una facultad

determinante en el proceso de evaluación de nombramientos. La tarea requiere personal administrativo, técnico y de apoyo que implica erogaciones fuera de su alcance. Además, el Presidente no tiene directriz ni restricción institucional alguna que garantice que las personas que él designe a la Comisión de Evaluación de Nombramientos Judiciales posean los atributos necesarios para descargar la encomienda. Por esto, la calidad de la composición de esta Comisión está sujeta a variaciones. Es de apuntarse también que existe un riesgo real de conflicto de intereses cuando todos los evaluadores son abogados postulantes sujetos a encontrarse ejerciendo ante aquéllos a quienes evalúan. Por último, no puede ignorarse que, al presente, el Colegio se enfrenta a un pleito que amenaza seriamente su propia existencia como institución de colegiación compulsoria.

La participación efectiva de la Rama Judicial también se ha visto limitada por la ausencia de un programa de evaluación que le permita evaluar sistemáticamente al juez candidato a renominación o ascenso. En cuanto a este proceso en particular, la intervención de la Rama Judicial es, más que deseable, altamente necesaria.

Por lo expuesto, el procedimiento vigente no cumple la función para la cual fue concebido: establecer mecanismos eficientes mediante los cuales el poder nominador pudiera tener a su alcance mayor información y asesoramiento por parte del foro

puertorriqueño respecto a los candidatos que desean ocupar cargos en la Judicatura. La realidad es que el Gobernador obtiene información de estas y otras fuentes adicionales; por lo que resulta difícil determinar sobre qué bases o criterios descansa verdaderamente el sistema. Como consecuencia, la confiabilidad de la información es cuestionable.

Por otra parte, la intervención del Senado en el proceso es fundamental para establecer el balance entre las tres ramas del gobierno; en este contexto, tiene la responsabilidad de pasar juicio sobre las calificaciones del nominado, a través de la Comisión de Nombramientos. Sin embargo, la experiencia demuestra que, en el desempeño de esta función, tampoco se cuenta con un sistema objetivo de evaluación, regido por guías o criterios definidos, que realmente ayude a determinar si el candidato posee las cualidades óptimas para ocupar un cargo en la Judicatura.

El 11 de julio de 1988, el Presidente del Senado, Hon. Hernández Agosto, designó una Comisión que asesorará a la Comisión de Nombramientos en el proceso de evaluación de candidatos a la Judicatura. Las funciones de dicha Comisión consistirán en hacer recomendaciones sobre cómo debe ser evaluada la información sobre los nominados que provea la Rama Ejecutiva y la Administración de los Tribunales, y cómo se recopilará información sobre la práctica profesional, situación financiera, participación cívica y comunitaria, y contenido del examen sicométrico de los nominados. También hará recomendaciones sobre

la preparación y celebración de vistas públicas, cómo se hará la evaluación integral de la información disponible y qué organización debe tener el Senado para cumplir con una evaluación profesional y objetiva.²¹

3. Recomendaciones

Las recomendaciones que se han de plantear parten de la aceptación de las siguientes premisas, intrínsecas al sistema democrático de gobierno.

a. La determinación respecto a quién y cómo se seleccionan los jueces, supone, entre otras, la decisión de hasta qué medida las fuerzas políticas prevaletientes habrán de participar en el proceso de selección.²²

b. Bajo el esquema constitucional de tres poderes que rige nuestra sociedad, el juez desempeña una importante función como forjador de política pública. No se puede, por tal razón, cercenar el sistema democrático y desligar totalmente el proceso de selección de aquéllos que le responden directamente al pueblo.

Las ramas eminentemente políticas -Ejecutiva y Legislativa- son parte vital en cualquier proceso de selección.

c. Un sistema de selección judicial fundamentado en el principio de mérito es totalmente armonizable con los principios expresados. Dicho sistema representa la mejor garantía para el desarrollo pleno de la independencia judicial; principio éste igualmente indispensable dentro del régimen de una verdadera democracia.

Existe conciencia también de que, "ningún método de selección de jueces es perfecto, ni constituye garantía infalible contra la designación de personas no aptas". . . "no creemos posible aislar totalmente el elemento político-partidista en los nombramientos judiciales."²³ Lo que importa es que la persona seleccionada sea idónea y reúna las cualidades deseadas en un buen juez.

Dentro de este marco de referencia, las recomendaciones, atendiendo al mecanismo, posible viabilidad y tiempo que pueda tomar su instrumentación, están clasificadas como a corto, mediano y largo plazo. Se distingue, además, entre los nombramientos iniciales y la renominación. Esta última será objeto de discusión y recomendaciones particulares en secciones posteriores del Informe.

a. Corto plazo

Resulta obvio que el procedimiento actual de nombramientos iniciales adolece de una serie de fallas que, por las razones anteriormente expuestas, ponen en riesgo la implantación eficaz del sistema de mérito. Por esta razón, recomendamos al Honorable Gobernador que, mediante Orden Ejecutiva, designe un Comité Asesor de Nombramientos Judiciales Iniciales, cuya composición representativa sería la siguiente: tres miembros ex-officio: el Director Administrativo de los Tribunales, un ex-juez del Tribunal Supremo nombrado por el Gobernador por recomendación del Tribunal Supremo, y el Presidente del Colegio de Abogados; tres

abogados nombrados por el señor Gobernador; y tres ciudadanos que no sean abogados, nombrados, a su vez, por los otros seis miembros designados.²⁴

La función de este Comité Asesor consistirá en evaluar los candidatos y recomendar los más idóneos, basándose exclusivamente en el principio de mérito.²⁵ Tal función no limita el ejercicio del poder nominador, ya que éste podrá enviar para evaluación tantos candidatos como quiera. La evaluación rigurosa bajo criterios y términos expresos, y la ampliación del ámbito de la investigación brindarán garantías de buen asesoramiento.

El éxito de este Comité dependerá de la calidad y nivel profesional de los miembros que lo compongan. No debe proyectar la apariencia de que responde enteramente a intereses político-partidistas; por eso, la participación de miembros ex-officio es importante, ya que aminora dicha posibilidad. Deberá asignársele su propio presupuesto, contar con el asesoramiento técnico necesario y operar totalmente de forma autónoma.

Consideramos que se fortalece el principio de la independencia judicial, si el Gobernador solo selecciona los candidatos que le certifique este Comité. Comités Asesores de esta naturaleza han tenido precedentes en nuestra historia y han contribuido a que excelentes abogados engrandezcan la Judicatura con sus nombramientos. Así se intentaría crear "una tradición nueva que al echar raíces y mostrar sus beneficios pueda

convertirse en una realidad tan potente e inquebrantable como la misma ley."²⁶

Aunque la experiencia revela que intentos de similar naturaleza han resultado inoperantes en determinados períodos históricos, también refleja que propuestas como éstas dependen esencialmente del elemento humano que habrá de instrumentarlo. Gobernadores que han contado con mecanismos semejantes y prestado deferencia a sus criterios han hecho realidad la implantación del sistema de mérito y contribuido, en efecto, a mejorar el sistema de selección judicial.

b. Mediano plazo

La existencia de este Comité Asesor podría instituirse también por la vía legislativa.²⁷ Así no estará necesariamente atado a la promulgación de una orden ejecutiva.

El marco constitucional vigente permite la creación de Comités cuya función sea estrictamente de asesoramiento que en modo alguno atente contra el poder nominador. Cualquier intento legislativo debe responder al interés esencial de salvaguardar la independencia judicial.²⁸

Sin limitar la discreción del poder nominador, dicha legislación debe incorporar el sistema de mérito; estatuir los criterios de selección; asegurar una composición similar a la del Comité Asesor recomendado anteriormente; facilitar los recursos mínimos de funcionamiento; y proveer para el reclutamiento activo de los candidatos idóneos.

La instauración de este tipo de Comité contribuye a fortalecer las raíces sociológicas de nuestra independencia judicial y, en la medida que su funcionamiento sea exitoso, contribuye también a que el Senado de Puerto Rico pueda descargar con eficiencia y responsabilidad pública su facultad constitucional.

c. Largo plazo

No obstante, la medida que verdaderamente remediará los problemas que recurrentemente han surgido en torno al sistema de selección judicial implica un cambio de orden constitucional.

La incorporación del Consejo Judicial y del sistema de méritos en el Artículo V de la Constitución garantizaría que la selección obedezca a estas consideraciones estrictamente y evitaría, en todo lo que se pueda, la introducción de criterios espúreos. Dicha enmienda constitucional reconocería la legitimidad de la intervención del Gobernador y el Senado, pero la selección tendría que hacerse de entre unos candidatos objetivamente evaluados y certificados por el Consejo Judicial. Sin embargo, no se fijarían límites al número de candidatos que podrían ser sometidos a la consideración del Gobernador; y éste tendría, además, amplia libertad para solicitarle al Consejo que evaluara sus candidatos.

La composición representativa de este cuerpo constará en la Constitución, y se vislumbra que tal Consejo esté integrado por tres jueces seleccionados por la Rama Judicial, según se disponga

por ley; tres personas nombradas por el Gobernador; y tres ciudadanos que no sean abogados nombrados por los primeros seis.²⁹

En definitiva, la limitación constitucional consiste en que el Gobernador no ejercerá su poder a menos que el candidato haya sido certificado como idóneo por este Consejo. Su finalidad no afecta el balance de las tres ramas de gobierno; el propósito es garantizar la independencia judicial haciendo recomendaciones exclusivamente a base de principios de mérito.

B. Términos de duración de los nombramientos

La fijación por ley de los términos de duración de los cargos judiciales en el Tribunal de Primera Instancia se adoptó después de un extenso debate en la Convención Constituyente entre los que sostenían esa posición y los que respaldaban el nombramiento por vida.³⁰ Prevaleció con dicha decisión el ánimo de brindar seguridad al sistema democrático, dándole al pueblo la oportunidad a:

revisar periódicamente, en alguna forma, cual deberá ser la actitud de sus jueces en la interpretación de las leyes que periódicamente el pueblo va estableciendo a través de su poder legislativo".³¹

No pasó inadvertido el hecho de que la renominación, consecuencia altamente probable al vencerse el término, habría de exponer al juez a situaciones verdaderamente lamentables por las influencias político-partidistas.³² Por encima de esto prevaleció el sentir de que era más importante para nuestro

sistema el sujetar la renominación a criterios que respondieran más de cerca al proceso democrático.

Por tal motivo, "independientemente de su sabiduría,³³ nuestro esquema constitucional y estatutario, atendiendo al equilibrio y excesiva concentración de poderes, contempla como norma que la fijación de términos razonablemente largos y la estabilidad que ofrece la prohibición en la reducción de éstos constituye suficiente garantía para la independencia judicial.³⁴ A la luz de este contexto histórico es que se deben evaluar sus consecuencias, dada la vigencia actual de tales señalamientos.

A partir de la Constitución, la insatisfacción histórica con esta norma ha sido sustentada por estudiosos de la administración de la justicia e informes exhaustivos de la propia Rama Judicial.³⁵ La presión del ingrediente político-partidista ha continuado manifestándose en el proceso de renominación en grado cada vez mayor.³⁶ Esto, unido a la ausencia de un sistema de evaluación sistemático, que permita apreciar la labor y comportamiento del juez, agrava la situación descrita. Como bien se indicó en el Informe La Judicatura Puertorriqueña, "el vencimiento del término judicial en Puerto Rico, pues, nunca ha sido, ni ceñido ni medido con la evaluación subjetiva u objetiva de los servicios prestados."³⁷ La realidad es que ni la Rama Judicial, ni la Ejecutiva, han podido desarrollar un sistema de evaluación con criterios

pre-establecidos que permitan reducir al mínimo la influencia político partidista. Como consecuencia de lo anterior, el proceso de renominación ha debilitado la independencia judicial y puesto en riesgo el objetivo de la carrera judicial. Veamos aparte algunas de las prácticas y consecuencias que se derivan de la fijación de términos.

1. La renominación y el juez en suspenso

La fijación del término, con la consabida disposición de que los jueces desempeñarán sus cargos hasta que su sucesor tome posesión, constituye una amenaza evidente a la independencia judicial.³⁸ Es incuestionable que todo juez en suspenso se halla expuesto a fuertes presiones psicológicas, y su condición lo convierte en el blanco ideal de influencias indebidas.

En su origen, este mecanismo se concibió para no interrumpir los servicios judiciales, ya que, de ser sustituido un juez, éste no tendría que abandonar sus funciones hasta que el nuevo ocupare el cargo. Pero la disposición de ley que autoriza esta práctica no impone límite de tiempo alguno para actuar, y el Ejecutivo no ha desplegado la diligencia que requiere un asunto de esta naturaleza. Por ejemplo, en los últimos cinco años fiscales, (1984-88) han quedado "holding over" a la vez, en distintos años, un máximo de nueve y un mínimo de cinco jueces del Tribunal Superior; hasta un máximo de veinticuatro y un mínimo de ocho jueces de distrito; un máximo de dieciocho y un mínimo de trece jueces municipales. Al presente, hay en

suspense ocho jueces del Tribunal Superior, dieciocho jueces de distrito, y trece jueces municipales.³⁹ Si comparamos estas cifras con los datos que refleja el Informe La Judicatura Puertorriqueña, para idéntico intervalo de tiempo, se observa que la tendencia del Ejecutivo a mantener jueces cuyo término ha vencido, sin renombrar o sustituir, es consecuentemente igual.⁴⁰

Tomando como base los años comprendidos entre 1980 a 1988, se puede afirmar que el tiempo promedio en suspense es el siguiente: 16 meses para el Juez del Tribunal Superior; 20.9 meses para el Juez de Distrito y 37.5 meses para el Juez Municipal. Hay jueces del Tribunal Superior que han estado hasta un máximo de cincuenta y tres meses en suspense; jueces de distrito hasta un máximo de ochenta y cinco meses; y jueces municipales hasta noventa y seis meses.⁴¹

El hecho de mantener jueces en suspense no significa por otra parte, que como práctica constitucional el poder nominador haya recurrido al mecanismo de la sustitución. La sustitución en la historia judicial nuestra es la excepción. A grandes rasgos, la Tabla I,⁴² refleja que en la categoría de jueces del Tribunal Superior, durante los últimos treinta y seis años no ha habido ninguna sustitución, y sólo se cuentan dos intentos por sustituir jueces de esta categoría.⁴³ En este mismo intervalo de tiempo, sólo seis jueces de distrito y cuatro jueces municipales han sido sustituidos. La verdad es que, aunque se establecen términos de duración y a pesar de los

períodos prolongados de jueces en suspenso, de facto la gran mayoría de los jueces que no renuncian al vencerseles el término son renominados.⁴⁴

2. La renominación y las presiones o influencias indebidas

Merece comentario especial el ejercicio de presiones o influencias indebidas cuando el término de duración se halla próximo a vencer o ha vencido y el juez está sujeto a renominación o ha solicitado ascenso a categoría superior.

Con reiterada frecuencia se comenta entre los jueces las diversas manifestaciones de esta práctica. Indagaciones por parte de funcionarios gubernamentales (legislativos o políticos) y hasta por aquellos que ostentan su representación o hacen alarde de su amistad, sobre el estado de algún caso; solicitudes o gestiones de empleo en los tribunales para parientes y familiares; cuestionamientos sobre la forma o resultado de una determinación judicial son algunos de estos ejemplos.

Por otra parte, debe destacarse también que, en el sistema de renominación actual, la evaluación que se le solicita al Colegio de Abogados expone al juez a otra fuente de presiones. Por virtud del Reglamento de la Comisión sobre Evaluación de Nombramientos Judiciales existen cinco sub-comisiones asesoras regionales que tienen la tarea de evaluar a los jueces que sean candidatos a renominación. De esa forma, la sub-comisión de la región sur evalúa los jueces de Ponce, Guayama y Aibonito, la de

la región metropolitana evalúa los jueces de San Juan y Río Piedras, la de la región este evalúa los jueces de Caguas, Carolina y Humacao y finalmente, la de la región noroeste evalúa los jueces de Bayamón, Arecibo y Utuado.⁴⁵ Bajo estas circunstancias, es inevitable que abogados postulantes pertenecientes a estas sub-comisiones comparezcan ante jueces que están en espera de ser renominados. La situación constituye un elemento de coacción constante, que se acentúa más aún en las regiones judiciales pequeñas. El proceso, obligatoriamente, afecta la apariencia de imparcialidad.

Existen en nuestro ámbito, no hay duda, multiplicidad de circunstancias que imponen presiones sobre el juez de variables matices y muchas de éstas deben su origen a la realidad ineludible del vencimiento del término.

Los términos existentes, (12, 8 y 5 años), en el caso de los jueces del Tribunal Superior, del de Distrito y Municipales respectivamente, aún cuando fueron determinados pensándose que eran lo suficientemente largos para afianzar la estabilidad del servicio y la independencia del juez, en la práctica, sitúan al juez en posición de desventaja. La realidad es que, durante la vigencia del cargo, los jueces se hallan sujetos a serias restricciones que los aíslan de la corriente económica y del mercado de empleo, y les impiden cultivar relaciones profesionales, requisito éste bien importante en la práctica de la abogacía. El término del cargo, por otra parte, no es lo

suficientemente largo, ni ofrece garantía alguna de permanencia, como para permitir que se ejerza con la tranquilidad y reto que otras profesiones brindan. Es de esperarse, entonces, que estas circunstancias creen en el juez incertidumbre y ambivalencia respecto a su posición futura dentro del sistema.

El conjunto de estas realidades pone en riesgo la independencia judicial, ya que puede convertir a los jueces en víctimas de un sistema que les obligue a decidir entre lo que su conciencia judicial les dicta, o sucumbir ante el ejercicio de presiones indebidas para obtener la renominación.

3. La renominación y el Estado como litigante

Otra circunstancia que amerita destacarse, de entre las que inciden en el proceso de renominación, es la participación del juez en pleitos en que el Estado Libre Asociado es parte. Resulta obvio que, en el sistema de selección judicial que impera actualmente, el juez de instancia, diferente de los honorables jueces del Tribunal Supremo, que son nombrados por vida, siente sobre sí una presión indebida cuando el Estado es parte, que no existiría si no estuviera sometido eventualmente a una renominación.

En nuestra jurisdicción, el Estado es uno de los principales litigantes, en carácter de demandado o demandante, y parte esencial en la administración de la justicia criminal.⁴⁶ El Departamento de Justicia, cuyo representante es el abogado del

Estado, es la agencia del Ejecutivo responsable de atender estos asuntos, directamente o a través de la contratación de bufetes privados.

Naturalmente, no todos los pleitos en que participa el Estado revisten la misma importancia ni hay de por medio en ellos cuestiones de política pública. Sin embargo, no es menos cierto que, en algunos, el Estado tiene un interés bien especial en su resultado. Pueden ser casos donde haya de por medio cuestiones de política pública, o casos donde exista un gran riesgo de que recaiga en su contra una sentencia por una suma monetaria considerable, o casos penales donde la opinión pública o ciertos sectores exigen que el gobierno procese y encuentre culpables a los acusados.

En estas circunstancias, conociéndose que es un hecho la participación activa del Departamento de Justicia en el asesoramiento a la Rama Ejecutiva cuando de nombramientos judiciales se trata, y siendo el Estado una de las partes principales en el litigio, se suscita, obviamente, una situación de conflicto. Aún cuando no se incurra en intentos evidentes para influir indebidamente en el resultado de una decisión, el mero hecho de existir esta situación indeseable afecta adversamente la independencia judicial. Claro está, cuando esas presiones se manifiestan abiertamente por parte de funcionarios gubernamentales o por personas que alegan representar a esos funcionarios, entonces la situación se torna sumamente peligrosa e intolerable.

La existencia de un proceso judicial, imparcial e independiente, es preceptiva, tanto en las controversias entre los ciudadanos, como en las controversias entre el Estado y el ciudadano particular.⁴⁷ Sin embargo, en el caso del Estado como litigante, el juzgador viene obligado a aplicar ciertas reglas y leyes que condicionan y limitan la inmunidad del soberano. Por su parte, "El Estado, como litigante, tiene una responsabilidad aún mayor que cualquier persona, pues su función es, en adición a cualquier otra, ejemplarizante. El Estado debe ser tan celoso y escrupuloso, como el que más en que se cumplan los más altos fines de juego limpio, y buena fe en los litigios, que se suscitan ante los Tribunales del país. Para ello, el ejemplo propio es indispensable."⁴⁸

Lo anterior no significa que el juez tenga que mostrar mayor interés al aplicar el precepto legal y modificar la norma de imparcialidad para promover los intereses estatales. Pero no es menos cierto que, en una circunstancia como la apuntada, se halla en una situación sumamente delicada.

Finalmente, dentro de este contexto, otro aspecto que podría atentar contra la independencia judicial es la facultad del Secretario de Justicia para determinar si asume la representación legal de un juez que es demandado en su capacidad oficial por virtud de la Ley núm. 9 de 26 de noviembre de 1975, 32 L.P.R.A. 3086-3092. Según dicta este estatuto, el Secretario de Justicia toma la determinación inicial sobre si se asume la

representación legal de un funcionario contra quien se alega violaciones a los derechos civiles, y además, considerando los hechos que determine probados el tribunal o que surjan de la prueba desfilada, decidirá si procede el pago de la totalidad de la sentencia que le fuere impuesta a los funcionarios.

El hecho de que el Secretario de Justicia determine si asumirá la representación legal de un juez demandado por alegadas violaciones a los derechos civiles incide en la independencia de aquel juez que, como parte de sus funciones, tenga ante su consideración casos en los que el Estado es parte litigante, y empaña la apariencia de imparcialidad de la Judicatura en general, cuando, ante la eventual posibilidad de una demanda de esta naturaleza, la representación legal y la responsabilidad por la sentencia que recaiga dependan de la decisión de este funcionario. Esta situación puede evitarse si tal determinación recae en la Rama Judicial, la cual está en mejor posición de conocer los hechos y tiene, a su vez, un verdadero interés de prevalecer.

Se recomienda que se estudie la posibilidad de que, mediante acción legislativa, estas funciones se trasladen a la Rama Judicial. Se contempla que sea el Director Administrativo quien tome esa determinación y quien decida, a base de los hechos que determine probados el tribunal, si procede el pago de la totalidad de la sentencia que le fuere impuesta al juez. En caso de determinarse que se asumirá la representación

legal del juez, ello recaerá en la División Legal de la Oficina de Administración de los Tribunales.

Por otro lado, existe conciencia de que tal propuesta puede ser objeto de críticas, ya que la Rama Judicial tendría la labor de investigar las quejas o querellas y de representar a los jueces cuando sean demandados por alegadas violaciones de derechos civiles. Sin embargo, para resolver este conflicto, podría destacarse un personal administrativo para atender las quejas con el fin de desligar las funciones investigativas de las funciones de representación legal.

En conclusión, el juez, dentro de un sistema que fija términos a la duración del cargo, que adopta como práctica el mantener jueces en suspenso y cuya renominación y seguridad económica podría, en alguna medida, estar influenciada por decisiones que afecten al Estado, no puede considerarse independiente.

La reducción o eliminación de tales circunstancias en el sistema fortalecería la independencia judicial y, en última instancia, a quien más beneficiaría es al ciudadano que tiene que litigar en contra del Estado Libre Asociado.

4. La renominación y las funciones extrajudiciales

Otro factor que no puede dejarse de señalar y que atenta contra la independencia del juez sujeto a renominación o ascenso es la encomienda a los jueces, por mandato legislativo, de participar en el proceso electoral en carácter de presidentes de

las comisiones locales.⁴⁹ El asunto ha sido ampliamente discutido en varios informes de la Rama Judicial y objeto de análisis por varios miembros de la profesión.⁵⁰ Todos, invariablemente, tienden a destacar los planteamientos de inconstitucionalidad que reviste la encomienda y coinciden además en que:

"existen claramente consideraciones de política pública que aconsejan eliminar a los jueces como funcionarios electorales. El interés de aislar a los jueces de la política partidista, de eliminar estas consideraciones en el proceso de nombramiento y confirmación, de garantizar una mayor eficiencia al trámite judicial y evitar los conflictos de intereses y de lealtad personal, son factores adicionales que aconsejan la no asignación de funciones electorales".⁵¹

No existe duda de la necesidad de lograr tal objetivo, si bien es cierto que dicha designación como supervisor principal del proceso electoral constituye un reconocimiento de la integridad e imparcialidad de los jueces. La reconocida existencia en nuestro país de un alto grado de política partidista impone sobre el juez asignado a tal tarea una presión más. Demás está recalcar la circunstancia indeseable y crítica que se crea, tanto para el magistrado como para el sistema, cuando hay que presidir una comisión local de elecciones y el término se halla pronto a vencer o el juez está en suspenso.⁵² La apariencia de imparcialidad se vulnera cuando el juez sujeto a renominación tiene que tomar decisiones que afectan uno u otro partido político local.

Un sondeo de opinión entre varios jueces asignados a dichas funciones refleja que, por la naturaleza política del proceso y porque les resta tiempo para ejercer sus funciones judiciales, deben buscarse alternativas que los releven de dichas funciones.⁵³ Del acercamiento se deduce que el juez se halla expuesto, además, a ciertos factores que afectan su labor y vida personal. Algunas comisiones se reúnen en horas laborables y otras fuera de horas laborables. Hay jueces que deciden cuándo y cuánto tiempo se reúne la comisión, mientras que otros no intervienen en este asunto. En los casos en que las reuniones se celebran fuera de horas laborables el impacto en la labor podría ser mínimo, pero representa, por otra parte, carga adicional de trabajo para el juez y le afecta su vida familiar.

Cuando las reuniones se llevan a cabo en el horario regular el efecto en la labor judicial es significativo. Muchas veces ocasionan suspensiones de casos, especialmente cuando están en una etapa en que no pueden ser atendidos por otros jueces de la Sala. Si el juez puede hacer arreglos para que otros jueces atiendan sus calendarios, cuando esto ocurre, se sobrecarga a otros jueces que también tienen que atender su calendario regular. Estas consideraciones de índole práctica, unidas a las de naturaleza constitucional, aconsejan, por lo tanto, que se endosen las recomendaciones de estudios anteriores que proponen la eliminación de los jueces de funciones administrativas eleccionarias.⁵⁴

5. Recomendaciones

Las diversas formas en que la fijación y eventual vencimiento del término de los nombramientos, incide, de hecho, en la independencia judicial, lleva al replanteamiento, en este momento, de si el propósito que se quiso perseguir aventaja a las consecuencias nocivas y detrimenales de esta norma.

La combinación de los efectos que la renominación ha causado y causa al juez y al sistema nos lleva a recomendar que la Rama Judicial debe afianzar y garantizar su independencia judicial mediante la obtención del nombramiento vitalicio para todos los jueces de primera instancia.

El nombramiento vitalicio del juez es uno de los componentes esenciales del principio de inamovilidad. Muchos países lo consagran en sus constituciones; ese es el caso de Alemania, Austria, Brasil, Luxemburgo, Holanda, Francia, Italia y Estados Unidos, en donde los jueces del sistema federal tienen tal protección.⁵⁵ En Puerto Rico, durante la segunda mitad del siglo XIX, llegó a tener vigencia el carácter vitalicio de los nombramientos judiciales.⁵⁶ No es, por lo tanto, totalmente ajeno a nuestra tradición la extensión de tal privilegio a toda la Judicatura. Su implantación fortalecería, sin lugar a dudas, la independencia judicial:

"Es incuestionable que mientras mayor sea el término de duración de un juez en su cargo, menos intervenciones ajenas habrá que afecten la imparcialidad e independencia judicial que debe permear y

caracterizar un sistema judicial. La estabilidad que tales términos imprimen y la ausencia de las presiones psicológicas que la renovación del término de juez conlleva, son fundamentos suficientes para favorecer tal enfoque."⁵⁷

a. Mediano plazo

Tomando en consideración que el esquema constitucional vigente impone a la Legislatura la tarea de establecer los términos de los nombramientos judiciales, se propone que, por vía de legislación, se establezcan términos vitalicios hasta la edad de retiro compulsorio para todos los cargos judiciales. Aunque en la Constitución no se establecieron los nombramientos de por vida para los jueces del tribunal de instancia, tampoco se impusieron límites para los términos que habrían de fijarse. Por lo tanto, la legislatura quedó con la potestad de determinar su duración.⁵⁸

b. Largo plazo

La recomendación que se propone como medida a largo plazo es elevar a rango constitucional este tipo de nombramientos. Esta reforma es fundamental, si se quiere garantizar la total independencia judicial y proteger definitivamente a los miembros de la Judicatura de las presiones e inconvenientes que implica cualquier sistema de renominación.

No obstante, esta recomendación, bien se implante por la vía constitucional o estatutaria, conlleva reconocer que implica unos riesgos que deben ser atendidos adecuadamente.

Debe reconocerse, en primer lugar, que el nombramiento vitalicio de un juez no capacitado es un mal mayor que el nombramiento por un término menor. Es por ello evidente que cualquier intento de establecer un término vitalicio debe ir acompañado de un proceso de selección que asegure que sólo los candidatos más idóneos ingresarán al sistema. A esos efectos, en otra parte de este informe se hicieron recomendaciones al respecto.

La selección de un candidato idóneo no es, sin embargo, garantía de que, una vez asuma el cargo de juez, realizará su labor adecuadamente. El comportamiento de los seres humanos puede cambiar con los años e inclusive la seguridad que representa el término vitalicio puede ser motivo de que determinados jueces asuman actitudes negativas en el ejercicio de su función, como podrían ser, entre otras, la indolencia, el desinterés o actitudes abusivas. Por eso, cualquier cambio hacia el sistema de nombramiento vitalicio debe ir igualmente acompañado de unos mecanismos y garantías de la propia Rama Judicial que aseguren que el nombramiento vitalicio no será una carga permanente para el sistema.

Entre los recursos disponibles actualmente para atender las realidades anteriores, se hallan las causales y procedimientos de destitución y separación de jueces de sus cargos.⁵⁹ Pero, no basta con un mecanismo que sancione conducta aislada, altamente reprobable en un funcionario de la categoría de juez,

toda vez que algunas de las causales que ponen en acción estos procedimientos no están vinculadas necesariamente, al desempeño diario de la función judicial. Por ello, es necesario establecer un sistema objetivo y eficiente de evaluación periódica de dicha labor para poder atender las fallas en la atención de los asuntos ante la consideración judicial, que no implican un proceso disciplinario.

Por lo que respecta a la necesidad de reforzar los procedimientos disciplinarios actuales, el asunto se discute ampliamente en la sección D de este Capítulo III. La evaluación judicial, por su parte, será objeto de análisis en el Capítulo IV. Por ende, sólo se interesa señalar aquí que, para que el nombramiento vitalicio cumpla sus fines, dicha evaluación debe realizarse por un organismo ajeno a los vaivenes políticos, a las influencias de otras ramas de gobierno y a personas e intereses afectados por las decisiones del juez en cuestión.

C. Carga de trabajo, recursos y compensación

1. Exposición

En Puerto Rico, insistentemente se alude a la profunda insatisfacción y pérdida de confianza pública en el sistema de administrar la justicia. Ciertas críticas persistentes del público que acude a los tribunales en busca de justicia, y de muchos de los componentes del sistema, -fiscales, abogados y funcionarios administrativos-, por la demora, a veces excesiva

en el trámite de los pleitos, han sido confirmadas por estudios realizados a iniciativa de la propia Rama Judicial.⁶⁰ No se pueden, sin embargo, atender objetivamente tales críticas sin hacer mención de la carga de trabajo, condiciones y recursos de apoyo que tradicionalmente ha caracterizado a nuestra Judicatura.

La experiencia a través de los años demuestra que nuestros tribunales constantemente se han caracterizado por una carga de trabajo excesiva. Esto representa para el sistema una seria amenaza a la calidad de los trabajos judiciales y a la rapidez con que se puedan desempeñar y, en el plano individual, se traduce en la presencia de un volumen numeroso de casos activos que constituye una presión constante para cada uno de los jueces, lo cual atenta verdaderamente contra la independencia judicial.

En la consideración de este problema, debemos tener presente las palabras del Hon. Víctor Pons, Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico, ante la sesión especial de la Conferencia Judicial de Puerto Rico, el pasado 19 de mayo de 1988:

"Es preciso destacar que la carga de nuestros Jueces de Primera Instancia resulta de las más altas en los EE.UU. Para el año 1986-87 ascendía a 1,795 casos por Juez Superior y 2,056 por Juez de Distrito. Para el último año que tenemos estadísticas comparadas, que es el 1984, los jueces de Puerto Rico ocupaban el tercer lugar como los jueces de más carga de trabajo en todas las jurisdicciones de que se obtuvieron datos. Asimismo

ocupaban el cuarto lugar en cuanto a índice de resolución, que en aquel año fue de 92.56. Como hemos visto, este año el índice de resolución es mayor que eso y mayor que el índice más alto de las jurisdicciones de EE.UU. comparadas para 1984."

Cuantitativamente, la carga de trabajo en el Tribunal de Primera Instancia se ha mantenido relativamente estable en los últimos cinco años. Sin embargo, esto no significa que la carga de trabajo haya disminuido. El promedio de casos presentados por año durante los últimos cinco años asciende a 114,488 en el Tribunal Superior y 153,509 en el Tribunal de Distrito. Ante esta carga de trabajo, las estadísticas reflejan que el promedio de casos resueltos por año durante los últimos cinco años asciende a 113,380 en el Tribunal Superior y a 152,928 en el Tribunal de Distrito.⁶¹

En el plano individual, estos datos reflejan que para el año 1986-87, cada juez del Tribunal Superior resolvió un promedio de 1,226 casos, que equivale a un promedio de 5.08 casos por cada día laborable del año, (a base de 241 días laborables) y cada juez de Distrito resolvió un promedio de 1,669 casos que equivale a 6.92 casos por cada día laborable.⁶²

Sin embargo, en términos reales, para el año 1986-87, había cuatro vacantes en el Tribunal Superior y dos vacantes en el Tribunal de Distrito, lo que significa que en el Tribunal Superior cada juez resolvió un promedio de 1,285 casos al año,

que equivale a 5.33 casos por día laborable, y en el Tribunal de Distrito cada juez resolvió un promedio de 1,723 casos al año, que equivale a 7.15 casos por día laborable.⁶³

En el Tribunal Superior, los casos criminales presentados aumentaron en 7,104 (30.5%) durante los últimos cinco años, mientras que los casos civiles presentados se redujeron en 8,315 (8.8%). La labor realizada en casos resueltos ha tenido sus fluctuaciones, pero, en términos generales, el promedio de índice de resolución en los últimos cinco años ha sido de 99.06⁶⁴ y las estadísticas reflejan una tendencia de aumento. Por ejemplo, para el período de 1985-86, el índice de resolución era 96.8, aumentando para el período de 1986-87 a 98.6.

En el Tribunal de Distrito, los casos criminales presentados se han mantenido en el mismo nivel en los últimos cinco años. Los casos de tránsito presentados aumentaron en 17,319 (30%) y los casos civiles presentados se redujeron en 11,826 (20.1%). Las resoluciones han fluctuado paralelamente con las presentaciones, manteniéndose un índice de resolución promedio de 99.58.⁶⁵

Aunque el número de casos presentados se ha mantenido estable en ambas secciones del Tribunal de Primera Instancia, no es menos cierto que la distribución o composición de ese cúmulo de casos ha variado.⁶⁶ En términos generales, se observa que ha habido una reducción tanto absoluta como relativa en los

casos que suelen ser más sencillos. Por otro lado, ha habido un aumento considerable en aquellos casos que se reconoce son de más complejidad.

Por tal motivo, aunque en lo civil las estadísticas demuestran que en el Tribunal Superior se redujeron los casos presentados en un 8.8%, al analizar la composición por materia o causa de acción, se observa una merma significativa en los casos de licencia para portar armas y un aumento considerable de demandas en materias más complejas como son procedimientos especiales, recursos extraordinarios, salarios y daños y perjuicios.⁶⁷ La situación en el Tribunal de Distrito es similar; se observa una reducción de 23.2% en casos de cobro de dinero y un aumento en los casos de contribuciones, salarios y daños y perjuicios.⁶⁸

Ciertamente, este tipo de litigación compleja consume más tiempo desde la fecha de presentación hasta la resolución final. Son casos de múltiples partes en los que abundan las mociones de prórrogas y suspensiones, el descubrimiento de prueba requiere programación y mayor participación del Tribunal en esta fase del proceso; la celebración de conferencias con antelación al juicio son indispensables y la celebración del juicio, por la naturaleza de la prueba, podría tomar más tiempo de lo normal. Son materias también que requieren estudio concienzudo para lograr una adjudicación justa.⁶⁹

La situación en el área de lo criminal es similar. En el Tribunal Superior el porcentaje de casos graves ha aumentado; para 1982-83 los casos graves constituían un 64.1% del total de casos criminales presentados, y para 1986-87 los casos graves representaban un 87.4% del total de casos criminales. En el Tribunal de Distrito se han mantenido en el mismo nivel de 1982-83 a 1986-87.

Los casos criminales presentan unas dificultades particulares que contribuyen grandemente a la congestión en el tribunal. En el sistema de justicia criminal, además de los tribunales, interviene la Policía, el Departamento de Justicia y la Administración de Corrección. Los problemas operacionales propios de estas agencias afectan la administración de la justicia y se hallan, naturalmente, fuera del control de la Rama Judicial. Con frecuencia ocurren tardanzas en el diligenciamiento de las citaciones y las incomparecencias de los policías ocasionan suspensiones. Los fiscales, por otro lado, tienen tanto volumen de trabajo que son frecuentes las incomparecencias y tardanzas a las vistas. Las instituciones penales, por su parte, muchas veces no tienen listos a los confinados para llevarlos a tiempo al tribunal.⁷⁰ La combinación de todos estos elementos afecta los procesos criminales y tiende a una acumulación de casos que constituye motivo de honda preocupación en la administración de la justicia criminal.

El aumento en los casos civiles complejos, el problema que de por sí representan los casos criminales, y la realidad de que en los últimos cinco años han sido bastantes las vacantes en cargos de jueces son factores que, indudablemente, han afectado el índice de resoluciones.

En los últimos cinco años ha habido regularmente vacantes en el Tribunal Superior y el Tribunal de Distrito. Para el año 1982 a 1983, había una vacante en el Tribunal Superior y tres vacantes en el Tribunal de Distrito, para el año 1983 a 1984, había tres vacantes en el Tribunal Superior y dos en el Tribunal de Distrito; y en el año de 1984 a 1985 llegaron a existir nueve vacantes en el Tribunal Superior y diez vacantes en el Tribunal de Distrito. En los años siguientes siempre hubo vacantes en ambas secciones del Tribunal de Primera Instancia. Para el año 1985 a 1986, hubo siete vacantes en el Tribunal Superior y una vacante en el Tribunal de Distrito; y en el año de 1986 a 1987, hubo cuatro vacantes en el Tribunal Superior y dos en el Tribunal de Distrito.⁷¹

El efecto de esta situación va más allá de lo que los datos estadísticos representan. Cada vez que un puesto queda vacante se afecta el 100% del calendario que tenía asignado el juez, aunque éste sea sustituido inmediatamente. La situación se agrava si el puesto permanece vacante por un período prolongado.

Recientemente, en el período entre 1985 y 1988, se autorizaron nuevas plazas para un total de ciento ocho cargos de

jueces del Tribunal Superior, de los cuales restan por llenar cuatro vacantes. En el Tribunal de Distrito se llenaron los cargos vacantes con los nombramientos hechos por el Gobernador en los últimos meses. Los resultados de los trabajos de estos jueces de reciente nombramiento no pueden reflejarse aún fielmente en las estadísticas; sin embargo, serán de gran ayuda para disminuir la carga de trabajo.

En cuanto a las condiciones para enfrentarse a la carga de trabajo, otro de los factores que contribuye en gran medida al problema de la acumulación de casos no resueltos es el hecho de que los jueces no tienen la ayuda y asistencia permanente de oficiales jurídicos. Actualmente, el número de oficiales jurídicos autorizados para colaborar con los jueces de lo civil en el Tribunal Superior asciende a treinta y dos plazas, de las cuales hay cinco vacantes.⁷² Esto significa que veintisiete oficiales jurídicos tienen que brindar sus servicios a sesenta jueces de lo civil.

Al evaluar la situación por regiones judiciales, se observa que en regiones donde la demanda de servicios judiciales es bastante alta la proporción de oficiales jurídicos por juez es sumamente baja. En Bayamón hay cuatro oficiales jurídicos para siete jueces de lo civil, en Carolina hay dos oficiales jurídicos para cinco jueces de lo civil, en Caguas hay un oficial jurídico para cuatro jueces de lo civil y en San Juan diez oficiales jurídicos para veinticinco jueces de lo civil.

Ante esta situación, la Oficina de Administración de los Tribunales ha hecho unas proyecciones con las cuales señala la cantidad de oficiales jurídicos necesarios para que cada juez de lo civil superior tenga un oficial jurídico y el impacto que esto conllevaría en el presupuesto. (Véase Tabla VIII). Se vislumbra que es necesaria la creación de veintiocho plazas de oficiales jurídicos lo cual implica un costo de \$620,284 anuales.

Finalmente, otro elemento bien importante de las condiciones de trabajo es la retribución económica de los jueces. Puerto Rico es una jurisdicción en la que, con excepción de los magistrados municipales, existe jurisdicción general y apelativa sobre una diversa gama de asuntos. Adicional a esto, es un país donde el costo de vida ha alcanzado altos niveles. Por tal razón, debe diseñarse un sistema que permita ajustar y revisar periódicamente los sueldos judiciales. Esto permitirá a los jueces descargar sus funciones libres de presiones económicas, evitando así, entre otras cosas, los efectos nocivos que conlleva la deserción judicial. El asunto será objeto de consideración en detalle en el Capítulo de Autonomía Fiscal.

2. Recomendaciones

Puerto Rico es una jurisdicción en la cual los jueces tienen una gran carga de trabajo. A través de los años el Tribunal de Primera Instancia se ha caracterizado por la existencia de muy pocas plazas de oficiales jurídicos. La proporción de oficiales jurídicos por juez es muy reducida; conlleva que el oficial

jurídico tenga una cantidad excesiva de trabajo y no pueda desarrollar una relación estrecha con los jueces. lo cual es fundamental para canalizar su ayuda al sistema judicial.

Ante esta carencia tan marcada de oficiales jurídicos, es indispensable que las proyecciones hechas por la Oficina de Administración de los Tribunales se hagan realidad y así se aumente el número de oficiales jurídicos en el Tribunal Superior, asuntos de lo civil.

Lo ideal, sin embargo, para lograr el mejor funcionamiento del sistema sería hacer una evaluación de las necesidades reales del Tribunal de Primera Instancia. No obstante, tomando en consideración el impacto que la asignación de oficiales jurídicos para todo el sistema podría tener en el presupuesto de la Rama Judicial, es recomendable que, como medida a corto plazo, se establezca un plan escalonado en el que paulatinamente se vayan creando plazas de oficiales jurídicos. Los nuevos oficiales jurídicos deben ser asignados a aquellos jueces que actúan en salas donde existe un gran número de casos sin resolver y a aquellos jueces, como los de lo civil-contencioso, que atienden asuntos de naturaleza más compleja.

En la medida que se mejoren las condiciones de trabajo en la Judicatura, aliviando la carga excesiva de trabajo, ofreciendo recursos adecuados de apoyo a los jueces y ofreciendo una compensación decorosa, los jueces estarán libres de presiones que afecten la calidad de su trabajo, contribuyendo así a lograr una total independencia judicial.

D. Mecanismos de disciplina judicial

1. Exposición

El ejercicio del Poder Judicial, sobre el que se depositó y encomendó el salvaguardar comunitariamente el respeto a los derechos contra cualquier intervención por el Ejecutivo o el Legislativo, solucionar conflictos entre lo privado y lo público, y adjudicar controversias entre los ciudadanos,⁷³ exige, como contrapartida, el mayor rigor en la supervisión y disciplina de los miembros de la Judicatura.

La Constitución, en su Artículo V, Sección 11, expresamente delegó en el Tribunal Supremo de Puerto Rico, la obligación de disciplinar los jueces y dio así aplicación específica al principio político de la independencia judicial. La evaluación que se hará de los mecanismos actuales de disciplina judicial, pasará juicio, por lo tanto, sobre un componente de la estructura de la propia Rama Judicial, para determinar en qué medida puede ser mejorado y fortalecido, y asegurar en mayor grado la independencia del juez y el buen funcionamiento del sistema.

Se indicó anteriormente que los mecanismos de destitución y separación de jueces, en vigor, no representan suficiente garantía de que tendremos una Judicatura de excelencia. Dicha aseveración surge de varios señalamientos que insistentemente se vienen haciendo en torno a ciertas deficiencias del sistema disciplinario.

a. En general

Nuestro ordenamiento jurídico establece ciertas diferencias en lo que se refiere al proceso de acción disciplinaria contra un juez, dependiendo de la jerarquía de que se trate. La distinción se origina en la Constitución misma.

En lo concerniente a los jueces del Tribunal Supremo, el Artículo V, Sección 11, dispone que:

"...Podrán ser destituidos por las causas y mediante el procedimiento que esta Constitución establece en la Sección 21 del Artículo III."

Por su parte, la mencionada Sección 21 del Artículo III⁷⁴ consagra lo que se denomina como el proceso de residencia.

En contraste, la Sección 11 del Artículo V establece que:

"Los jueces de los demás tribunales podrán ser destituidos por el Tribunal Supremo por las causas y mediante el procedimiento que se disponga por ley."

Esta disposición es importante porque confiere al Tribunal Supremo la facultad de destitución de todos los jueces que componen el Tribunal de Primera Instancia, y porque delimita tal facultad a que se fundamente en las causas de destitución, y en el procedimiento para la formulación de querellas que la ley establezca.⁷⁵

La evaluación del proceso disciplinario actual, en su aspecto formal y funcional, se hará con referencia a cinco objetivos o criterios fundamentales:⁷⁶ (1) legalidad del proceso; (2) efectividad del mismo; (3) si propende a la

protección del principio de la independencia judicial; (4) cuán justo resulta para con el juez querellado; y (5) si logra ganarse la confianza del público.

b. Legalidad

Son varias las críticas que se han hecho a nuestro sistema sobre este aspecto, tanto en lo sustantivo como en lo procesal.

La Ley de la Judicatura⁷⁷ establece como causales de destitución la conducta inmoral, impropia o reprobable; y la negligencia o inhabilidad profesional manifiesta en sus deberes. Estas normas son un tanto vagas e imprecisas. A pesar de que en el informe del Comité que redactó la Ley de la Judicatura se intentó definir qué constituye "conducta inmoral" al señalar que se trata de "cualquier indicio de inmoralidad o prevaricación que incapaciten (sic) al juez para actuar como tal y merecer la confianza pública," subsiste aún la generalidad y la vaguedad de que adolece el estatuto. Esto, en unión a lo cambiante que resultan ser conceptos tales como "moral", "propio", y "reprobable", apuntan hacia la deseabilidad de que se defina con mayor precisión el marco de conducta que debe constituir la base para el inicio del proceso de destitución.

Otro tanto ocurre con los conceptos "negligencia", e "inhabilidad profesional manifiestas". En lo que al concepto "negligencia" judicial se refiere, el informe del Comité remite a nociones tales como incumplimiento con los deberes del cargo y con las normas de ética judicial que puedan establecerse mediante la adopción de códigos de ética.

Por otra parte, el concepto de "inhabilidad profesional manifiesta" remite a consideraciones de competencia personal y parece aludir a cuestiones de grado. El calificativo de "manifiesta" pretende exigir, aparentemente, mayor rigurosidad, lo cual hace más difícil la aplicación de esta causal a la realidad personal de un juez en particular. Y ello, sin entrar en consideraciones tales como cuáles son los criterios para medir la inhabilidad profesional ni cuál es el mecanismo apropiado para descubrirla y constatarla. Por ejemplo, ¿constituye la revocación reiterada de las decisiones de un juez evidencia de su inhabilidad profesional?

Por lo que respecta al procedimiento, el Secretariado de la Conferencia Judicial, en el Informe La Judicatura Puertorriqueña,⁷⁸ apuntó la existencia de incongruencias entre lo contemplado en la Ley de la Judicatura por un lado y lo dispuesto en la Regla 13 del Reglamento del Tribunal Supremo.⁷⁹ La crítica principal se centraliza en la facultad de la Oficina de la Administración de los Tribunales para llevar a cabo las investigaciones, sin que se haya expedido una orden previa del Tribunal Supremo. Esta práctica se ha mantenido, pero como se indica en el aludido Informe:

"Del examen de los expedientes de los casos que la Oficina de Administración de los Tribunales ha sometido al Tribunal Supremo en los pasados años, surge que el Tribunal Supremo ha convalidado tácitamente esta práctica de que se proceda con la investigación a fondo sin mediar orden expresa del Tribunal a esos efectos.⁸⁰

A pesar del procedimiento formal estatuido conjuntamente por la Ley de la Judicatura y el Reglamento del Tribunal Supremo,⁸¹ lo cierto es que en la práctica se dan las siguientes situaciones:

- La Oficina de Administración de los Tribunales hace una evaluación inicial de la queja presentada, con miras a determinar si tiene algún fundamento. De determinar que no existe base para la queja, se procede a archivarla y a notificarle de ello al ciudadano.

- La Oficina de Administración de los Tribunales no notifica al magistrado de que se ha presentado una queja en su contra ni de que está realizando una evaluación inicial.

- De concluir la Oficina de Administración de los Tribunales que la queja amerita una investigación más a fondo, requiere que la queja sea juramentada.

- Aunque a la luz de la ley y del reglamento vigente la Oficina de Administración de los Tribunales no tendría injerencia posterior en el trámite, a menos que mediase una orden específica del Juez Presidente para que efectúe una investigación preliminar de la queja, una vez la Oficina de Administración de los Tribunales la ha trasladado al Tribunal, en la realidad, la Oficina de Administración de los Tribunales no sólo lleva a cabo la evaluación inicial sino también la investigación preliminar o posterior de la queja y confecciona un informe que contiene el resultado de la investigación y sus recomendaciones.⁸²

- Si el Director Administrativo de los Tribunales determina que el informe de investigación debe remitirse al Juez Presidente para la acción pertinente, la pauta establecida es que se notifique de su remisión y el informe se pone a disposición del querellado para su examen. En dicha notificación, se le indica que si se determina causa probable por un juez asociado, puede entonces obtener copia del informe.

En fin, esta fase del procedimiento no cuenta con normas precisas, y existe cierto grado de confusión, por no estar definido el alcance de las investigaciones y no acompañarse a la delegación de funciones unas normas que guíen tal delegación.⁸³

c. Efectividad del sistema

A pesar de los señalamientos que se han hecho sobre la legalidad del proceso disciplinario, estudios anteriores e información obtenida recientemente de la Oficina de Administración de los Tribunales por el Secretariado de la Conferencia Judicial, tiende a reflejar los siguientes resultados:

- La Oficina de Administración de los Tribunales ha rendido una importante función de cedazo, mediante el examen inicial de las querellas con miras a determinar si carecen de fundamento o si precisan investigaciones ulteriores.

- Aunque en el pasado la Oficina de Administración de los Tribunales no ha notificado a los jueces querellados de las quejas que se presentan en su contra ni que las mismas han sido

llevadas al Tribunal Supremo, actualmente, aún cuando no existen normas precisas en la fase investigativa, siempre que se investiga a fondo una queja, se notifica al juez en cuestión y se le solicitan comentarios.

- En algunos casos, la etapa investigativa ha tomado un tiempo irrazonable. Igual situación se ha dado con algunas quejas en la etapa de consideración y adjudicación por el Tribunal Supremo. Sin embargo, respecto al tiempo que toma investigar las quejas y remitir los informes, debe señalarse que resulta difícil establecer estándares.

- En aquellos casos en que la conducta sancionada no amerite la destitución, el Tribunal Supremo podría imponer, además de la censura, la amonestación privada o pública.⁸⁴

- En algunos de los casos, mientras se sustancia la investigación inicial o concluida la investigación preliminar, pero sin que haya dado comienzo el proceso formal, el juez procede a someter su renuncia al Gobernador, tornando así en "académico" el procedimiento. Evidentemente, esta es una estrategia que se utiliza para conservar los derechos bajo el sistema de retiro de la judicatura, los cuales de otro modo se perderían, de proceder la destitución. Por consiguiente, la conducta judicial queda impune, lo cual tiene un efecto detrimental sobre la administración de la justicia.⁸⁵

La situación apuntada es producto, en gran medida, de la vaguedad e imprecisión del ordenamiento aplicable, en cuanto al

alcance del procedimiento y los efectos o consecuencias de la destitución. No se ha suscitado, sin embargo, situación alguna en la que un juez, mediante la presentación de la renuncia al Gobernador, haya tornado "académico" el proceso de destitución, una vez presentados los cargos ante el Tribunal Supremo.⁸⁶

d. Efecto sobre el principio de la independencia judicial

Existe el peligro de que el procedimiento disciplinario actual, por las deficiencias ya señaladas en cuanto a la vaguedad e imprecisión de normas, tanto procesales como sustantivas, pueda ser utilizado para tomar represalias contra un juez por motivo de la forma en que éste haya resuelto algún asunto sometido a su consideración.

La ausencia de disposiciones legales claras y detalladas en cuanto a las causales legítimas para el inicio de un procedimiento de querrela, y en cuanto al procedimiento para atender y resolverla, puede muy bien atentar contra la independencia del juez.

Sobre este particular, se ha expresado que:⁸⁷

"La investigación de los cargos constituye una etapa vital en el procedimiento para la destitución de jueces. Es necesario reglamentar la investigación, para proteger tanto el interés público como los derechos individuales de los jueces. El procedimiento que debe seguirse en la etapa de investigación se podría establecer mediante enmiendas a las disposiciones sobre destitución de jueces que contiene el Reglamento del Tribunal Supremo."

Otra deficiencia del procedimiento pautado es la participación que en el proceso de investigación contra un juez tiene el Procurador General y el Secretario de Justicia.⁸⁸ En la práctica, sin embargo, existe un acuerdo verbal entre la Oficina del Procurador y la Administración de los Tribunales, para que sea la Oficina de Asuntos Legales la única responsable de llevar a cabo la investigación. El acuerdo responde, sin duda, al reconocimiento expreso de que tal función compete exclusivamente a la Rama Judicial, como rama independiente de gobierno, y al deseo de eliminar cualquier práctica del proceso disciplinario que pueda poner en riesgo la independencia del juez.

e. Justicia para con los magistrados

En La Judicatura Puertorriqueña, se propuso un modelo de Reglamento para la destitución, censura o separación del servicio de jueces que fue objeto de discusión y críticas en la Conferencia Judicial de 1981. La Asociación Puertorriqueña de la Judicatura, por su parte, estudió el reglamento propuesto y sus planteamientos se dirigieron a recalcar la importancia de que en la fase investigativa se garantice el debido proceso de ley a los jueces que sean objeto de quejas. A pesar de que aún no se ha promulgado un reglamento que establezca un procedimiento detallado, el análisis que se ha hecho del proceso actual tiende a indicar que, con la salvedad de la etapa investigativa, se le reconocen a los jueces los principios

fundamentales del debido procedimiento de ley. Tienen los jueces querellados los siguientes derechos: a ser notificados de las querellas; a contestar las mismas; a presentar evidencia testimonial y documental a su favor; a carearse con los testigos de cargo; a examinar la evidencia documental y material en su contra; a que se les suministre copia de cualquier declaración jurada que haya ofrecido durante el proceso investigativo; a objetar el informe que descargue el Comisionado Especial, en aquellos casos en que el Tribunal Supremo opte por utilizar este mecanismo; y a gozar de cierto grado de confidencialidad, aunque no absoluta, durante el proceso investigativo y adjudicativo.

f. Confianza del público

El sistema actual cumple a cabalidad con este objetivo, al darle acceso irrestricto a los ciudadanos para que presenten las quejas que tengan contra los jueces. Las únicas limitaciones que se imponen, como regla general, es que las quejas se hagan por escrito y sean juramentadas.

No obstante lo anterior, la falta de orientación sobre el derecho que tiene la gente a presentar quejas limita y desalienta al público de iniciar los procesos disciplinarios en situaciones que verdaderamente lo ameritan.

2. Recomendaciones

El proceso disciplinario de los jueces ha sido objeto de evaluación tanto en los Estados Unidos como en Puerto Rico. Se

han propuesto y ensayado diversas opciones, especialmente en los Estados Unidos . Sin embargo, la mayoría de las propuestas y de las opciones adoptadas apuntan hacia la creación de comités o juntas disciplinarias, integradas de diversas formas y ubicadas, en algunos casos, fuera del poder disciplinario del Tribunal Supremo.

En Puerto Rico no puede perderse de vista que el poder disciplinario reside constitucionalmente en el Tribunal Supremo. Por consiguiente, cualquier propuesta de cambio tendría que enmarcarse dentro del sistema imperante a menos, claro está, que se altere el esquema constitucional, lo cual no se favorece.⁸⁹ En atención al principio de la independencia de la Rama Judicial, debe continuar en vigor y ser objeto de revisión el sistema actual que confiere al Tribunal Supremo la facultad exclusiva para disciplinar a los jueces. Es preciso que se hagan algunos cambios y ajustes en el procedimiento, especialmente en la fase investigativa.

a. Corto plazo

La Regla 13 del Reglamento del Tribunal Supremo debe enmendarse para establecer un sistema disciplinario especialmente diseñado para los jueces, en lugar de estar atado al procedimiento disciplinario que en general se aplica a los abogados. En la preparación de éste es altamente recomendable que se tome en consideración el reglamento sugerido en La Judicatura Puertorriqueña y que se atiendan los reclamos de la

Asociación Puertorriqueña de la Judicatura de que se proteja el derecho al debido proceso de ley de los jueces a quienes se someta a dicho procedimiento.

El proceso investigativo inicial y preliminar debe estar claramente definido en cuanto al alcance de las investigaciones, delegaciones para investigar y notificaciones al juez objeto de investigación.

La fase posterior de determinación de causa debe ser objeto de reglamentación más precisa, especialmente en cuanto a las medidas que proceden en esta fase del procedimiento.

Debe establecerse que en los procedimientos disciplinarios, luego de la presentación de una querrela formal, el hecho de someter una renuncia no torna "académico" el procedimiento.⁹⁰

b. Mediano plazo

Debe respaldarse la aprobación de una ley que enmiende la Sección 24 de la Ley de la Judicatura para definir, precisar e inclusive adicionar las causales de destitución y separación.

Independientemente de que existe un acuerdo verbal con la Oficina del Procurador General en cuanto a la investigación de las quejas, debe enmendarse tanto la Ley como el Reglamento del Tribunal Supremo para disponer que la Oficina de Asuntos Legales será la encargada de realizar la investigación.⁹¹

CAPITULO IV

LA EVALUACION JUDICIAL

A. Programa de evaluación judicial

Exposición

La evaluación judicial, por iniciativa y bajo la responsabilidad de la propia Rama, parte del reconocimiento de dos realidades básicas:¹

1. La Rama Judicial no está sujeta a ser evaluada por la comunidad directa y periódicamente como lo están las Ramas Ejecutiva y Legislativa. La fiscalización que hace la comunidad de la Rama Judicial es indirecta porque se hace por conducto de estas dos ramas.

2. La independencia judicial tiene como contrapartida importantes responsabilidades, y entre éstas se halla comprendida el rendir cuentas a la comunidad a quien se le presta servicios. La verdadera independencia judicial se fortalece por la confianza que los ciudadanos tengan en sus tribunales. Por tal motivo, cualquier reclamo de mayor independencia judicial está inextricablemente atado al ejercicio riguroso de una fiscalización interna y externa, que abarque el mejoramiento del desempeño judicial, el aspecto disciplinario y el compromiso de rendir informes periódicos a la comunidad sobre la labor de la Judicatura.

En la sección anterior se discutió ampliamente el aspecto de la disciplina judicial. En este Capítulo se planteará

formalmente una propuesta para evaluar el desempeño de la función judicial. La misma, en atención a las necesidades y características peculiares de nuestra jurisdicción, pretende alcanzar dos fines específicos: el mejoramiento profesional y la participación activa e influyente en el proceso de renominación o ascenso.

a. Trasfondo histórico; situación actual

La necesidad y conveniencia de establecer un sistema de evaluación judicial ha sido objeto de análisis y consideración en varios estudios auspiciados por la Rama Judicial desde hace varios años.² Específicamente, el planteamiento apuntado inicialmente en el Informe La Judicatura Puertorriqueña, de octubre de 1981, culminó en un estudio más a fondo de dicha propuesta por el Comité de Normas y Objetivos en 1984, y las recomendaciones específicas de este Comité se recogen en el Informe Inmunidad y Evaluación Judicial, del año 1985.

Para la fecha que se rinde este último Informe, ya se había emitido la Orden Ejecutiva 4491, que solicita información a la Rama Judicial en el proceso de evaluación para fines de renominación y ascenso. La orden, sin definirlos, recaba datos en cuanto a los siguientes criterios: integridad, competencia, productividad y temperamento.³

La cardinal importancia de esta participación ha promovido en la Oficina de Administración de los Tribunales esfuerzos conducentes a desarrollar la metodología más apropiada para el programa de evaluación judicial. Actualmente una empresa de

consultores trabaja en el desarrollo de un sistema integral, y se espera que para la fecha de la celebración de esta Conferencia Judicial se cuente con una propuesta de metodología detallada. En el interín, el procedimiento utilizado hasta el presente consiste, esencialmente, en solicitarle información al Juez Administrador de la región judicial donde está asignado el Juez evaluado, sobre los siguientes aspectos: temperamento judicial, disposición para el trabajo, competencia, laboriosidad, puntualidad y número de casos resueltos y pendientes. El Juez Administrador Regional, si lo cree necesario, se asesorará sobre estos criterios con el Juez Administrador del Tribunal donde se desempeña el juez y con otros compañeros jueces y personal del Tribunal. La determinación de si la información obtenida se discute con el juez evaluado queda a discreción del Juez Administrador. No existe una directriz oficial a esos efectos. Toda esta información se remite al Director Administrativo de los Tribunales, quien, a su vez, le envía una escueta comunicación escrita al Gobernador o al Senado, según fuere el caso, en la cual le indica si el juez cumple con los criterios de la orden. La carta concluye con una recomendación específica dentro de una escala valorativa, que podría ser, por ejemplo, "se recomienda favorablemente".⁴ Si existe duda sobre si se debe recomendar al candidato, para no perjudicarlo, no se emite juicio alguno. En tales casos, aunque en la comunicación se indica que la Oficina de Administración de los Tribunales está en la

disposición de ofrecer cualquier información adicional que sea pertinente, la realidad es que nunca se ha solicitado.

En cuanto al Senado, cuando se solicita información sobre un juez renominado o ascendido, usualmente el Director Administrativo le envía la misma información que se le envió al Ejecutivo. Si ha transcurrido algún tiempo desde que se suministró dicha información, en ocasiones se le solicita al Juez Administrador que actualice dicha información. Además, usualmente el Senado envía un investigador para obtener información sobre las querellas pendientes que pueda tener el juez renominado. La Oficina de Asuntos Legales de la Administración de los Tribunales le provee esta información verbalmente. Tradicionalmente, el Senado no solicitaba una evaluación de los jueces que estaban ante su consideración pendientes de confirmación; sólo indagaban sobre el aspecto de las querellas. Sin embargo, desde la vigencia de la mencionada Orden Ejecutiva, consecuentemente han solicitado información sobre la gestión judicial de los nominados.

El proceso de evaluación desarrollado hasta el presente adolece de unas deficiencias, producto, principalmente, de la carencia de un sistema general de información que permita obtener datos relevantes confiables. Se depende, fundamentalmente, de los jueces administradores para promover y gestionar los medios de información; por tal motivo, el sistema no puede responder a un patrón uniforme y metódico. Cada juez administrador se

enfrenta a la evaluación bajo circunstancias distintas, y el juez evaluado, por su parte, se halla al margen del proceso.

Existe conciencia de esta situación en el sistema, y los esfuerzos dirigidos a implantar un plan de evaluación judicial justo y científico se han concentrado, en principio, en el desarrollo de un programa de información mecanizada para toda la Isla. Según se nos informó, se espera tener el sistema trabajando a capacidad para el año entrante.⁵ Durante los meses de febrero y marzo del presente año, se comenzaron las pruebas de alimentación de varios módulos de información, y actualmente en el Tribunal Superior de San Juan ya se está procesando información relacionada con los casos civiles presentados desde el año 1988, los casos de pensiones alimenticias y casos en los que hay consignación de fondos.

Las computadoras centrales están instaladas en el Centro Judicial de San Juan y se están celebrando sesiones de coordinación con los jueces administradores de las distintas regiones judiciales para instalar los terminales. Este sistema permitirá el intercambio de información por comunicación microonda. Un sistema de información de esta naturaleza es esencial para el programa de evaluación judicial, ya que facilitará el acopio de datos indispensables para su funcionamiento, sobre bases sistemáticas y científicas.

El programa de evaluación, una vez instalado, reflejará la labor judicial individual y del sistema; facilitará la

instrumentación eficaz de los procesos disciplinarios; y permitirá el desarrollo de programas educativos que atiendan las verdaderas necesidades de los jueces, ya que se sabrá con certeza los aspectos que reflejan deficiencias y a los cuales hay que dar más importancia en términos de mejoramiento profesional. Por lo que respecta a la participación de la Rama Judicial en el proceso de renominación o ascenso, la información que se brinde será confiable y precisa y contribuirá, en efecto, al ejercicio responsable de esta función constitucional.

Por tales motivos, se endosa unánimemente su establecimiento en nuestra jurisdicción para el Tribunal de Primera Instancia. La propuesta que integra e incorpora recomendaciones previas, concretamente, es la siguiente:

b. Metas y Objetivos

El sistema de evaluación judicial tendrá las siguientes metas y objetivos:

1. Mejoramiento profesional de los integrantes de la judicatura.
2. Mecanismo para ofrecer información al Ejecutivo sobre aquellos jueces sujetos al proceso de renominación o ascenso.
3. Mecanismo para obtener información que ayude en la determinación de decisiones administrativas, tales como asignaciones, traslados o designaciones en puestos de jerarquía superior.

Comentario

El objetivo primordial de un programa de esta índole debe ser el mejoramiento de los jueces en su capacidad individual y, como consecuencia, el del sistema como ente colectivo. Se parte del convencimiento de que, al mejorar la calidad de la Judicatura, se mejora la calidad de la justicia que se imparte. La evaluación del desempeño de la función judicial está estrechamente relacionada con la capacidad y destrezas del juez. Por ende, si el programa se concentra primariamente en detectar sus fortalezas y deficiencias, el rendimiento, necesariamente, tendrá que ser mejor. Este objetivo lo comparten otros sistemas de evaluación judicial implantados en jurisdicciones de los Estados Unidos.⁶

Se advierte, sin embargo, que el proceso de evaluación debe garantizar la independencia del juez. Debe asegurar, por ejemplo, que no atemorice, ni provoque en el juez actitudes débiles hacia los abogados u otros integrantes del sistema, por temor a ser mal evaluado. Tampoco debe estar orientado a obtener datos sobre bases principalmente cuantitativas, restándole importancia a la calidad del servicio que se presta. De hacerse así, se convertiría al juez en víctima de las estadísticas. El sistema debe reflejar un balance de la cantidad y la calidad, y asignar a ambos factores el valor adecuado con referencia a los criterios de evaluación. En conclusión, esta fase de la evaluación irá dirigida a detectar si el juez incumbente posee la aptitud y habilidad requerida, y a diseñar, a base de la

información obtenida, los mecanismos que faciliten el mejoramiento de cada juez.

Como objetivo secundario, el programa facilitará, a través de las evaluaciones periódicas, la obtención de información confiable sobre los jueces que están sujetos a renominación o ascenso.⁷ Se contempla, como habrá de explicarse más adelante, que la Rama Judicial emita, por medio del Comité de Evaluación, un juicio valorativo de la labor desplegada por el juez, que comprenda una recomendación concreta con relación a su renominación o ascenso. Este objetivo implica asumir unas responsabilidades que parten de la firme creencia de que la Rama Judicial, en esta fase de los nombramientos, ciertamente es la que cuenta con la información más justa y certera sobre el candidato.

El programa de evaluación también generará información de gran utilidad para el Juez Presidente y el Director Administrativo de los Tribunales en los procesos decisionales de naturaleza administrativa tales como: asignaciones, reasignaciones y traslados de jueces, y designaciones administrativas para ocupar cargos de superior jerarquía judicial con el propósito de solucionar situaciones de extraordinaria congestión, vacantes o ausencias.

En lo que respecta a las designaciones administrativas en atención a las destrezas y experiencias del juez, nuevamente se interesa puntualizar el uso indiscriminado de este mecanismo. Si

bien es cierto que brinda la oportunidad al juez designado de ejercer funciones que le serán de beneficio para sustentar una solicitud de ascenso, y que permite también a la Rama Judicial aquilatar dicha designación, tal y como se alertó en el Informe La Judicatura Puertorriqueña,⁸ dicha práctica no debe ir dirigida a "desvirtuar el balance, proporción y propósito del sistema actual de categoría de jueces con el uso excesivo de este mecanismo o con designaciones indefinidas en tiempo que, para todos los propósitos, gocen de carácter permanente."

Recientemente, la Comisión Asesora del Juez Presidente volvió a señalar estos problemas.⁹ Durante el año fiscal 1984-85, las designaciones administrativas en el Tribunal Superior suplieron el equivalente de alrededor de diez jueces regulares por todo un año y en el Tribunal de Distrito ésto representó el equivalente de cuatro jueces regulares por todo el año.

Consideramos que debe discontinuarse esta práctica rutinaria. La Administración de los Tribunales alertará al Juez Presidente sobre la necesidad real de aumentar el número de jueces, de forma tal que no se descansa en el uso de este mecanismo. Las vacantes que ocurran en el sistema deben ser notificadas al Primer Ejecutivo para que sean cubiertas a la mayor brevedad posible.

c. Comité de Evaluación Judicial

Creación

La responsabilidad de establecer el programa de evaluación judicial recae sobre el Tribunal Supremo de Puerto Rico, el cual, mediante resolución, nombrará el Comité de Evaluación Judicial.

Facultades y funciones

El Comité de Evaluación Judicial ejercerá sus funciones de manera autónoma y tendrá la responsabilidad de desarrollar el plan de implantación y administración del programa. Entre sus funciones se hallan las siguientes:

1. Evaluar los jueces individualmente según los criterios que más adelante se señalan.
2. Recopilar y analizar la información pertinente a cada criterio.
3. Rendir informes de evaluación periódicos dirigidos principalmente a promover el mejoramiento profesional del juez; e informes finales en los que se evalúe la labor desplegada, para efectos de renominación o ascenso.
4. Enviar cartas de recomendación al Ejecutivo sobre los jueces en proceso de renominación o ascenso.
5. Rendir un informe anual en que se recopile y analice información pertinente sobre el funcionamiento del sistema.
6. Realizar cualquier otra función germana a las funciones relacionadas con la evaluación judicial.

Composición y Recursos

El Comité de Evaluación Judicial estará integrado por un juez del Tribunal Supremo, quien será su presidente, dos jueces del Tribunal de Primera Instancia; tres abogados y tres ciudadanos de prestigio en la comunidad que no sean abogados.

Los miembros del Comité serán nombrados inicialmente de la siguiente manera: en cada categoría, uno de los miembros ocupará el cargo por el término de un año, otro por dos años y otro por tres años. El término para ejercer estos cargos, luego de los nombramientos escalonados iniciales, será de tres años.

El Comité de Evaluación Judicial decidirá los asuntos de política administrativa respecto al desarrollo, implantación y administración de las evaluaciones judiciales. En el desempeño de sus funciones, contará con una oficina administrativa, y con los recursos de apoyo que se necesiten para realizar las tareas diarias. Estará sufragado con fondos de la Rama Judicial.

Comentario

La responsabilidad institucional de implantar un programa de evaluación judicial se materializa con la creación de un Comité de Evaluación responsable de llevar a cabo las funciones mencionadas.

El Comité de Normas y Objetivos recomendó que la creación e instrumentación del sistema estuviera en manos del Tribunal Supremo, para lograr la decidida participación de los sectores que componen la administración de la justicia.¹⁰ Se estima, además, que al incorporar como objetivo en esta propuesta el ofrecer juicios valorativos al Ejecutivo sobre la renominación o ascenso de jueces, se trasciende la evaluación circunscrita al mejoramiento profesional, y se supervisa y evalúa la función propiamente judicial.¹¹ Bajo tales términos, la creación del

Comité tiene que provenir del Tribunal Supremo de Puerto Rico, órgano constitucional del Poder Judicial.

El Comité de Evaluación estará presidido por un juez del Tribunal Supremo, ya fuere el propio Juez Presidente o un juez asociado, y canalizará los resultados de su gestión a través de los informes de evaluación judicial, periódicos y finales.

Contará con una oficina administrativa y recursos de personal de apoyo, responsables de la labor diaria de, entre otras, archivar información, enviar cuestionarios y citaciones, coordinar las citas y reuniones, y servir de enlace con la Oficina de Administración de los Tribunales para la recopilación de la información necesaria.¹²

Se estima que el Comité debe estar integrado por miembros de los siguientes sectores representativos: jueces, abogados, y ciudadanos que no sean abogados.¹³ Sólo se hace mención de dichas categorías para dejar un amplio margen de flexibilidad a la autoridad nominadora. Por eso, en cuanto a los jueces restantes, sólo se señala que deben ser dos jueces del Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal Supremo determinará la conveniencia de incluir jueces de ambas, o de una sola de las Secciones. La participación de los jueces en este Comité de Evaluación es indispensable, ya que proporcionará la visión necesaria sobre la sensibilidad y responsabilidad del juez.

Los abogados también podrán contribuir en el proceso de evaluación judicial. Aunque no se especifica qué clases de

abogados deben formar parte del Comité, se consideró que para aminorar los posibles conflictos de intereses, la participación de un profesor de una Escuela de Derecho y un abogado que no esté activamente en el ejercicio de la profesión, como por ejemplo, un ex juez del Tribunal Supremo, es sumamente deseable.

Por último, el Comité de Evaluación debe estar integrado por tres personas familiarizadas con la Rama Judicial que representen a la comunidad. Dichos miembros deben ser personas de reconocido prestigio en la comunidad.

d. Criterios para evaluar jueces

Los jueces serán evaluados a base de los siguientes criterios: integridad, temperamento, competencia y destrezas profesionales, laboriosidad y diligencia.

En general

La implantación de un sistema de evaluación judicial presupone la fijación de criterios claros y de contenido preciso. Se admite que tal tarea no es fácil pero la experiencia de otras jurisdicciones que se han enfrentado a esta encomienda demuestra un entendimiento común sobre ciertas características objetivas y subjetivas que definen los atributos que debe reunir un juez.¹⁴

En el proceso de adopción y definición de nuestros criterios se destacó la importancia, para efectos de la evaluación, del cumplimiento con los deberes enumerados en los Cánones de Ética Judicial. Esto explica por qué muchos de éstos complementan y

definen el alcance de los criterios rectores. Cuando así se hizo se utilizó, en cierta medida, el lenguaje del Canon. En ocasiones también se incorporan o amplían algunos de los elementos de los criterios propuestos por la Asociación Americana de Abogados.¹⁵

Los elementos que deberán ser tomados en la consideración de cada criterio son:

Integridad - rectitud, honradez, imparcialidad.

El Juez debe:

Ser imparcial y proyectar esa imagen; debe evitar toda posible apariencia o impresión de impropiedad frente a todos los que comparezcan ante él.¹⁶

Decidir a base de los hechos y la ley aplicable, sin tomar en consideración la identidad de las partes o los abogados o su afiliación política.¹⁷

Resolver, sin tomar en consideración el clamor público, es decir, si su decisión será popular o criticada.¹⁸

Evitar cualquier conflicto de interés.¹⁹

Evitar favoritismos personales al nombrar aquellas personas que lo asistirán en su función judicial. Estos nombramientos se harán a base de probada idoneidad profesional e integridad moral.²⁰

Abstenerse de aceptar cargos o encomiendas que puedan entorpecer sus obligaciones y responsabilidades

judiciales o que le puedan restar dignidad a su cargo.²¹

Abstenerse de recomendar a los ciudadanos abogados específicos para que les atiendan controversias o cualquier asunto de naturaleza legal.²²

Abstenerse de prejuzgar los hechos de la controversia.²³

Abstenerse de participar en cualquier negocio privado que pueda aparejar conflicto de interés.²⁴

Evitar toda conducta o actuación que pueda dar base a la creencia de que puede ejercer influencia indebida sobre testigos, abogados o en el ánimo de otro juez.²⁵

Mantener y defender la integridad e independencia judicial para que sus actuaciones estimulen el respeto y la confianza de la comunidad en la judicatura.²⁶

Ser ciudadano cumplidor de la ley.²⁷

Comentario

La integridad es uno de los pilares de la independencia judicial. Al decir que el juez tiene que ser íntegro, se significa que debe ser justo, es decir, que debe esforzarse por resolver las controversias que se le presenten a base de los hechos establecidos por la prueba y el derecho aplicable al caso, sin permitir que factores ajenos al proceso judicial influyan sobre sus decisiones. Es sumamente impropio que un juez resuelva una controversia a base de sus propios intereses, ya bien sea porque espera recibir algún beneficio o por temor a represalias de aquellos que son económica o políticamente poderosos.

El juez debe ser siempre honesto y su conducta así demostrarlo. Frente a él todas las partes son iguales. Su comportamiento y decisiones no deben reflejar que en el proceso intervienen prejuicios de clase social, económicas, políticas, sexuales, o de cualquier otra índole.

Temperamento - carácter, manera como el juez se desenvuelve ante otras personas.

El juez debe:

Ser respetuoso, paciente, tolerante, y cortés con todos los que comparezcan ante él.²⁸

Mantener relaciones cordiales con sus compañeros jueces; con el personal, y en especial con las personas que comparecen ante él.²⁹

Dirigir los procedimientos con decoro, dignidad y firmeza.³⁰

Estar dispuesto a escuchar con atención los planteamientos de las partes, dentro del marco de las reglas de procedimiento aplicables.³¹

Mantener la debida propiedad y circunspección, sin mostrar impaciencia o severidad excesiva.³²

Abstenerse de hacer comentarios o gestos que puedan dar la impresión de burla, mofa o ridículo.³³

Estar dispuesto a aceptar que sus decisiones sean criticadas, aunque las críticas sean injustificadas.³⁴

Tener la estabilidad emocional que le permita

ejercer control sobre sus emociones y comportarse con ecuanimidad.³⁵

Impartir justicia sin preocuparle el reconocimiento que pueda recibir por su labor.³⁶

Comentario

El temperamento judicial, aunque es una cualidad un tanto elusiva, puede medirse por unos estándares claramente identificables. Son varios los indicadores que pueden demostrar si un juez posee el temperamento necesario. Entre éstos se pueden mencionar los siguientes: sentido común, compasión, firmeza, determinación, humildad, paciencia, tacto y disposición al diálogo.

El juez debe ser siempre consciente de la solemnidad e importancia de su función y esforzarse al máximo para poner en juego sus mejores atributos.³⁷ Su conducta tiene que estar a la altura de la confianza que en él se ha depositado como instrumento que habrá de hacer realidad, día a día, el ideal de lo justo.

Debe actuar con firmeza, mantener un buen control de los procedimientos y tener la capacidad para imponer sus determinaciones, después de haber escuchado atentamente con humildad y paciencia los planteamientos de las partes. Su poder decisonal no debe traducirse en arrogancia, seguridad excesiva, o despliegue de autoridad mayor que el necesario.

Competencia y destrezas profesionales - habilidad para conocer y entender el derecho sustantivo, procesal y probatorio.

Habilidad para desempeñarse bien en el cargo de juez.

El juez debe:

Saber determinar cual es la controversia fáctica y jurídica ante él. La decisión sólo estará predicada en su propia evaluación de la prueba y aplicación del derecho, sin que ello signifique que necesariamente será sostenida por un tribunal apelativo.³⁸

Estar familiarizado con los últimos cambios acaecidos en el derecho y la legislación; y con los estudios que se hayan realizado sobre un área en particular; para ello participará y asistirá a seminarios y programas de educación legal continua.³⁹

Dirigir los procedimientos para lograr el descubrimiento de la verdad dentro del marco de la ley aplicable.⁴⁰

Poseer habilidad para comunicar con claridad y lógica sus decisiones escritas y orales;⁴¹ manejar casos complejos;⁴² y dirigir los procedimientos hacia una posible transacción, interviniendo como mediador.⁴³

Comentario

El juez debe conocer bien el derecho sustantivo y tener un excelente dominio del ordenamiento procesal. Además, debe poseer las destrezas básicas del lenguaje oral y escrito para poder comunicar lógicamente y correctamente sus determinaciones, ya fuere desde el estrado o mediante sentencias.

El juez está obligado a resolver y fundamentar los asuntos traídos a su atención, de acuerdo con los hechos y la interpretación del derecho, sin temor a que su decisión pueda ser revocada posteriormente. Sin embargo, a menos que sus decisiones reflejen un patrón recurrente de desconocimiento del Derecho, el juez no será evaluado a base de la corrección jurídica de casos aislados.

Laboriosidad y diligencia - habilidad para distribuir su tiempo, de forma tal que le dedique a cada asunto el tiempo apropiado, tomando en consideración el tiempo disponible, la urgencia del asunto y tiempo que lleva pendiente.

El juez debe:

Ser trabajador y diligente.⁴⁴

Ser puntual en la celebración de las vistas, no acceder a suspensiones sin tomar en consideración a todas las partes y abogados.⁴⁵

Ser puntual en el cumplimiento de sus obligaciones, teniendo presente que la falta de puntualidad crea malestar en la comunidad.⁴⁶

Atender una carga de trabajo similar a la de sus compañeros.⁴⁷

Ser eficiente en la disposición, tramitación y control del caso, tomando en consideración para ello la complejidad del asunto y la fecha de su presentación.⁴⁸

Administrar su tiempo eficientemente.⁴⁹

Descargar sus funciones administrativas diligentemente.⁵⁰

Formular críticas constructivas que propendan a mejorar el sistema judicial.⁵¹

Mantener relaciones cordiales que propendan a la máxima colaboración tanto de sus supervisores como del personal a su cargo.⁵²

Cumplir con las leyes y reglamentos aplicables⁵³ y velar por que el personal a su cargo también lo haga.

Supervisar adecuadamente al personal a su cargo.⁵⁴

Dirigir la tramitación del procedimiento para evitar dilaciones injustificadas.⁵⁵

Intervenir con las partes para impedir cualquier conducta que lesione los derechos de otras personas o la dignidad del tribunal.⁵⁶

Comentario

El término "productivo" fue utilizado por el Comité de Normas y Objetivos⁵⁷ para definir este criterio. La Orden Ejecutiva Núm. 4491 también utiliza este vocablo. Sin embargo, la palabra "productivo" tiene una connotación de trabajo mecánico, de grado de producción por unidad de trabajo. Por esta razón se consideró que el vocablo "laborioso" es más adecuado.

El juez debe ser consciente de que es un funcionario público y que, como tal, debe servir al pueblo con empeño y dedicación. Dos de los asuntos que más afectan la imagen de la Judicatura son

las tardanzas en abrir sala y en la resolución de los casos. En cuanto al primero, el Canon 19 expresa que, de abrir la sala tarde, el juez deberá dar una excusa a los presentes. Tampoco debe citarse un número excesivo de asuntos a la misma hora, provocando que las personas tengan que esperar largo rato hasta que se llame su caso.

Las tardanzas en la resolución, la falta de un control eficiente del caso en sus etapas iniciales, el incumplimiento con los términos procesales, y la concesión de las suspensiones y prórrogas son temas recurrentes en la formulación de recomendaciones para agilizar el trámite de los casos.⁵⁸

Por lo que respecta a la concesión de suspensiones, se considera que debe eliminarse la disposición relativa a este asunto en las Reglas de Administración del Tribunal de Primera Instancia (4 L.P.R.A. Ap. II A, Regla 10(b)) que permite que el Juez Administrador ejerza la función de acceder o no a una suspensión en un caso criminal. La vigencia de esta regla en la práctica es casi inexistente. La facultad que se delega en el Juez Administrador, interviene, ciertamente, con una determinación judicial, que a quien corresponde es al juez bajo cuya atención se halla el asunto. Además, si, como se señala, tal actuación habrá de ser tomada en consideración en la evaluación de este criterio, la existencia de una disposición de esta naturaleza no es compatible con el propósito que se persigue de evaluar el manejo del calendario judicial.

La evaluación del impacto de las suspensiones y prórrogas podrá determinarse fácilmente con el nuevo sistema de información, y el criterio de atender una carga de trabajo similar a la de sus compañeros también será de fácil constatación. Mediante este sistema podrá saberse a ciencia cierta el número de asuntos pendientes y la etapa en que se encuentran; la categoría asignada con relación al tiempo que razonablemente debe tomar en ser resuelto; y el número de casos resueltos desglosados por materia y no simplemente por tipo de acción civil o criminal. Por otro lado, al evaluarse el trabajo realizado, debe tomarse en consideración la categoría del juez, los años de servicio, la localización geográfica del tribunal, el volumen de presentación de asuntos en ese tribunal; si el trabajo está distribuido en salas especializadas o si tiene que atender asuntos de diversa índole, y otros factores relevantes.

Los jueces deben tener capacidad para trabajar con rapidez pero sin lesionar el derecho de las partes. Es necesario que sepan discernir a cuáles asuntos deben darle prioridad para administrar eficientemente su tiempo.

Metodología

La selección de las fuentes de información, así como los métodos para recopilar datos de una manera eficiente, veraz y metódica deberán ser objeto de análisis riguroso por parte del Comité de Evaluación, con la ayuda de los técnicos y asesores que colaborarán en el diseño del programa y su posterior

instrumentación. En la consecución de este fin, podrán utilizar todas aquellas fuentes y métodos que estime necesarios para sus fines y propósitos.

Comentario

La selección de las fuentes y métodos que han de ser utilizados dependerá, en gran medida, de los recursos con que cuenta el Comité, y del número de jueces que estén sujetos a evaluación en determinado momento. Las fuentes de información deberán ser las más confiables y precisas. Cuando se utilicen personas o grupos de personas se recurrirá a aquéllos que intervienen de un modo directo con el juez.

La primera fuente de información será el propio juez a través del cuestionario de autoevaluación, el cual servirá de marco de referencia para comparar la información que se obtenga de otras fuentes.

Entre los grupos que deben ser considerados como fuentes de información se hallan los abogados. Estos brindarán sus impresiones y opiniones acerca de los criterios pertinentes a evaluación particular del juez. No obstante, el universo tiene que estar limitado a aquéllos que estén verdaderamente familiarizados con el desempeño o labor del juez evaluado; lo contrario conllevaría el riesgo de obtener información equivocada.

El Juez Administrador deberá proveer la información pertinente en cuanto al criterio de laboriosidad y diligencia, y también podría ofrecer información referente al temperamento e

integridad del juez. Los compañeros jueces podrían proveer información específica sobre el criterio de temperamento, en cuanto a las relaciones interpersonales y profesionales se refiere. Los jueces del Tribunal Supremo tendrán también participación activa en el proceso y podrán canalizar sus observaciones y recomendaciones a través del Presidente del Comité de Evaluación. Su aportación será valiosa en cuanto a los criterios de integridad, competencia y laboriosidad.

Los jurados, por otro lado, podrían aportar información sobre el temperamento del juez, y su capacidad de expresión oral durante la celebración de un juicio.

En la fase de recopilar datos, el Comité de Evaluación trabajará en estrecha colaboración con la Oficina de Administración de los Tribunales, ya que de esta Oficina se dependerá para obtener gran parte de la información necesaria.

La técnica de recabar información y el contenido de ésta, variará de acuerdo con las personas o los grupos. La recopilación de datos, tabulación y análisis estarán a cargo de personal especializado.⁵⁹

En términos generales, el cuestionario se considera un buen método de investigación y de recopilación de datos; y es la técnica más utilizada en los programas judiciales de evaluación ya establecidos.⁶⁰ De ser usado, se recomienda que se valoricen las respuestas de acuerdo con el grupo encuestado. Usualmente, las respuestas de los abogados, jueces de instancia y

jueces administradores tienen mayor peso, por la estrecha relación profesional que mantienen con el juez evaluado.

Entre las otras técnicas disponibles para la recopilación de información se encuentra la observación directa y las entrevistas. La técnica de la observación o "court watching" puede ser considerada como una alternativa para complementar información obtenida por otros medios.

En cuanto a las entrevistas, éstas deben ser utilizadas como técnica suplementaria, si las personas a ser entrevistadas tienen conocimiento directo del asunto y pueden aclarar o interpretar cualquier aspecto del proceso de evaluación. Las entrevistas presentan, en el contexto de una evaluación judicial, ciertas desventajas, como por ejemplo, decidir a quien se va a entrevistar, cuántos y en qué momento. También podrían afectar el anonimato del entrevistado y crear una actitud de renuencia a expresarse sobre diversos aspectos profesionales y personales de un juez.

Quiénes y cuándo serán evaluados

Bajo el sistema actual de nombramientos a término fijo:

los jueces del Tribunal Superior serán evaluados en tres ocasiones, a los tres, siete y once años de servicio;

los jueces de distrito serán evaluados dos veces; a los tres y siete años de servicio; y

los jueces municipales serán evaluados a los cuatro años de servicio.

De establecerse un sistema de nombramiento vitalicio, los jueces serán evaluados periódicamente cada cuatro años.

Comentario

La creación del programa de evaluación judicial comprenderá a todos los jueces de instancia, por lo cual deben continuarse los esfuerzos dirigidos a facilitar su realización a la mayor brevedad posible.

Los períodos de evaluación han sido diseñados en consideración de los términos de duración que para cada categoría de jueces se dispone por ley. No obstante, se reitera que sólo podrá lograrse una verdadera independencia judicial, si se establece un sistema mediante el cual los jueces sean nombrados por un término vitalicio. De adoptarse este cambio en nuestro ordenamiento, la evaluación rigurosa y sistemática de la Rama Judicial constituirá una garantía de la capacidad y competencia de los jueces.

Procedimiento para evaluar

La evaluación estará predicada en la franca y abierta comunicación con el juez evaluado. Esta comunicación comenzará con una notificación indicándole la fecha de la evaluación, y la información que tiene que suplir, entre la cual se incluye la contestación a un cuestionario de autoevaluación y el envío de determinado número de sentencias y escritos, con el objetivo de examinar su capacidad analítica. Si se tratara de la evaluación final, éste será el momento para el juez indicar si se propone

permanecer en el sistema. El Comité de Evaluación analizará toda la información recopilada, antes de proceder a cursarle comunicación al juez exponiéndole los hallazgos, e invitándole a comparecer a una reunión donde tendrá la oportunidad de presentar su punto de vista, en atención al debido procedimiento de ley.⁶¹

Luego de la reunión, el Comité redactará un informe de evaluación, el cual reflejará la información en forma resumida, expondrá los hallazgos a base de los cuatro criterios previamente definidos, especificará los aspectos deficientes y sobresalientes, identificará los aspectos que necesitan desarrollarse y formulará cualquier otra conclusión u observación que estime pertinente.

El contenido del informe variará, dependiendo de si es una evaluación con fines de mejoramiento profesional o dirigida a emitir un juicio valorativo sobre la labor desplegada durante la incumbencia. El informe al finalizar el término del cargo seguirá el mismo formato, pero deberá concluir si las deficiencias identificadas en las evaluaciones anteriores, de haber alguna, fueron subsanadas parcial o totalmente.

En los casos de renominación y ascensos, el Comité de Evaluación le suministrará directamente al Primer Ejecutivo información mediante carta en la cual se indicarán los años de servicio y los cargos ocupados, una evaluación concisa a base de los criterios antes señalados, y un juicio valorativo de acuerdo con la siguiente escala: "calificado" o "no calificado". Copia

de los informes de evaluación periódica, relacionados con el mejoramiento profesional del juez se enviarán al juez evaluado, al Juez Presidente y al Director Administrativo, para que se tomen las medidas pertinentes. En cuanto a la evaluación con fines de renominación o ascenso, copia del informe y copia de la carta que se envía al Ejecutivo serán remitidas al Tribunal Supremo de Puerto Rico.

De establecerse un sistema de nombramientos vitalicios, las evaluaciones se realizarán cada cuatro años. Se rendirá un informe de evaluación con fines de retención, el cual incluirá una recomendación sobre si debe permanecer en el sistema el juez evaluado. El informe será remitido al Tribunal Supremo.

Comentario

El procedimiento pautado será objeto de las modificaciones que sobre la marcha serán consideradas necesarias. Sin embargo, un aspecto que debe quedar incólume, si se desea lograr el total apoyo de la Judicatura, es la abierta comunicación entre el Comité y el juez evaluado.

Por lo que respecta al uso de las sentencias y escritos, se interesa recalcar que la evaluación deberá efectuarse dentro del siguiente contexto: no se evaluará un juez a base de una sola sentencia; se utilizará siempre cierto número de éstas.⁶² Tampoco se evaluará la corrección jurídica de sus sentencias, a menos que sea con el propósito de determinar un patrón o tendencia de incompetencia recurrente. Las sentencias deberán ser finales y firmes, y serán analizadas para evaluar la

habilidad para escribir con claridad y la capacidad analítica.⁶³ Se reitera que el Comité de Evaluación no debe convertirse en un Tribunal Apelativo para la revisión de sentencias. No obstante, habrá amplia discreción para utilizar en el proceso de evaluación cualquier sentencia u opinión que se estime pertinente.

Por último, se hace hincapié en que el procedimiento de evaluación responde exclusivamente a las metas y objetivos explicados anteriormente. El propósito fundamental es evaluar y no disciplinar. Sin embargo, bien sea bajo el sistema actual de términos fijos, o bajo un sistema de nombramientos vitalicios, si en el proceso se obtiene información que tiende a reflejar la presencia de alguna causal de destitución o separación, el Comité deberá notificar tal hecho, para que se inicie el trámite que se dispone por ley.

Confidencialidad del Informe; publicidad de la carta de evaluación

Todo informe de evaluación será confidencial. Sólo tendrán acceso a éste, el Comité, el juez evaluado, el Juez Presidente, los jueces asociados y el Director Administrativo de los Tribunales.

La carta de evaluación que será enviada a las Ramas Ejecutiva y Legislativa tendrá carácter de documento público. El Comité de Evaluación publicará anualmente las cartas de evaluación, como parte del Informe que deberá rendir sobre su gestión administrativa. Bajo ningún concepto dicha carta hará comparaciones entre la labor rendida por diferentes jueces.

Comentario

La única información que tendrá carácter de documento público es la carta que se envía a las Ramas Ejecutiva y Legislativa, en el caso de aquellos jueces que estuviesen sujetos a renominación o ascenso. Es imperativo dar a la publicidad dicha carta, como parte de la responsabilidad de brindar información a la comunidad.

Todos los cuestionarios, los datos que suministre la Oficina de Administración de los Tribunales, los informes de evaluación, y cualquier otra información que sea recopilada en el proceso de realizar la evaluación se mantendrá en los archivos de la Oficina Administrativa. Dichos documentos se mantendrán en estricta confidencialidad y no se permitirá el acceso del público a éstos.⁶⁴ La confidencialidad es clave en este proceso, ya que asegura la obtención de información libre de presiones o temores por las consecuencias que pueda traer. El Comité de Evaluación debe establecer un procedimiento que regule todos los aspectos importantes de la confidencialidad de las respuestas.

2. Recomendaciones

a. Corto plazo

Una vez establecido el Programa de Evaluación de la Rama Judicial, en atención a la rigurosidad de este sistema, se propone para fortalecer la independencia judicial, que la recomendación que rinda el Comité de Evaluación tenga el siguiente efecto:

Renominar al juez que reciba el calificativo de "calificado".

Sustituir al juez que reciba el calificativo de "no calificado".

Dado el hecho de que, al presente, treinta y nueve jueces tienen sus términos de nombramiento vencido, y en el transcurso de los próximos meses el número ascenderá, debe dársele prioridad a la evaluación de estos jueces y luego proceder con las evaluaciones periódicas mencionadas.

b. Largo plazo

De establecerse un sistema de nombramientos vitalicios, la recomendación de "calificado" respecto a los jueces incumbentes evaluados deberá tener el efecto mencionado anteriormente. De igual forma, la evaluación de "no calificado", deberá impedir tal nombramiento. De ahí en adelante, todo juez será evaluado cada cuatro años. De recibir una evaluación de "no calificado", ello iniciaría el procedimiento de separación o destitución del cargo, que establece la ley ante el organismo correspondiente.

CAPITULO V

LA AUTONOMIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Reiteradamente, se ha destacado que el Poder Judicial se halla delimitado por la estructura constitucional de la separación de poderes y que, bajo tal esquema, la interdependencia de las tres ramas de gobierno es inevitable. Por esta razón, no puede en forma alguna concebirse que cuando se habla de independencia judicial se apunta a una independencia judicial absoluta.

En esta sección se planteará la necesidad de que la Rama Judicial logre una independencia efectiva y práctica en asuntos, tales como presupuesto, administración de los asuntos de personal y administración de los tribunales. Por lo que respecta a estos aspectos, el sistema constitucional y estatutario reconoce la importancia de que la Rama Judicial, como una de las ramas del gobierno, pueda disfrutar al máximo de una amplia autonomía fiscal y administrativa.¹ Sin embargo, antes de señalar y analizar, específicamente los asuntos en los que todavía se podría alcanzar mayor autonomía, se debe establecer el cuadro de referencia dentro del cual habrán de ser discutidos.

Las metas y objetivos de la Rama Judicial en los asuntos fiscales y administrativos parten de la aceptación de los siguientes premisas:

1. La necesidad de disfrutar de una autonomía fiscal real responde al deseo de fortalecer la independencia judicial, ya que

la eficiencia en la organización y funcionamiento de esta rama está íntimamente vinculada y depende fundamentalmente de ésta.²

2. Tal objetivo está necesariamente enmarcado dentro de la forma republicana de gobierno que dispone la Constitución del Estado Libre Asociado. Por lo tanto, ningún reclamo por mayor autonomía fiscal y administrativa pretende alterar el balance constitucional que la separación de poderes exige.

3. Como corolario de este esquema constitucional, la cooperación de las tres ramas de gobierno constituye requisito esencial para la obtención de cualquier solicitud encaminada a obtener estos logros. Evidencia de la consecuente cooperación inter-gubernamental de las ramas lo constituye el desarrollo histórico de la autonomía fiscal y administrativa de la Rama Judicial desde la aprobación de la Constitución.³

4. La Rama Judicial, por su parte, tiene que reconocer la necesidad de mantener y reforzar su estructura de fiscalización interna y la fiscalización por las otras ramas. La autonomía fiscal y administrativa está también atada a la responsabilidad de rendir cuentas. De este modo, además de los informes rutinarios sobre el movimiento de los casos, carga de trabajo, etc., se concibe que un Informe Anual sobre el Estado de la Administración de la Justicia, presentado por el Juez Presidente ante la Conferencia Judicial, y en el que se precise la situación del trabajo judicial, administrativo y fiscal de la Rama Judicial constituiría una buena medida de auto-evaluación y fiscalización interna.

5. La consecución de estos fines redundará en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los jueces y los tribunales, ya que el reclutamiento, adiestramiento y retención del personal auxiliar necesario, la adecuación de las instituciones físicas, el equipo y materiales disponibles, la calidad de los servicios auxiliares que se prestan y las condiciones de los recursos bibliotecarios son cuestiones que dependen directamente del presupuesto asignado y del disfrute de una mayor autonomía de personal.

Dentro de este marco de referencia, se habrá de exponer las propuestas que haran posible la culminación de la autonomía fiscal y administrativa.

A. Autonomía Fiscal

El presupuesto es el instrumento a través del cual se planifica, aprueba, ejecuta y controla la acción y rendimiento de un organismo. Por tal razón, el proceso de aprobación del presupuesto gubernamental es de vital importancia para la Rama Judicial, ya que actualmente ésta no tiene en tal proceso participación directa; su intervención se limita a solicitar los fondos para los gastos de funcionamiento y no tiene injerencia alguna en la aprobación o veto de la asignación de fondos. Como expresan los tratadistas, Friesen, Gallas y Gallas:

"It is accepted as axiomatic that the judiciary is an independent branch of the government. In reality, this independence is not complete. Pressures can be brought to bear on the judiciary by executive or legislative bodies. One vehicle by which

this is done is the budget. Management controls and personnel controls in the courts can be effectively limited through budget restrictions and cuts. It becomes impossible for the court to function unrestrained, as intended."⁴

Como consecuencia, la independencia del Poder Judicial podría verse afectada, en la medida que las otras dos ramas de gobierno, a través del control de las asignaciones de fondos, puedan limitar su capacidad para satisfacer las necesidades básicas del sistema e impedir el desarrollo de proyectos y medidas de importancia encaminadas a obtener mayor eficiencia. El resultado inevitable será una baja calidad de la administración de la justicia, aún cuando la facultad de adjudicar no se afecte directamente en casos específicos. Varios estudios realizados por la Rama Judicial sobre el funcionamiento y eficiencia de su organización revelan esta estrecha relación y señalan que, en gran medida, la insuficiencia de fondos tradicionalmente asignados ha producido una serie de necesidades y problemas en el sistema.⁵

El principio de que la independencia judicial requiere una mayor autonomía presupuestaria ha sido defendido consecuentemente. La Federación Interamericana de Abogados en la Conferencia XI celebrada en Miami en 1959 aprobó la Resolución Número 13, que señaló en su párrafo (b) inciso (1) la necesidad de "asegurar la independencia funcional administrativa financiera del poder judicial como tal, atribuyéndole al mismo autoridad expresa para hacer su propio presupuesto y a cubrirse con fondos

proprios." Dos años más tarde, en la Conferencia XII celebrada en Bogotá, Colombia, se tomaron acuerdos más definidos al respecto y se propuso "que se asegure al poder judicial una parte del presupuesto general que sea fijado por ley y distribuido por el mencionado poder judicial."⁶ En la Conferencia XIV celebrada en Puerto Rico en 1965, mediante la Resolución Número 16, se ratificaron las resoluciones adoptadas en las anteriores conferencias respecto a la independencia del poder judicial. Por último, en la Conferencia XVII celebrada en Quito, Ecuador, en mayo de 1981, se ordenó transcribir los principios de las resoluciones de las Conferencias de Bogotá y Puerto Rico. Esta idea de asignar a la Rama Judicial un porcentaje fijo de las rentas anuales del país sirvió de fuente al sistema adoptado constitucionalmente en Costa Rica y se halla bajo consideración en otros países.⁷

En Estados Unidos este movimiento es de más reciente cuño. Allí, por ejemplo, hasta hace relativamente poco tiempo, no existían sistemas de tribunales unificados y las asignaciones de fondos provenían de diversas fuentes. Hoy día solamente veintidós (22) estados tienen sistemas judiciales integrados con presupuestos que provienen de asignaciones estatales. El desarrollo y evaluación de estos sistemas está aún en ciernes.

Sin embargo, ya desde 1965 la National Conference of Court Administrators and Conference of Chief Justices adoptó como declaración de principios la necesidad de independencia fiscal para los tribunales.⁸

Los estándares de la Asociación Americana de Abogados sugieren que el presupuesto sea preparado por la Oficina de Administración de los Tribunales, bajo la supervisión del Juez Presidente, con el asesoramiento de un comité formado por jueces, que podrían ser los miembros del Consejo Judicial. Asimismo, indican que ese presupuesto debe presentarse en bloque a la Legislatura. La Rama Ejecutiva podría comentar y hacer recomendaciones relacionadas con el presupuesto, pero no deberá estar autorizada a eliminar partidas o a reducirlo. El hecho de que la Asamblea Legislativa apruebe el presupuesto constituye una autorización a la Rama Judicial a hacer uso de la cantidad aprobada sin limitaciones ni restricciones. La Rama Judicial distribuirá los fondos de acuerdo con sus necesidades y a las prioridades que ella misma establezca.⁹

Muchos estados están utilizando estas normas como guías para las reformas de sus sistemas, bien legislativas o reglamentarias. Otros han ido aún más lejos, logrando la autonomía presupuestaria por medio de enmiendas constitucionales. En Nueva York, por ejemplo, el Ejecutivo recibe el presupuesto para incluirlo en el del estado y puede comentarlo pero no alterarlo.¹⁰ Igual sucede en West Virginia, donde el Ejecutivo puede recomendar cambios en el presupuesto pero la Legislatura no puede reducirlo.¹¹

1. Puerto Rico - Proceso Presupuestario
Desarrollo Histórico - Exposición

En Puerto Rico la obligación y responsabilidad de las ramas de cooperar entre sí, en lo que a la autonomía fiscal de la Rama Judicial respecta, se traduce en una legislación que, a través de los años, ha ampliado las facultades de la Rama Judicial.

Desde la reorganización de la Rama Judicial mediante la aprobación de la Ley Núm. 11 de 24 de julio de 1952, conocida como la Ley de la Judicatura, hasta la aprobación de la Ley Núm. 8 de 14 de julio de 1973, la Rama Ejecutiva ejerció un control fiscal absoluto en todas las fases presupuestarias de la Rama Judicial. Durante esos veintiún (21) años, la Rama Judicial tenía que someter y justificar sus peticiones presupuestarias a la Rama Ejecutiva, quien las incluía en el presupuesto modelo o general que somete el Gobernador a la Asamblea Legislativa.

La Ley Núm. 8, supra, constituye el marco legal actual que gobierna el proceso presupuestario de la Rama Judicial en su relación con las demás ramas de gobierno. El grado de autonomía fiscal alcanzado por medio de esta ley exime a la Rama Judicial de someter sus peticiones presupuestarias, para escrutinio, a la Rama Ejecutiva. Las peticiones se someten directamente a la Asamblea Legislativa, aunque el Negociado de Presupuesto recibe copia de ellas para asesorar a la Rama Legislativa sobre el particular. Se logró, además, la asignación de cantidades en bloque, y que la administración, ejecución y control del presupuesto recayera enteramente en el Juez Presidente del Tribunal Supremo.

En 1980 se aprobó la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina de Presupuesto y Gerencia", dicha ley incorporó lo establecido originalmente en la Ley Núm. 8, supra.

Sin embargo, los resultados de la autonomía presupuestaria concedida por estas leyes se han concentrado exclusivamente en el aspecto de ejecución y control del presupuesto. Se permite, en efecto, que la Rama Judicial administre y controle los gastos presupuestarios, sin que medie, como en el pasado, la intervención y fiscalización de agencias del Ejecutivo como lo son la Oficina de Presupuesto y Gerencia y el Departamento de Hacienda. Pero, por otro lado, en términos prácticos se coloca a la Rama Judicial en el proceso de la formulación del presupuesto y la asignación de fondos en una posición de desventaja. La experiencia de los últimos años demuestra que los fondos que le ha asignado la Rama Legislativa han sido, invariablemente, los que ha recomendado la Rama Ejecutiva. En este sentido, la intervención actual de las Ramas Legislativa y Ejecutiva en la fase de formulación del presupuesto es la misma que ocurría antes de aprobarse tanto la Ley Núm. 8 supra, como la Ley Núm. 147 de 1980. Esta situación vulnera el propósito legislativo de concederle mayor autonomía fiscal a la Rama Judicial, según expuesto en la exposición de motivos de la Ley Núm. 8, supra.¹²

Otro problema operacional que se deriva de esta realidad que confronta la Rama Judicial con la aprobación de su presupuesto es

que en el presupuesto que se somete a la Asamblea Legislativa para los gastos de funcionamiento del gobierno, generalmente, no se incluye reserva alguna para conceder aumentos en el presupuesto de la Rama Judicial. Para poder conceder algún aumento, la Asamblea Legislativa tiene que reducir o ajustar las recomendaciones presupuestarias para los demás organismos que componen la Rama Ejecutiva.

Este proceso de ajustes normalmente causa impases entre el Ejecutivo y el Legislativo, los cuales tienen que ser resueltos por vía de negociación. En estas negociaciones no hay representación de la Rama Judicial y, con frecuencia, se reducen las cantidades que de primera intención la Asamblea Legislativa le había reconocido como necesarias. A modo de ejemplo, durante el período de 1978-79 al 1988-89, la Rama Judicial solicitó aumentos de \$112,012,462, de los que fueron concedidos \$47,041,511. Esto constituyó un aumento de 42% en un período de once años. De estos, el 33% tuvo que ser dedicado a cubrir los aumentos de gastos ineludibles de funcionamiento. Solamente se concedió un aumento de 9% para mejorar el funcionamiento del sistema y ampliar los servicios que se rinden a la comunidad. (Véase Tabla IX, página 3)

Es un hecho evidente que los recursos asignados a esta Rama a través de los años no han sido suficientes para cubrir todas sus necesidades. (Véase Tabla IX). Esta limitación se ha dejado sentir en el sistema, afectándose indirectamente la calidad de la administración de la justicia. La información recibida de la

Oficina de Administración de los Tribunales, para agosto de 1988, refleja que la Rama Judicial se ve en la necesidad de atender entre otros, los siguientes problemas, producto de la insuficiencia de fondos:

1 Falta de recursos judiciales para absorber el volumen de casos en los Tribunales, lo que resulta en lentitud y atraso en el trámite y disposición de casos.

2. Escasez de personal auxiliar en las Secretarías. Esto ha sido un obstáculo para mejorar el funcionamiento de esta unidad administrativa del tribunal y facilitar el desempeño de sus tareas. Entre otros, se pueden identificar los siguientes aspectos que no se han podido desarrollar a cabalidad:

-Acelerar el despacho de los casos y el manejo de documentos relacionados, mediante la designación de grupos de trabajo.

-Mantener listas actualizadas de los casos activos e inactivos.

-Ejercer control sobre los casos activos para conocer su situación en cualquier momento y preparar análisis continuos del movimiento de éstos en los calendarios.

-Dar monitoría a las asignaciones y reasignaciones de casos para hacer el mejor uso de los recursos judiciales.

-Mejorar la distribución del trabajo en las Secretarías.

-Centralizar y fortalecer el acopio y uso de los informes estadísticos.

Por otro lado, la escasez de Oficiales Jurídicos es otro de los factores que retrasa la resolución de los casos, principalmente de los civiles.

3. Falta de recursos económicos suficientes para el mejoramiento de los servicios administrativos que se ofrecen a los tribunales. Algunos de los servicios que se han visto limitados son la conservación y reparación de edificios, la reposición del equipo deteriorado y el mejoramiento de las instalaciones de los tribunales.

4. Posposición del desarrollo de los estudios necesarios para definir las causas de los problemas de nuestro sistema y esbozar alternativas para su solución.

5. Limitación de recursos para el mejoramiento profesional de los jueces.

Los problemas señalados reflejan un cuadro general del efecto que ha tenido sobre la Rama Judicial la falta de autonomía presupuestaria plena. La ausencia de mecanismos adecuados para asignar fondos ha generado dificultades serias para poder formular planes y contar con los recursos económicos necesarios durante cada año fiscal.

a. Recomendaciones

Mediano plazo

A fin de subsanar tanto las dificultades e inconveniencias que confronta esta rama de gobierno en el proceso de la aprobación presupuestaria, como los problemas operacionales que inciden en el logro de sus metas y objetivos, se hace necesario con carácter de urgencia reconocer a la Rama Judicial una autonomía presupuestaria real. La meta consiste en establecer

un sistema igual al que disfruta la Universidad de Puerto Rico mediante la Ley Núm. 2 de 20 de enero de 1966.¹³

Este mecanismo de asignación automática, que reiteradamente ha sido propuesto mediante medidas legislativas auspiciadas por la Administración de los Tribunales,¹⁴ eximiría a la Rama Judicial del requisito de someter a la Asamblea Legislativa la petición de recursos de gastos ordinarios de funcionamiento, y asignaría una porción determinada, equivalente a un porcentaje fijo del promedio del monto total de las rentas anuales ingresadas al fondo general, tomando como base los dos años económicos inmediatamente anteriores al año económico en vigencia.

El plan propuesto contempla que, en caso de que se requiriesen sumas adicionales a las obtenidas por concepto de la fórmula, para el desarrollo, por ejemplo, de proyectos especiales y construcción y ampliación de edificios, se someterían a la Asamblea Legislativa las peticiones presupuestarias con sus justificaciones, al igual que ha ocurrido ocasionalmente en el caso de la Universidad de Puerto Rico. No obstante, de ser necesario porque las necesidades y circunstancias cambiantes lo dicten, la Rama Judicial podría proponer a la Asamblea Legislativa la revisión del porcentaje incluido en la fórmula. Específicamente, el P. de la C. 781 de fecha 18 de marzo de 1986, que recoge esta propuesta, fue favorablemente acogido en la Cámara de Representantes, donde fue aprobado inicialmente el 20 de mayo de 1986.¹⁵

Para determinar el porcentaje apropiado a las necesidades del sistema, la Oficina de Administración de los Tribunales llevó a cabo un estudio que reveló que un 4% del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas e ingresadas en el Tesoro de Puerto Rico en los dos años inmediatamente anteriores al año económico en vigencia cubriría satisfactoriamente los gastos de funcionamiento de la Rama Judicial.¹⁶

No hay duda, pues, que, para la Rama Judicial, el logro de este mecanismo de asignación automática fortalecería la independencia judicial y facilitaría el planificar el desarrollo de los programas; permitiría, además, que los esfuerzos en la administración de la justicia se vayan desarrollando y expandiendo con relación a los recursos con que cuente el Estado en determinado año. La consecución de tal medida concedería a la Rama Judicial un trato acorde con su categoría de rama de gobierno, sin menoscabar el equilibrio constitucional. La fiscalización del Contralor y las medidas fiscales de las otras ramas de gobierno, aplicables a toda gestión gubernamental, permanecerían intactas. El resultado forzoso será la organización y funcionamiento óptimo del sistema de administración de la justicia.

La recomendación es, por lo tanto, que se someta nuevamente¹⁷ una propuesta de legislación que garantice la autonomía en la fase de formulación de presupuesto y asignación de fondos mediante el mecanismo de asignación automática descrito.

Largo plazo

En aras de garantizar el uso de este mecanismo de forma que no quede sujeto a los deseos de una Legislatura en particular, se recomienda que, mediante enmienda, se incorpore expresamente en la Constitución. La determinación del monto del porcentaje asignado debe quedar siempre establecido mediante ley al efecto.

2. Administración y Control de los Fondos
- Desarrollo Histórico
Exposición del Problema

Otro aspecto de la autonomía fiscal que se ha ampliado, pero que podría desarrollarse más aún, es el de administración y control de los fondos asignados. La Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974 (Ley de Contabilidad del Gobierno) otorgó a la Rama Judicial autonomía fiscal en la preintervención de las transacciones fiscales. En el ejercicio de la autonomía fiscal autorizada por la Ley Núm. 230, la Oficina de Administración de los Tribunales amplió el ámbito de procedimientos operacionales y estableció el Manual de Contabilidad, con el propósito de establecer los mecanismos de control interno. A tales fines, ha desarrollado registros para el control de los documentos fiscales preintervenidos y procesados al Departamento de Hacienda; registros internos de contabilidad para recopilar la información fiscal de forma rápida y eficiente; y prepara los cuadros y las conciliaciones entre la contabilidad interna de la Oficina y la del Departamento de Hacienda, para detectar errores mediante el doble cotejo. Redistribuyó funciones y deberes en las divisiones

correspondientes; utiliza tarjetas de control para todos los pagos que se efectúan evitando así duplicidad en los pagos; y ha definido mediante reglamentación los niveles de autorización de las transacciones fiscales.

En términos estructurales, se creó un Area de Asuntos Fiscales para agrupar así todas las funciones de naturaleza fiscal, de forma que exista un control adecuado y una coordinación más estrecha y eficiente en estas operaciones. Se espera también que el proyecto de mecanización que ya se ha iniciado, facilite aún más los procedimientos operacionales fiscales.

En lo relativo a la reglamentación fiscal, se han aprobado reglamentos tales como: Reglamento de Arrendamiento de Locales; Manual de Procedimientos para el Cobro, Depósito, Control y Contabilidad de los Fondos Recaudados en las Salas; Normas de Caja Menuda, etc.

Los esfuerzos dirigidos a hacer más efectiva la autonomía fiscal, mediante el desarrollo de una unidad de pagos eficiente, han sido respaldados por el Departamento de Hacienda. Por razón del volumen de pagos que atiende el Departamento de Hacienda, se autorizó que los pagos de todo tipo de transacciones, excepto la nómina de empleados, adelantos para gastos de viajes al exterior y nóminas manuales se hicieran desde esta unidad.

Sin embargo, en los aspectos de recaudaciones, custodia de fondos y en la fase de contabilidad, aunque se han registrado avances y se mantienen registros de contabilidad propios, la

reglamentación y procedimientos del Departamento de Hacienda son aplicables. Por tales motivos hay que solicitar de dicho Departamento servicios relacionados con cambios de nóminas, contabilidad de la propiedad mueble, anulación de cheques, etc. El Departamento de Hacienda por su parte, aunque ofrece servicios a múltiples agencias de la Rama Ejecutiva, atiende los de la Rama Judicial con la mayor prontitud que ello le permite. Tomando en cuenta que las agencias del Ejecutivo dependen exclusivamente de ese Departamento para la contabilidad y conciliación del presupuesto, y contando esta rama de gobierno con las alternativas que le concede la autonomía fiscal, se ha tratado de ofrecer a dicho Departamento ayuda en el manejo de las transacciones contables y se ha conseguido en un noventa por ciento (90%).¹⁸ De este modo, al presente, entre otras funciones, se preinterviene y paga a los empleados dietas y millaje en un máximo de quince días y los suplidores reciben sus cheques en un máximo de diez días; todo lo cual ha contribuido en gran medida a mejorar la imagen de la Rama Judicial. Anteriormente la imagen que se proyectaba era la de falta de capacidad para adquirir y pagar a tiempo. Con la concesión de mayor autonomía fiscal, hoy esa imagen es totalmente distinta.

El entendimiento de estos problemas funcionales por parte del Departamento de Hacienda ha permitido asumir unas responsabilidades que se reflejan en un crecimiento de capacidad administrativa para continuar con un desempeño de mayor eficiencia.

En el proceso de contabilidad, principalmente en la fase de contabilización de documentos fiscales, el Departamento de Hacienda está realizando esfuerzos para adelantar las transacciones mediante la implantación de un sistema mecanizado.

Por su parte, la Rama Judicial hace esfuerzos similares en esa misma dirección y eventualmente se espera lograr una interfase con el sistema de Hacienda para acelerar la toma de decisiones. Esto será así mientras esta Rama esté sujeta a la custodia de fondos y a la conciliación con Hacienda y mientras no tenga autonomía fiscal plena o Tesoro Propio.

Recomendaciones

En aras de culminar el proceso de autonomía fiscal iniciado por la Ley Núm. 230, supra, el cual le ha permitido a la Rama Judicial desarrollar una estructura para asumir mayores responsabilidades fiscales, se hace necesario que, con carácter de urgencia, se apruebe una medida que otorgue Tesoro Propio a la Rama Judicial. El concepto se define como la autonomía o independencia en la utilización y control de los fondos que son asignados a una agencia. La entidad se convierte en propietario de los fondos, en lugar de usuario y custodio de éstos.

Por lo tanto, se recomienda que, junto con la solicitud de asignación automática, se promueva nuevamente propuestas de legislación para que la Rama Judicial tenga la autoridad en ley de custodiar, controlar y usar los fondos asignados o recibidos para su funcionamiento; así como mantener su propio sistema de

contabilidad independiente del Departamento de Hacienda. A instancias de la Rama Judicial, y con el propósito de cristalizar esta meta, se presentaron ante la Legislatura los proyectos de ley 1076 y 1124 en 1987.¹⁹

Conviene señalar que dicho concepto no es extraño ni novel, ya que se ha dispuesto para agencias y organismos que forman parte de la Rama Ejecutiva. La Administración del Derecho al Trabajo, el Departamento de Recreación y Deportes (Compañía de Fomento Recreativo) y la Administración de Servicios Hospitalarios, adscrita al Departamento de Salud, disfrutaban de este beneficio. En el caso de la Rama Judicial, como rama de gobierno, con más razón es indispensable que asuma la autoridad y responsabilidad de todas sus gestiones fiscales.

De ser aprobadas estas medidas, es necesario que la Rama Judicial planifique su desarrollo gradualmente; fortalezca sus mecanismos internos de fiscalización, y establezca los medios apropiados de comunicación directa con los usuarios del sistema, para rendir cuentas sobre el buen uso de los fondos públicos y logros obtenidos en la administración de la justicia.

Además, en cumplimiento con su deber de cooperación inter-gubernamental, debe reconocer que, aparte de la fiscalización legítima de las ramas políticas, la utilización y control adecuado de los fondos públicos es perfectamente compatible con las siguientes exigencias o condiciones de garantía:

1. las inversiones que haga la Rama Judicial se harán en consulta con el Banco Gubernamental de Fomento
2. los fondos bajo el Tesoro Propio podrían asignarse trimestralmente
3. debe continuarse utilizando una carta de cuentas similar a la del Departamento de Hacienda, tal y como se ha estado utilizando hasta ahora, siempre que permita un funcionamiento adecuado.
4. la transferencia de funciones, deberes y responsabilidades del Departamento de Hacienda a la Rama Judicial se hará con el asesoramiento del Departamento, en forma ordenada y gradual.

C. Autonomía de Personal
Desarrollo Histórico - Exposición

En lo que respecta a la autonomía en materia de personal, la Rama Judicial, como rama independiente de gobierno, posee un sistema autónomo de administración de personal, conforme a lo dispuesto por la Ley Núm. 64 del 31 de mayo de 1973. La intención legislativa, según se expresa claramente en la Exposición de Motivos, fue que la autonomía concedida "debe ser completa". Dicha ley facultó al Tribunal Supremo a establecer un sistema de personal autónomo, mediante la preparación de Reglas para la Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial.²⁰

Sin embargo, a pesar del alcance de la reglamentación, aún quedan vestigios de dependencia que, de hecho, minan la autonomía de esta Rama en la administración de los asuntos de personal.

Ejemplos de esta realidad son, la limitación que establece la Ley Núm. 95 del 29 de junio de 1963, 3 L.P.R.A., Sec. 729²¹ "Ley de Beneficios de Salud para Empleados Públicos", que cubre bajo su definición de "empleados" a todas las ramas de gobierno y, como tal, faculta al Secretario de Hacienda a contratar planes de servicios médicos para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial; y la Ley Núm. 12 del 19 de octubre de 1954, 4 L.P.R.A. Secs. 233 a 246, que coloca el Sistema de Retiro de la Judicatura bajo la Administración de la Junta de Síndicos de Retiro de los Empleados del Estado Libre Asociado.

En cuanto a estos dos asuntos de personal, la Rama Judicial no ha logrado alcanzar el grado de autonomía que, de obtenerse, acarrearía beneficios específicos para sus funcionarios y empleados.

1. Planes médicos

Los planes de servicio de salud constituyen uno de los beneficios marginales más importantes para el personal del servicio público. Un estudio realizado por la Oficina de Administración de los Tribunales²² confirma este dato y revela que los empleados de la Rama Judicial consideran que los beneficios marginales deben ser aumentados. Como prioridad, indican la necesidad de mejorar las oportunidades de acceso a los planes de salud y a devengar mayores servicios. Ambas solicitudes están motivadas por los aumentos continuos en las cubiertas básicas y opcionales ofrecidas por las compañías aseguradoras.

El estudio de beneficios marginales demostró, además, que si la Rama Judicial contratara los planes médicos de forma independiente, disminuirían los costos, lo que, a su vez, redundaría en un beneficio económico para los empleados.

La información obtenida a través de entrevistas realizadas con personal de las compañías proveedoras de planes de salud tiende a confirmar que la contratación directa de la Rama Judicial, aun cuando se trata de un grupo más pequeño de empleados, resultaría en una prima más baja o cubiertas más amplias por el mismo costo. La experiencia de las agencias consultadas con el buen uso de dichos servicios por los empleados y funcionarios de la Rama Judicial es lo que produciría dicho resultado.

a. Recomendaciones

Cónsono con la intención de completar la autonomía de personal concedida en virtud de la Ley Núm. 64, supra, debe permitirse, mediante legislación, que la Rama Judicial tenga la facultad de negociar de forma directa e independiente los planes médicos para sus empleados y funcionarios. Esta recomendación refleja el entendimiento de que, como principio de sana administración, la Rama Judicial tiene la responsabilidad de esforzarse por mejorar los beneficios de sus empleados.

Es por esta razón que se recomienda promover legislación a los efectos de reconocer, mediante enmienda a la Sección 3(b) de la Ley 95, la facultad expresa de la Rama Judicial para negociar directa e independientemente los planes médicos para sus empleados

y funcionarios. Tal concesión no afectaría realmente el poder negociador del Secretario de Hacienda para seleccionar los planes de seguros de salud para el resto de los empleados públicos. La exclusión de 2,550 empleados de la Rama Judicial para acogerse a otros planes médicos es, ciertamente, algo ínfimo si lo comparamos con la totalidad de los empleados cubiertos por la Ley Núm. 95 antes mencionada. Esto lleva a concluir que, en términos de la negociación, la proporción que representa la Rama Judicial, no puede ser determinante. De lograrse esta facultad, se atemperaría la Ley Núm. 95, supra, al concepto amplio de autonomía de la Rama Judicial en asuntos relacionados con su personal, concedida en virtud de la Ley Núm. 64, supra.

2. El Sistema de Retiro de la Judicatura

La Constitución del Estado Libre Asociado establece en el Artículo V, Sección 10, que "La Asamblea Legislativa establecerá un sistema de retiro para los jueces...." En cumplimiento de este mandato constitucional, se aprobó la Ley de Retiro de la Judicatura, Ley Núm. 12 del 19 de octubre de 1954, 4 L.P.R.A., Secs. 233 a 246, la cual establece que el Sistema de Retiro de la Judicatura estará bajo la administración de la Junta de Síndicos de Retiro de los Empleados del Estado Libre Asociado. Dicha Junta de Síndicos, creada en virtud de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, 3 L.P.R.A. 775, está compuesta por cuatro representantes de la Rama Ejecutiva y tres representantes de la Rama Judicial, dándose de este modo una co-administración del

Sistema de Retiro de la Judicatura, en abierta contradicción con la autonomía concedida en virtud de la Ley Núm. 64, supra, y con el principio de la independencia judicial.

La garantía del sistema de retiro de jueces es asunto inseparable al tema de la independencia judicial dentro del principio constitucional de la separación de poderes, ya que es el único sistema de retiro puertorriqueño con rango constitucional. El mismo fue provisto por la Convención Constituyente como un medio para asegurar la independencia judicial "de suerte que el juez durante su gestión esté libre de preocupaciones económicas al retirarse, y que al fallecer, tenga la tranquilidad de que su cónyuge (supérstite) e hijos menores queden adecuadamente protegidos." García Martínez v. Gobernador, 109 D.P.R. 297, 298 (1979). Por tales razones, la administración del sistema de retiro debe estar principalmente orientado a proteger los tan legítimos intereses económicos de un juez al momento de retirarse. La trayectoria legislativa refleja, sin embargo, una desviación de la intención original de la Constituyente.

Hasta la aprobación de la Constitución existían distintos planes de retiro para la Judicatura. Había una ley de retiro para los jueces del Tribunal Supremo (Ley Núm. 143 del lro. de mayo de 1950) y otra para los jueces de distrito (Ley Núm. 30 del 23 de abril de 1945, enmendada por la Ley Núm. 26 del 15 de abril de 1948). La Sección 10 del Art. V de la Constitución dio cumplimiento a la intención de que hubiese un solo sistema de retiro para los jueces, "y no, como hasta entonces de varios."²³

En vista del referido mandato constitucional, la Asamblea Legislativa creó mediante la Ley Núm. 12 del 19 de octubre de 1954 el Sistema de Retiro de la Judicatura. Esta legislación no estableció diferencias entre los jueces de los distintos niveles y por tanto dio cumplimiento a la intención de la Constituyente expresada de que hubiese un plan de retiro uniforme para los jueces.

A pesar de esto, leyes aprobadas con posterioridad de la Ley Núm. 12 de 1954 modificaron el sistema de retiro de jueces disponiendo beneficio de pensiones más ventajosas para los jueces del Tribunal Supremo que los provistos para los demás jueces: por la Ley Núm. 78 del 25 de junio de 1964 los jueces del Tribunal Supremo podrían llegar a recibir una pensión igual a su salario a la fecha de retiro mientras que los jueces del Tribunal de Primera Instancia continuarían con una expectativa máxima de un 75% del promedio de sueldos de los últimos cinco años.²⁴ La justificación de esta diferencia radicaba en la prohibición para ejercer la profesión legal por parte de los jueces retirados del Tribunal Supremo y en su disponibilidad para encomiendas que le hiciese el Juez Presidente hasta la edad de setenta años. La Ley 71 del 25 de junio de 1969 incorporó el mecanismo de un ajuste de la pensión al aumento del costo de la vida (COLA) mediante el beneficio adicional de extender a la pensión de los jueces retirados del Tribunal Supremo los aumentos a los salarios de los jueces incumbentes. Asimismo, derogó la prohibición del ejercicio

de la profesión legal. Este beneficio no se hizo extensivo a los jueces del Tribunal de Primera Instancia para quienes no existe mecanismo alguno que alivie los efectos del alza en el costo de la vida.

La Ley 17 del 24 de julio de 1985 alteró la fórmula para el cómputo de la pensión de los jueces del Tribunal Supremo. Dispuso que la pensión se determinaría a base del salario correspondiente al cargo al momento de su retiro, sin que pueda exceder del 75% de dicho salario. De acuerdo con la Ley Núm. 81 del 9 de julio de 1986 esa modificación es aplicable únicamente a los jueces nombrados después del lro. de julio de 1986. Véase, sin embargo, que la aplicación prospectiva de esta última legislación no ha borrado los efectos de un sistema de retiro desigual, contra lo cual previno la Sec. 10 del Art. V de la Constitución. Esto es así ya que todos los jueces retirados del Tribunal Supremo, así como los actuales incumbentes, reciben y son acreedores, respectivamente, de los beneficios de pensión de retiro de conformidad con la situación de privilegio ya descrita existente con anterioridad a la aprobación de la Ley Núm. 17 del 24 de julio de 1985. Aun con relación a los jueces que sean nombrados con posterioridad al lro. de julio de 1986, continuará la situación de privilegio en vista que la pensión de estos se determinará a base del salario correspondiente al cargo al momento de su retiro, a distinción de la de los jueces de Primera Instancia que se determina sobre el promedio de los sueldos de los últimos 3 años.

La tabla que se transcribe a continuación contiene las diferencias más significativas entre la pensión para los jueces en el Tribunal de Primera Instancia y la dispuesta para los jueces del Tribunal Supremo:²⁵

| <u>Renglón</u> | <u>Instancia</u> | <u>Supremo</u> |
|------------------|--|---|
| Requisito mínimo | Diez (10) años de servicios. | Ocho (8) años de servicio. (Con menos de (8) años de servicios, hay derecho a 25% del salario del cargo o del último salario, según sea el caso). |
| Pensión mínima | 25% del promedio de sueldos de los últimos tres años de servicios. | 50% del salario del cargo, bajo legislación anterior a Ley 17; 50% del último salario, bajo Ley 17. |
| Pensión máxima | 75% del promedio de sueldos de los últimos tres años de servicios. | 100% del salario del cargo, bajo legislación anterior a la Ley 17; 75% del último salario, bajo Ley 17. |

Es importante señalar que el trato preferente anteriormente descrito que concede el Sistema de Retiro para los jueces del Tribunal Supremo no guarda relación con las aportaciones que hacen estos a dicho sistema. A pesar que los jueces del Tribunal de Primera Instancia son acreedores a una pensión que es proporcionalmente mucho menor a la de los jueces del Tribunal Supremo, éstos aportan el mismo por ciento de su salario que los del Tribunal de Primera Instancia.

Resumiendo, a pesar del mandato constitucional para el establecimiento de un sistema de retiro para todos los jueces, prevalece aún un trato preferente para los jueces del Tribunal Supremo en desigualdad contra los jueces del Tribunal de Primera

Instancia. Aunque fue la intención del constituyente cobijar la Judicatura en igualdad de condiciones bajo un solo sistema, existe hoy dentro de la Ley de Retiro de la Judicatura dos sistemas de retiro: uno para los jueces del Tribunal Supremo y otro para el resto de la Judicatura. La única semejanza entre los dos es la igualdad en las aportaciones económicas de cada uno. Todos aportan igual en proporción de sus sueldos pero los menos devengan mayores beneficios que los que aportan, por su número, más dinero con menos sueldo. Esta situación de abierto conflicto del derecho legislado con un mandato constitucional debe ser corregida.

a. Recomendaciones

La completa autonomía de la Rama Judicial comprende la propia Administración del Sistema de Retiro para la Judicatura. Estos fondos generados por sus miembros pueden ser mejor administrados, si se toman en consideración los intereses, necesidades y conveniencias particulares de éstos.

A esos fines, se recomienda enmendar la Ley Núm. 12, supra, para eliminar la co-administración del Sistema de Retiro de la Judicatura y trasladar dicha administración a la Rama Judicial, culminando así la autonomía del sistema de personal concedida por la Ley Núm. 64, supra.

Además, se recomienda que el Sistema de Retiro de la Judicatura reconozca a todos los jueces del Tribunal de Primera Instancia un derecho a pensión igual a los jueces retirados e incumbentes del Tribunal Supremo de Puerto Rico. De este modo habrá un solo sistema; igualdad de aportaciones e igualdad de beneficios.

3. Plan de compensación a jueces en forma escalonada

El Artículo VI, Sección 11 de la Constitución del Estado Libre Asociado,²⁶ dispone que los sueldos de los jueces serán fijados por ley especial. Sin alterar tal facultad, se sugiere que se le permita a la Rama Judicial ejercitar plenamente la facultad que le fue conferida por la Ley Núm. 64, supra, conocida como Ley de Autonomía de Personal de la Rama Judicial, fijando las escalas de retribución de los jueces, según los criterios que dicha Rama determine por reglamentación al efecto.

La forma de compensar adecuadamente la labor judicial ha sido objeto de análisis en varias ocasiones.²⁷ Entre las recomendaciones se han mencionado las siguientes:

1. Los jueces que se desempeñan en salas de mucho movimiento de casos deben recibir mayores sueldos.

2. La compensación debe ser escalonada y fijada a base de los años de servicio.

3. Debe mantenerse el enfoque actual de sueldo uniforme.

Esta última recomendación representa el sistema actual de retribución judicial y ofrece varias desventajas, entre las que se destacan las siguientes:

1. No provee incentivos económicos dirigidos a reconocer la labor destacada de un juez durante determinado tiempo. Así, por ejemplo, no se consideran los años de servicio ni las designaciones especiales.

2. Propicia el estancamiento económico de aquellos jueces que permanecen mucho tiempo en el sistema.

3. Demuestra incongruencia entre los jueces de reciente nombramiento y los jueces que llevan muchos años en el sistema, ya que ambos grupos devengan el mismo salario. Esto resulta injusto porque los jueces de mayor tiempo en el servicio sirven de recurso de orientación y capacitación judicial para los recién llegados; además de que, por su experiencia, adquieren un conocimiento amplio del sistema, que les permite desempeñar tareas especializadas.

4. Depende totalmente para ser modificada de la Legislatura, lo que implica que los sueldos permanecen inalterados por largos períodos mientras el índice inflacionario va en aumento.

La consecuencia que podría provocar tal sistema es que muchos jueces capacitados y con años de servicio se sientan frustrados en su función judicial y sientan interés de buscar nuevas metas en pos de una mejor retribución o mayores ingresos. Para otros, sin embargo, podría significar el desaliento, la dejadez y, como consecuencia, la baja productividad en el desempeño de sus funciones.

a. Recomendaciones

El diseño de una estructura retributiva que, además de servir los propósitos de reconocimiento y motivación ayude a reducir el impacto del estancamiento económico y asegure la retención de los jueces más capacitados, beneficiaría la administración de la Justicia.

A esos fines, se recomienda proponer legislación para que se fije un máximo y un mínimo al salario de los jueces, y se deje en manos de la Rama Judicial el fijar unas escalas salariales de forma estructurada. Esta propuesta constituye un recurso adicional de fiscalización interna, a la vez que sirve para reconocer el esfuerzo y dedicación hacia el logro de una administración de justicia rápida y efectiva, y a la superación del juez como servidor público. Dentro del sistema, el Juez Presidente tendrá facultad para reglamentar, establecer normas, criterios y procedimientos para su efectiva administración. Entre las normas que podrían establecerse para la implantación y administración del sistema de retribución de jueces del Tribunal de Primera Instancia, se consideran recomendables las siguientes:

- El Juez Presidente nombrará un Comité cuyas funciones básicas serán estudiar los candidatos sometidos para aumentos dentro del grado y asesorarlo en el establecimiento de normas y sistemas que garanticen la valoración justa, equitativa y abarcadora de cada juez recomendado para un paso o aumento dentro del grado.

- Los jueces recién ingresados devengarán el mínimo de la escala de la categoría correspondiente al cargo.

- Como regla general, los aumentos dentro del grado se concederán sobre una base anual y sólo se podrá conferir un paso por la misma causal durante dicho período. Los aumentos por años de servicio serán considerados conjuntamente con otros factores.

- Cada año, en el presupuesto funcional de la Rama Judicial, se consignará la cantidad que se estime necesaria para cubrir los costos de los posibles pasos por concepto de años de servicio.

- En caso de ascenso, el juez conservará, por lo menos, el equivalente monetario de los pasos que tenga en el puesto actual. Si su sueldo actual no coincide con ninguno de los pasos de la escala correspondiente al cargo que asciende, se ajustará al paso inmediato superior de dicha escala.

1. Factores, criterios y guías para la concesión de aumentos dentro del grado:

Entre los criterios que podrían ser tomados en consideración para conferir aumentos o pasos estarían los siguientes:

1. Designaciones

Cuando un juez haya servido, por designación, en varias ocasiones, como juez de una categoría superior y se haya desempeñado con eficiencia, podrá ser considerado para un aumento dentro del grado correspondiente a la clase de cargo que ocupa. Se tomará en cuenta el tiempo total trabajado, por períodos largos o cortos.

2. Disponibilidad para hacer aportaciones significativas al sistema

Se considerará mediante este criterio la participación efectiva del juez en encomiendas que, aunque no estén dentro de sus funciones propiamente judiciales, sean de importancia para el sistema, entre las cuales están: servir como recursos en el adiestramiento o capacitación de jueces o de personal del

sistema, actuar como asesor de cualquier unidad del sistema, participar en proyectos o encomiendas especiales, actuar como juez administrador, ser miembro de comités designados por el Tribunal Supremo, por el Juez Presidente o el Director Administrativo, y desempeñarse bajo condiciones especiales de trabajo. Se tomará en cuenta el tiempo y la frecuencia con que el juez participa en este tipo de encomiendas.

3. Estudios especializados y labor de investigación

Este factor cubrirá los estudios avanzados en el campo de las leyes y de la administración de justicia que haga el juez, que sean útiles al sistema y a su desarrollo profesional. También abarcará labor de investigación en estas áreas.

4. Tiempo en el servicio

Se considerarán los años en el servicio satisfactorio a la Judicatura. Este factor podrá ser decisivo en casos específicos, cuando las condiciones y calificaciones de los candidatos sean sustancialmente iguales y deba seleccionarse uno de entre ellos para la concesión de un aumento o paso. Pero, los años de servicio en sí no serán un factor determinante para la concesión de aumentos dentro del grado.

5. Productividad

Se podrá considerar la agilidad demostrada por el juez para el manejo de su calendario y otros elementos o aspectos de su ejecutoria que reflejen su capacidad productiva, conforme a los criterios y estándares establecidos.

Para cada uno de los factores o guías generales indicados anteriormente, se deberán establecer los estándares y niveles de eficiencia correspondientes.

6. Salas especializadas

Se tomará en cuenta el desempeño del juez asignado a salas especializadas que le requieran resolver con mayor premura e impliquen mayores responsabilidades por la naturaleza, impacto público, cantidad y complejidad de la carga de trabajo asignada.

7. Aumento en el costo de vida

Este criterio abarca a toda la Judicatura y será de carácter automático. El aumento dentro de los límites sería proporcional al aumento en costo de vida.

C. Organización de los Tribunales

1. Sedes de los tribunales
Desarrollo Histórico - Exposición

La Constitución del Estado Libre Asociado en el Artículo V, Sección 2, confiere a la Asamblea Legislativa el poder de crear y suprimir tribunales, con excepción del Tribunal Supremo y determinar su organización.²⁸ Históricamente, la responsabilidad de tomar determinaciones sobre la creación, supresión y demarcación de las salas de los Tribunales de Puerto Rico ha correspondido a la Rama Legislativa. La participación de la Rama Judicial ha sido muy limitada, ya que el esquema estatutario no permite que se le consulte o dé participación en estas determinaciones. Ello es así, a pesar de que es la Rama

Judicial la que cuenta con toda la información necesaria, que permite fundamentar la decisión a base de un análisis integral del problema. La participación actual se limita a ofrecer datos estadísticos a la Legislatura, pero no se interviene en su proceso de análisis. Tomada la decisión de crear una nueva sala, una vez se asignan los recursos para ello, es la Rama Judicial la que tiene que asumir responsabilidad por los problemas administrativos que causa tal proceder.

Por tales razones, la Rama Judicial ha planteado la necesidad de que se le permita intervenir activamente en la distribución territorial de las sedes.²⁹ Este planteamiento está sustentado sobre las bases apuntadas. Así se señala claramente en la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 1743 de marzo de 1976, que expresa:

"El Consejo sobre Reforma de la Justicia, en su informe sobre los Tribunales, señala que la determinación de cuándo debe crearse una sala del tribunal o hacerse una redistribución territorial de las existentes es una tarea ... que requiere un estudio científico de los problemas o necesidades de cada tribunal y una determinación de prioridades que sólo puede hacer quien tenga una visión global del sistema judicial. Es indispensable hacerse libre de presiones políticas o de otra índole que pueden afectar una adecuada organización." Añadió el Consejo, "que estos requisitos se reúnen en mayor grado en el Tribunal Supremo y sobre todo en el Juez Presidente" quien con la ayuda de la Oficina de Administración de los Tribunales cuenta con la información, asesoramiento y recursos para llevar a cabo dicha función de una manera más eficiente que lo que pueda hacerlo la Rama Legislativa."

"Se hace más patente la necesidad de delegar esta función por parte de esta Asamblea Legislativa, al ser necesario reconocer que es mucho más compleja la administración de la justicia hoy que al momento de redactarse nuestra Constitución, y que ello se acrecenta con el continuo y rápido cambio que sufre nuestra sociedad."

"La necesidad de tener un sistema judicial vigoroso y eficiente se hace cada vez más apremiante en nuestra sociedad. La organización de este sistema requiere centralización, eficiencia y prontitud. Mediante la delegación del poder de organizar la Judicatura a la cabeza del sistema judicial, que es el Juez Presidente del Tribunal Supremo, se puede conseguir este objetivo. Es imperante e imprescindible otorgar ese poder a la Rama Judicial de organizarse a sí misma para que pueda responder a los retos que el presente o el futuro le deparen."

La distribución territorial parcelada ha tenido efectos sobre la organización y administración eficiente del sistema. A continuación se indentifican e ilustran éstos con ejemplos reales, según se desprende de un estudio realizado por la Rama Judicial en, 1985.³⁰

Efectos sobre la comunidad

En ocho de las doce regiones judiciales, la población confronta problemas de acceso al tribunal. Estos problemas se definen por la ausencia de rutas directas hasta el tribunal o por lo irregular y limitado de los horarios que tienen los servicios de transportación pública, los cuales, en muchas ocasiones, están disponibles hasta ciertas horas específicas.

Como caso crítico del problema de transportación que confronta la población, se puede mencionar la Región de Utuado. Allí, los servicios de transportación de los distintos municipios hacia el Centro Judicial son básicamente inexistentes. El problema en esta Región hace crisis cuando se consideran municipios, como el de Jayuya, que sólo cuenta con un viaje diario a Utuado y tampoco tiene transportación pública hacia el Tribunal de Distrito de Adjuntas, el cual pertenece a dicha Región. La transportación directa es hacia Ponce y el patrón de movimiento de la población, aparentemente, es hacia este municipio. En el caso de Lares, por ejemplo, el acceso es mayor hacia Arecibo que hacia Utuado, por la disponibilidad de servicios de transportación continuas y las condiciones de las vías de acceso.

A pesar de las justificaciones que se expresaron para la creación de la Sala de Utuado, la situación descrita lleva a cuestionar si la distribución territorial ha servido realmente el propósito de aliviar las dificultades de acceso de la gente o si, por el contrario, han agudizado el problema.

Efectos sobre el funcionamiento y administración de los tribunales

Los itinerarios irregulares y la falta de rutas de transportación directa, como consecuencia de la distribución territorial, ocasionan frecuentes retrasos y suspensiones de casos, ya que las personas, o llegan tarde o no pueden llegar al tribunal. Por otro lado, también se dificulta la participación de la gente en los procesos judiciales, como en el caso de los

jurados. Muchos de los seleccionados, aunque cumplen con los requisitos, carecen de transportación. En este caso, el tribunal tiene la opción de excusarlo o proveerle transportación, y asumir el costo que conlleva cualquiera de las alternativas.

En los casos en que la transportación pública es limitada por el horario de servicio, los tribunales se ven precisados a programar la mayoría de los asuntos que requieren participación ciudadana, para horas de la mañana.

Otro efecto sobre el funcionamiento y administración de los tribunales provocado por el sistema de distribución actual es la falta de uniformidad en el tamaño de las salas y en la carga de trabajo, por sala y por juez. Existe desbalance en la densidad poblacional por sala y en el promedio de habitantes servidos por sala y por juez. Hay salas cuya carga de trabajo es muy alta para un solo juez, pero muy baja para dos. Como resultado de lo anterior, existen salas, principalmente de distrito, que económicamente no justifican la asignación de un juez y su equipo de trabajo como, por ejemplo, Patillas y Orocovis.

También la actual distribución de los tribunales afecta los costos de oportunidad o "costos hundidos". El tamaño de cada sala, definido a base de una distribución territorial dada, determina la construcción de instalaciones y la dotación de recursos. De ocurrir algún cambio en la distribución, puede suceder que, tanto las instalaciones como los recursos, resulten excesivos o limitados, según el caso.

Otro factor a considerar es el efecto de las economías de escala. Las salas grandes, por efecto de las economías de escala, requieren menos recursos de apoyo por juez que una sala pequeña. De esta forma, la proliferación de salas pequeñas impone unos costos de funcionamiento más altos.

a. Recomendaciones

Los problemas que plantean a la administración eficiente del sistema judicial las determinaciones prácticamente unilaterales sobre la redistribución territorial de los tribunales de justicia ameritan que se reflexione sobre el particular para que la Rama Judicial pueda tener participación real y efectiva. La administración y debido funcionamiento del sistema unificado está íntimamente vinculado a este tipo de decisión.³¹ Por lo tanto, aún cuando el esquema constitucional delega tal facultad expresamente en la Asamblea Legislativa, podrían explorarse varias alternativas.

Mediano plazo

Presentar legislación para que se delegue en el Juez Presidente la facultad de fijar y crear las sedes del Tribunal de Primera Instancia, sujeto a que éste someta los cambios necesarios a la aprobación o desaprobación de la Legislatura, siguiendo el mecanismo establecido en el Artículo V, Sección 6 de la Constitución.³² Bajo este plan, la Legislatura tendría amplia facultad para desaprobare tal delimitación territorial, si considerase que no satisface los intereses de política pública.

Por otra parte, la intervención de la Rama Judicial, por medio del Juez Presidente, constituye garantía de que cualquier cambio estaría orientado, en efecto, a cumplir con el mandato constitucional de administrar eficientemente la Justicia.

Otra alternativa de legislación podría ir dirigida a garantizar una participación real en el proceso de análisis que efectúa la Asamblea Legislativa, sin que ésta tenga que delegar tal facultad. Se establecería, por disposición de ley, un proceso de consulta formal, a través del Juez Presidente, de forma que la determinación final pueda estar fundamentada sobre bases prácticas y criterios de eficiencia administrativa.

Largo plazo

Se recomienda trasladar dicha facultad a la Rama Judicial mediante enmienda constitucional.

CAPITULO VI

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este Capítulo recoge en forma esquemática, las conclusiones y recomendaciones a las que el Comité ha llegado, tras un análisis y ponderación de los diversos aspectos que afectan la independencia judicial:

1. La experiencia histórica demuestra que el sistema de selección de jueces, en el cual el Gobernador controla todo el proceso sujeto únicamente a un eventual poder de veto del Senado, necesita ser mejorado.

2. La determinación respecto a quién y cómo se seleccionan los jueces, supone, entre otras, la decisión de hasta qué medida las fuerzas políticas prevaletientes habrán de participar en el proceso de selección.

3. Bajo el esquema constitucional de tres poderes que rige nuestra sociedad, el juez desempeña una importante función como forjador de política pública. No se puede, por tal razón, cercenar el sistema democrático y desligar totalmente el proceso de selección de aquellos que le responden directamente al pueblo.

Las ramas eminentemente políticas -Ejecutiva, Legislativa- son parte vital en cualquier proceso de selección.

4. Un sistema de selección judicial fundamentado en el principio de mérito es totalmente armonizable con los principios expresados. Dicho sistema representa la mejor garantía para el

desarrollo pleno de la independencia judicial; principio éste igualmente indispensable dentro del régimen de una verdadera democracia.

5. Como medida a corto plazo, se recomienda al Honorable Gobernador que mediante Orden Ejecutiva, designe un Comité Asesor de Nombramientos Judiciales Iniciales, cuya composición representativa sería la siguiente: tres miembros ex-officio; el Director Administrativo de los Tribunales, un ex-juez del Tribunal Supremo nombrado por el Gobernador por recomendación del Tribunal Supremo, y el Presidente del Colegio de Abogados; tres abogados nombrados por el señor Gobernador; y tres ciudadanos que no sean abogados, nombrados a su vez, por los otros seis miembros designados.

La función de este Comité Asesor consistirá en evaluar los candidatos y recomendar los más idóneos, basándose exclusivamente en el principio de mérito. Tal función no limita el ejercicio del poder nominador, ya que éste podrá enviar para evaluación tantos candidatos como quiera. La evaluación rigurosa bajo criterios y términos expresos y la ampliación del ámbito de la investigación brindarán garantías de buen asesoramiento.

El éxito de este Comité dependerá de la calidad y nivel profesional de los miembros que lo compongan. No debe proyectar la apariencia de que responde a intereses político-partidistas, por eso, la participación de miembros ex-officio es importante,

ya que aminora dicha posibilidad. Deberá asignársele su propio presupuesto, contar con el asesoramiento técnico necesario y operar totalmente de forma autónoma.

Consideramos que se fortalece el principio de la independencia judicial, si el Gobernador sólo selecciona entre los candidatos que le certifique este Comité. Comités Asesores de esta naturaleza han tenido precedentes en nuestra historia y han contribuido a que excelentes abogados engrandezcan la Judicatura con sus nombramientos.

6. Como medida a mediano plazo, se recomienda que el Comité Asesor se instaure por la vía legislativa. El marco constitucional vigente permite la creación de Comités cuya función sea estrictamente de asesoramiento que en modo alguno atente contra el poder nominador. Pero, cualquier intento legislativo debe responder al interés esencial de salvaguardar la independencia judicial.

Sin limitar la discreción del poder nominador, dicha legislación debe incorporar el sistema de mérito; estatuir los criterios de selección; asegurar una composición similar a la que se recomendó para el Comité Asesor a crearse por Orden Ejecutiva; facilitar los recursos mínimos de funcionamiento; y proveer para el reclutamiento activo de los candidatos idóneos.

7. Finalmente, la medida que verdaderamente remediará los problemas que recurrentemente han surgido en torno al sistema de selección judicial, implica un cambio de orden constitucional.

La incorporación del Consejo Judicial y del sistema de méritos en el Artículo V de la Constitución, garantizaría que la selección obedezca a estas consideraciones estrictamente y evitaría, en todo lo que se pueda, la introducción de criterios espúreos. Dicha enmienda constitucional reconocería la legitimidad de la intervención del Gobernador y el Senado, pero la selección tendría que hacerse de entre unos candidatos objetivamente evaluados y certificados por el Consejo Judicial. Sin embargo, no se fijará límites al número de candidatos que podrán ser sometidos a la consideración del gobernador; y éste tendrá, además, amplia libertad para solicitarle al Consejo que evalúe sus candidatos.

La composición representativa de este cuerpo constará en la Constitución y se vislumbra que tal Consejo esté integrado por tres jueces seleccionados por la Rama Judicial, según se disponga por ley; tres personas nombradas por el Gobernador; y tres ciudadanos no abogados nombrados por los primeros seis.

En definitiva, la limitación constitucional consiste en que el Gobernador no ejercerá su poder a menos que el candidato haya sido certificado como idóneo por este Consejo. Su finalidad no afecta el balance de las tres ramas de gobierno; el propósito es garantizar la independencia judicial haciendo recomendaciones exclusivamente a base de principios de mérito.

8. La fijación por ley de los términos de duración de los cargos judiciales en el Tribunal de Primera Instancia, por la combinación de diversos factores, refleja una insatisfacción histórica respecto al proceso de renominación. Esto ha debilitado la independencia judicial y ha puesto en riesgo el objetivo de la carrera judicial.

9. La presión del ingrediente político partidista ha continuado manifestándose en el proceso de renominación en grado cada vez mayor.

10. La fijación del término con la consabida disposición que los jueces desempeñarán sus cargos hasta que su sucesor tome posesión, constituye una amenaza evidente a la independencia judicial. Es incuestionable que todo juez en suspenso se halla expuesto a fuertes presiones psicológicas, y su condición lo convierte en el blanco ideal de influencias indebidas.

11. Indagaciones por parte de funcionarios gubernamentales (legislativos o políticos) y hasta por aquellos que ostentan su representación o hacen alarde de su amistad, sobre el estado de algún caso; solicitudes o gestiones de empleo en los tribunales para parientes y familiares; cuestionamientos sobre la forma o resultado de una determinación judicial, son algunos de los ejemplos que reflejan el ejercicio de presiones o influencias indebidas sobre los jueces.

12. Debe mencionarse, además, que existe un riesgo real de conflicto de intereses en la evaluación para renominación de jueces que se le solicita al Colegio de Abogados, cuando todos

los evaluadores son abogados postulantes sujetos a encontrarse ejerciendo ante aquéllos a quienes evalúan. Esta situación constituye un elemento de coacción constante, que se acentúa más aún en las regiones judiciales pequeñas. El proceso obligatoriamente afecta la apariencia de imparcialidad.

13. El Estado como litigante representa otro de los factores que pone en riesgo la imparcialidad judicial cuando un juez está sujeto a renominación o ascenso. Resulta obvio que la indebida presión que se crea sobre un juez cuando el Estado es parte litigante no existiría de no estar sometido eventualmente a una renominación. Esta situación afecta adversamente la independencia judicial. Es un hecho la participación activa del Departamento de Justicia en el asesoramiento a la Rama Ejecutiva cuando de nombramientos judiciales se trata, y siendo el Estado una de las partes principales en un litigio que revista particular interés en la formulación de política pública, se suscita obviamente una situación de conflicto.

14. La facultad por ley del Secretario de Justicia para determinar si se asume la representación de un juez que es demandado en su capacidad oficial por alegadas violaciones de los derechos civiles y la de determinar si procede el pago total de la sentencia que le fuera impuesta, incide también con la independencia judicial.

15. La encomienda a los jueces, por mandato legislativo, de participar en el proceso electoral en carácter de presidentes de

las comisiones locales, también atenta contra la independencia judicial. Además está recalcar la circunstancia indeseable y crítica que se crea, tanto para el magistrado como para el sistema, cuando hay que presidir una comisión local de elecciones y el término se halla próximo a vencer o el juez está en suspenso. La apariencia de imparcialidad se vulnera cuando el juez sujeto a renominación tiene que tomar decisiones que afectan a uno u otro partido político.

16. La combinación de los efectos que la renominación ha causado y causa al juez y al sistema, nos conduce a recomendar que la Rama Judicial debe afianzar y garantizar su independencia judicial mediante la obtención del nombramiento vitalicio para todos los jueces de primera instancia. De las recomendaciones que se formulan en el presente Informe ésta es la que ofrece mayores garantías a la independencia judicial.

17. Como medida a mediano plazo se propone que por vía de legislación se establezcan términos vitalicios hasta la edad de retiro compulsorio para todos los cargos judiciales.

Como medida a largo plazo se propone que se eleve a rango constitucional este tipo de nombramientos. Esta reforma es fundamental si se quiere garantizar la total independencia judicial y proteger definitivamente a los miembros de la Judicatura de las presiones e inconvenientes que implica cualquier sistema de renominación de nombramientos.

18. Esta recomendación, bien se implante por la vía constitucional o estatutaria, conlleva reconocer que implica unos riesgos que deben ser atendidos adecuadamente. Es por ello evidente que cualquier intento de establecer un término vitalicio debe ir acompañado de un proceso de selección que asegure que sólo los candidatos más idóneos ingresarán al sistema. Además, cualquier cambio hacia el sistema de nombramiento vitalicio debe ir igualmente acompañado de unos mecanismos y garantías de la propia Rama Judicial que aseguren que el nombramiento vitalicio no será una carga permanente. Por ello, es necesario establecer un sistema objetivo y eficiente de evaluación periódica del desempeño de la función judicial y, a su vez, se deben reforzar los procedimientos disciplinarios actuales. Dicha evaluación debe realizarse por un organismo ajeno a los vaivenes políticos, a las influencias de otras ramas de gobierno y a personas e intereses afectados por las decisiones del juez en cuestión.

19. La experiencia, a través de los años, demuestra que nuestros tribunales constantemente se han caracterizado por una carga de trabajo excesiva. Esto representa para el sistema una seria amenaza a la calidad de los trabajos judiciales y a la rapidez con que se puedan desempeñar; y en el plano individual, se traduce en la presencia de un volumen numeroso de casos activos que constituye una presión constante para cada uno de los jueces, que atenta verdaderamente contra la independencia judicial.

20. Un factor que contribuye en gran medida al problema de la acumulación de casos no resueltos, es el hecho de que los jueces no tienen la ayuda y asistencia permanente de oficiales jurídicos que le asistan en el descargo de sus funciones.

21. La retribución económica de los jueces es otro elemento bien importante de las condiciones de trabajo. Puerto Rico es una jurisdicción en la que, con excepción de los magistrados municipales, existe jurisdicción general y apelativa sobre una diversa gama de asuntos. Adicional a esto, es un país donde el costo de vida ha alcanzado altas proporciones. Una remuneración baja implica una presión económica que puede llevar a la deserción judicial.

22. Ante la carencia tan marcada de oficiales jurídicos, es indispensable que las proyecciones hechas por la Oficina de Administración de los Tribunales se hagan realidad y así se aumente el número de oficiales jurídicos en el Tribunal Superior, área de lo civil.

Lo ideal, sin embargo, para lograr el mejor funcionamiento del sistema sería hacer una evaluación de las necesidades reales del Tribunal de Primera Instancia. Pero, tomando en consideración el impacto que la asignación de oficiales jurídicos para todo el sistema podría tener en el presupuesto de la Rama Judicial, es recomendable que como medida a corto plazo, se establezca un plan escalonado en el que paulatinamente se vayan creando plazas de oficiales jurídicos. Los nuevos oficiales

jurídicos deben ser asignados a aquellos jueces que actúan en salas donde existe un alto número de casos sin resolver y a aquellos jueces, como los de lo civil-contencioso, que atienden asuntos de naturaleza más compleja.

23. El ejercicio del Poder Judicial, sobre el que se depositó y encomendó el salvaguardar comunitariamente el respeto a los derechos contra cualquier intervención por el Ejecutivo o el Legislativo, solucionar conflictos entre lo privado y lo público, y adjudicar controversias entre los ciudadanos, exige como contrapartida, el mayor rigor en la supervisión y disciplina de los miembros de la Judicatura.

La Constitución, en su Artículo V, Sección 11, expresamente delegó en el Tribunal Supremo de Puerto Rico la obligación de disciplinar los jueces y dio así aplicación específica al principio político de la independiencia judicial.

24. El procedimiento disciplinario actual, por la ausencia de disposiciones legales claras en cuanto a las causales legítimas para el inicio de un procedimiento de querrela, y en cuanto al procedimiento a seguirse para atender y resolver la misma, puede atentar contra la independiencia del juez.

25. A pesar de que aún no se ha promulgado un reglamento que establezca un procedimiento detallado, el análisis que se ha hecho del proceso actual tiende a indicar que, con la salvedad de la etapa investigativa, se le reconocen a los jueces los principios fundamentales del debido procedimiento de ley.

26. La Regla 13 del Reglamento del Tribunal Supremo debe enmendarse para establecer un sistema disciplinario especialmente diseñado para los jueces, en lugar de estar atado al procedimiento disciplinario que en general se aplica a los abogados. En la preparación de éste es altamente recomendable que se tome en consideración el reglamento sugerido en La Judicatura Puertorriqueña, y que se atiendan los reclamos de la Asociación Puertorriqueña de la Judicatura de que se proteja el derecho al debido proceso de ley de los jueces a quienes se someta a dicho procedimiento.

El proceso investigativo inicial y preliminar debe estar claramente definido en cuanto al alcance de las investigaciones, delegaciones para investigar y notificaciones al juez objeto de investigación.

La fase posterior de determinación de causa debe ser objeto de reglamentación más precisa, especialmente en cuanto a las medidas que proceden en esta fase del procedimiento.

Debe establecerse que en los procedimientos disciplinarios, luego de la presentación de una querrela formal, el hecho de someter una renuncia no torna "académico" el procedimiento.

27. Debe respaldarse la aprobación de una ley que enmiende la Sección 24 de la Ley de la Judicatura para definir, precisar e inclusive adicionar las causales de destitución y separación.

Independientemente de que existe un acuerdo verbal con la Oficina del Procurador General en cuanto a la investigación de

las quejas, debe enmendarse tanto la Ley como el Reglamento del Tribunal Supremo para disponer que la Oficina de Asuntos Legales será la encargada de realizar la investigación.

28. La evaluación judicial por iniciativa y bajo la responsabilidad de la propia Rama, parte del reconocimiento de dos realidades básicas:

a. La Rama Judicial no está sujeta a ser evaluada por la comunidad directa y periódicamente como lo están las Ramas Ejecutiva y Legislativa. La fiscalización que hace la comunidad de la Rama Judicial es indirecta porque se hace por conducto de estas dos ramas.

b. La independencia judicial tiene como contrapartida importantes responsabilidades, y entre éstas se halla comprendida el rendir cuentas a la comunidad a quien se le presta servicios. La verdadera independencia judicial se fortalece por la confianza que los ciudadanos tengan en sus tribunales. Por tal motivo, cualquier reclamo por mayor independencia judicial está inextricablemente atado al ejercicio riguroso de una fiscalización interna y externa, que abarque el mejoramiento del desempeño judicial, el aspecto disciplinario y el compromiso de rendir informes periódicos a la comunidad sobre la labor de la Judicatura.

29. El sistema de evaluación judicial tendrá las siguientes metas y objetivos:

a. mejoramiento profesional de los integrantes de la Judicatura.

b. mecanismo para ofrecer información al Ejecutivo sobre aquellos jueces sujetos al proceso de renominación o ascenso.

c. mecanismo para obtener información que ayude en la determinación de decisiones administrativas, tales como asignaciones, traslados o designaciones de jueces en puestos de jerarquía superior.

30. La responsabilidad de establecer el programa de evaluación judicial recae sobre el Tribunal Supremo de Puerto Rico, quien mediante resolución nombrará el Comité de Evaluación Judicial.

31. El Comité de Evaluación Judicial ejercerá sus funciones de manera autónoma y decidirá los asuntos de política administrativa respecto al desarrollo, implantación y administración de las evaluaciones judiciales.

32. El Comité de Evaluación estará integrado por un juez del Tribunal Supremo, quien será su presidente, dos jueces del Tribunal de Primera Instancia, tres abogados y tres ciudadanos de prestigio en la comunidad que no sean abogados.

Los miembros del Comité se nombrarán inicialmente de la siguiente manera: en cada categoría uno de los miembros ocupará el cargo por el término de un año, otro por dos años y otro por tres años. El término para ejercer estos cargos luego de los nombramientos escalonados iniciales será de tres años.

33. El Comité de Evaluación Judicial contará con una oficina administrativa y recursos de personal de apoyo, responsables de

la labor diaria de, entre otras, archivar información, enviar cuestionarios y citaciones, coordinar las citas y reuniones, y servir de enlace con la Oficina de Administración de los Tribunales para la recopilación de la información necesaria.

34. Los jueces serán evaluados a base de los siguientes criterios:

- a. Integridad - rectitud, honradez, imparcialidad.
- b. Temperamento - carácter, manera como el juez se desenvuelve desde el punto de vista de su forma de reaccionar ante otras personas.
- c. Competencia y destrezas profesionales - habilidad para conocer y entender el derecho sustantivo, procesal y probatorio. Habilidad para desempeñarse bien en el cargo de juez.
- d. Laboriosidad y diligencia - habilidad para distribuir su tiempo de forma tal que le dedique a cada asunto el tiempo apropiado, tomando en consideración el tiempo disponible, la urgencia del asunto, tiempo que lleva pendiente.

35. La selección de las fuentes de información así como los métodos para recopilar los datos de una manera eficiente, veraz y metódica deberá ser objeto de un análisis riguroso por parte del Comité de Evaluación, con la ayuda de los técnicos y asesores que colaborarán en el diseño e instrumentación del programa. En la consecución de este fin, podrán utilizar las fuentes y métodos que estimen necesarios para sus fines y propósitos.

36. Bajo el sistema actual de nombramientos a término fijo: los jueces del Tribunal Superior serán evaluados en tres ocasiones: a los tres, siete y once años de servicio; los jueces de Distrito serán evaluados dos veces: a los tres y siete años de servicio; y los jueces Municipales serán evaluados a los cuatro años de servicio.

De establecerse un sistema de nombramientos vitalicio los jueces serán evaluados periódicamente cada cuatro años.

37. La evaluación estará predicada en la franca y abierta comunicación con el juez evaluado. Esta comunicación comenzará con una notificación indicándole la fecha de la evaluación y la información que tiene que suplir entre la cual se incluye la contestación a un cuestionario de autoevaluación y el envío de un determinado número de sentencias y escritos con el objetivo de examinar su capacidad analítica.

38. Luego de analizada toda la información recopilada, el Comité le cursará comunicación al juez exponiéndole los hallazgos e invitándole a comparecer a una reunión donde tendrá la oportunidad de presentar su punto de vista en atención al debido proceso de ley.

39. Luego de la reunión el Comité de Evaluación redactará un informe de evaluación, el cual reflejará la información en forma resumida, expondrá los hallazgos a base de los cuatro criterios previamente definidos, especificará las áreas deficientes y sobresalientes, recomendará las áreas que necesitan desarrollarse

formulará cualquier otra conclusión u observación que estime pertinente.

40. En los casos de renominación y ascensos, el Comité de Evaluación le suministrará directamente al Primer Ejecutivo, información mediante una carta que indicará los años de servicio y los cargos ocupados, una evaluación concisa a base de los criterios antes señalados y un juicio valorativo de acuerdo a la siguiente escala: "calificado", "no calificado".

41. El Comité de Evaluación le enviará copia de los informes de evaluación periódicos al juez evaluado, al Juez Presidente y al Director Administrativo de los Tribunales.

42. Copia del informe de evaluación con fines de renominación o ascenso y copia de la carta que se envía al Ejecutivo, se remitirán al juez evaluado y al Tribunal Supremo.

43. Todo informe de evaluación será confidencial. Sólo tendrán acceso a éste los miembros del Comité de Evaluación, el juez evaluado, el Juez Presidente, los jueces asociados y el Director Administrativo de los Tribunales.

44. La carta de evaluación que será enviada a las Ramas Ejecutiva y Legislativa tendrá carácter de documento público.

45. Las cartas deberán ser publicadas anualmente como parte del Informe Anual que dicho Comité deberá rendir.

46. Toda información que recopile el Comité en este proceso de evaluación es de carácter confidencial.

47. Una vez establecido el Programa de Evaluación de la Rama Judicial, en atención a la rigurosidad de este sistema se propone que, para fortalecer la independencia judicial, la recomendación que rinda el Comité de Evaluación al Primer Ejecutivo tenga el siguiente efecto:

a. Renominar al juez que reciba el calificativo de "calificado".

b. Sustituir al juez que reciba el calificativo de "no calificado." Esta calificación iniciará el procedimiento de separación o destitución del cargo mediante el procedimiento que establece la ley, ante el organismo correspondiente.

Deberá dársele prioridad a la evaluación de aquellos jueces cuyos nombramientos están vencidos o próximos a vencer.

48. De establecerse un sistema vitalicio, la recomendación de "calificado" respecto a los jueces incumbentes, deberá tener el efecto mencionado anteriormente. De igual forma la evaluación de "no calificado" deberá impedir tal nombramiento. De ahí en adelante, todo juez será evaluado cada cuatro años. De recibir una evaluación de "no calificado" ello iniciaría el procedimiento de separación o destitución del cargo que establece la ley ante el organismo correspondiente.

49. El Poder Judicial se halla delimitado por la estructura constitucional de la separación de poderes. Como corolario de este principio, la interdependencia de las tres ramas de gobierno es inevitable. Por esta razón, la independencia judicial en el

ámbito fiscal y administrativo no significa una independencia judicial absoluta.

50. Como resultado de este esquema constitucional, la cooperación de las tres ramas de gobierno constituye requisito esencial para la obtención de cualquier solicitud encaminada a obtener mayor autonomía fiscal y administrativa.

51. La Rama Judicial por su parte, tiene que reconocer la necesidad de mantener y reforzar tanto la estructura de fiscalización interna como la ejercida por las otras ramas. La autonomía fiscal y administrativa está también atada a la responsabilidad de rendir cuentas.

52. El presupuesto es el instrumento a través del cual se considera, aprueba, ejecuta y controla la acción de un organismo. Por tal razón, el proceso de aprobación del presupuesto gubernamental es de vital importancia para la Rama Judicial, ya que ésta no tiene en tal proceso participación directa; su participación se limita a solicitar los fondos para los gastos de funcionamiento y no tiene injerencia alguna en la aprobación o veto de la asignación de fondos.

Como consecuencia, la independencia del poder judicial podría verse afectada en la medida que las otras dos ramas de gobierno a través del control de las asignaciones de fondos puedan limitar su capacidad para satisfacer las necesidades básicas del sistema, e impedir el desarrollo de proyectos y medidas de importancia encaminadas a obtener mayor eficiencia. Esto se traducirá

inevitablemente en una baja calidad de la administración de la justicia, aún cuando la facultad de adjudicar no se afecte directamente en casos específicos.

53. El grado de autonomía fiscal alcanzado por medio de las Leyes Núm. 8 de 1973 y Núm. 147 de 1980, se ha concentrado exclusivamente en el área de ejecución y control del presupuesto; la Rama Judicial mantiene una posición de desventaja en la fase de formulación del presupuesto y la asignación de fondos.

54. Es un hecho evidente que los recursos asignados a esta Rama a través de los años no han sido suficientes para cubrir todas sus necesidades. Esta limitación se ha dejado sentir en el sistema, afectándose indirectamente la calidad de la administración de la justicia.

55. A fin de subsanar las dificultades e inconveniencias que confronta la Rama Judicial en el proceso de la aprobación presupuestaria, es necesario, que con carácter de urgencia, se le reconozca a la Rama Judicial una autonomía presupuestaria real.

56. La meta consiste en establecer un sistema igual al que disfruta la Universidad de Puerto Rico, mediante la Ley Núm. 2 del 20 de enero de 1966. El mecanismo de asignación automática eximiría a la Rama Judicial del requisito de someter a la Asamblea Legislativa la petición de recursos ordinarios de funcionamiento y asignaría un porcentaje fijo (4%) del promedio del monto total de las rentas anuales ingresadas al fondo general, tomando como base los dos años económicos inmediatamente anteriores al año económico en vigencia.

57. La recomendación es, por lo tanto, que se promueva legislación que garantice la autonomía en la fase de formulación de presupuesto y asignación de fondos mediante el mecanismo de asignación automática antes descrito.

A largo plazo, en áreas de garantizar el uso de este mecanismo de forma que no quede sujeto a los deseos de una Legislatura en específico, se recomienda que mediante enmienda se incorpore expresamente en la Constitución. La determinación del monto del procentaje asignado debe quedar siempre establecido mediante ley al efecto.

58. Como consecuencia de la aprobación de la Ley Núm. 230 de 1974 (Ley de Contabilidad de Gobierno) que otorgó a la Rama Judicial autonomía fiscal en el área de preintervención de las transacciones fiscales, esta rama ha reestructurado las partes de su organización que participan del subsistema de asuntos fiscales, logrando la existencia de una infraestructura que le permite asumir responsabilidad plena en la contabilidad de ingresos y gastos y en el control y contabilidad de los activos fijos.

59. Para culminar la autonomía fiscal de la Rama Judicial en las áreas de administración y control de los fondos asignados, es necesario concederle a la Rama Judicial el mecanismo de Tesoro Propio. Tesoro Propio implica autonomía en la utilización y control de los fondos que le son asignados a una organización o agencia gubernamental. La entidad se convierte en custodio de los fondos en lugar de usuario.

60. Se recomienda que junto con la solicitud de asignación automática, se promueva legislación para que la Rama Judicial tenga la autoridad en ley de custodiar, controlar y usar los fondos asignados o recibidos para su funcionamiento; así como mantener su propio sistema de contabilidad independiente del Departamento de Hacienda.

61. Por lo que respecta a la autonomía en materia de personal, la Rama Judicial como rama independiente de gobierno, posee un sistema autónomo de Administración de Personal conforme a lo dispuesto por la Ley Núm. 64 del 31 de mayo de 1973.

Sin embargo, a pesar del alcance de dicha ley, aún quedan vestigios de dependencia que de hecho minan la autonomía de esta Rama en la administración de los asuntos de personal. Ejemplos ilustrativos de esta realidad son la limitación que establece la Ley Núm. 95 del 29 de junio de 1963, 3 L.P.R.A., Sec. 729, "Ley de Beneficios de Salud para Empleados Públicos", que cubre bajo su definición de "empleados" a todas las ramas de gobierno y como tal, faculta al Secretario de Hacienda a contratar planes de servicios médicos para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial; y la Ley Núm. 12 del 19 de octubre de 1954, 4 L.P.R.A., Secs. 233 a 246, que coloca el Sistema de Retiro de la Judicatura bajo la Administración de la Junta de Síndicos de Retiro de los Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

62. Si bien es cierto que en cumplimiento del mandato constitucional, la Ley Núm. 12, supra, estableció un sistema de

retiro uniforme para la Judicatura, leyes posteriores modificaron dicho sistema disponiendo beneficio de pensiones más ventajosas para los jueces del Tribunal Supremo que los provistos para los demás jueces.

63. Cónsono con la autonomía de personal concedida en virtud de la Ley 64, supra, se recomienda promover legislación a los efectos de reconocer mediante enmienda a la Sección 3(b) de la Ley 95, supra, la facultad expresa de la Rama Judicial para negociar directa e independientemente los planes médicos para sus empleados y funcionarios.

64. Se recomienda enmendar la Ley Núm. 12, supra, para eliminar la co-administración del Sistema de Retiro de la Judicatura y trasladar dicha administración a la Rama Judicial, culminando así la autonomía del Sistema de Personal concedida por la Ley Núm. 64, supra.

65. Además, se recomienda que el Sistema de retiro de la Judicatura reconozca a todos los jueces del Tribunal de Primera Instancia un derecho a pensión igual a los jueces retirados e incumbentes del Tribunal Supremo de Puerto Rico.

66. El diseño de una estructura retributiva para los jueces, que además de servir los propósitos de reconocimiento y motivación reduzca el impacto del estancamiento económico y asegure la retención de los jueces capacitados, beneficiaría la administración de la justicia.

67. A tales efectos, se recomienda proponer legislación para que se fije un máximo y un mínimo al salario de los jueces y se deje en manos de la Rama Judicial el fijar unas escalas salariales de forma estructurada.

68. La Constitución del Estado Libre Asociado en el Artículo V, Sección 2, confiere a la Asamblea Legislativa el poder de crear y suprimir tribunales, con excepción del Tribunal Supremo y determinar su organización.

Como resultado de esto, la responsabilidad de tomar determinaciones sobre la creación, supresión y demarcación de las salas de los Tribunales de Puerto Rico ha correspondido históricamente a la Rama Legislativa y la participación de la Rama Judicial ha sido muy limitada ya que el esquema estatutario no permite que se le consulte o dé participación en estas determinaciones. Ello es así, a pesar de que es la Rama Judicial la que cuenta con toda la información necesaria que permite formular una decisión a base de un análisis integral del problema.

69. La decisión de crear o suprimir tribunales y determinar su organización tiene efectos tan directos en la administración del sistema que, en términos prácticos, la independencia judicial de esta Rama se ve altamente afectada.

70. A mediano plazo se visualizan dos alternativas como solución al problema:

a. Se recomienda presentar legislación para que se delegue en el Juez Presidente la facultad de fijar y crear las

sedes del Tribunal de Primera Instancia sujeto a que éste someta los cambios necesarios a la aprobación o desaprobación de la Legislatura siguiendo el mecanismo señalado en el Artículo V, Sección 6 de la Constitución.

b. Otra alternativa de legislación podría ir dirigida a garantizar una participación real en el proceso de análisis que efectúa la Asamblea Legislativa, sin que ésta tenga que delegar tal facultad. Se establecería por disposición de ley, un proceso de consulta formal, a través del Juez Presidente, de forma que la determinación final pueda estar fundada sobre bases prácticas y criterios de eficiencia administrativa.

A largo plazo se recomienda una enmienda constitucional a los fines de trasladar la facultad de fijar las sedes de los tribunales a la Rama Judicial.

BIBLIOGRAFIA ANOTADA

CAPITULO I

1 Resolución emitida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico sobre "Convocatoria a una Sesión Especial de la Conferencia Judicial de Puerto Rico", 14 de abril de 1988.

2 Comunicado de Prensa del Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Hon. Víctor M. Pons Nuñez, adjunto a la Resolución del 13 de julio de 1988.

3 Resolución emitida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico sobre la "Agenda para la Sesión Especial de la Conferencia Judicial", 13 de julio de 1988. El Comité Asesor designado para evaluar, informar y hacer las recomendaciones que estime pertinentes en relación con la Sesión Especial Convocada quedó integrado por los siguientes miembros:

Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi, Presidente
Hon. Miguel Rivera Arroyo
Hon. Abner Limardo
Hon. Angel F. Rossy
Hon. Pedro López Oliver
Hon. Angel G. Hermida
Hon. Fernando Gierbolini
Hon. William Fred Santiago
Lcda. Judith Berkan
Lcdo. Carlos Ríos Gautier
Lcdo. Noel González Miranda
Lcdo. Benjamín Rodríguez-Ramón
Lcdo. Samuel T. Céspedes
Lcdo. Manuel Martínez Umpierre
Lcdo. Salvador Antonetti
Lcdo. José Enrique Otero
Lcdo. Raúl González Díaz
Lcda. Maggie Correa
Lcda. Maricarmen Ramos de Szendrey

Miembros Ex-officio

Hon. René Arrillaga Beléndez
Lcdo. Lino J. Saldaña

4 Véanse, por ejemplo: Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, 1987; Informe de la Judicatura Puertorriqueña, Secretariado de la Conferencia Judicial, 1981;

Informe sometido al Consejo sobre la Reforma de la Justicia en Puerto Rico por la Comisión para el Estudio de los Tribunales. San Juan, P. R., 1974; Comité para el Estudio y la Evaluación del Sistema Judicial, Informe al Tribunal Supremo de Puerto Rico sobre un sistema de mérito para los jueces. San Juan, Puerto Rico, 1965.

5 Cartas enviadas por el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Rafael Hernández Colón, al Presidente del Senado, Hon. Miguel Hernández Agosto, fechadas en 7 y 12 de abril de 1988, respectivamente, en las cuales se sometieron a la consideración del Senado de Puerto Rico para su consejo y consentimiento, los nombramientos de jueces del Tribunal Superior, de Distrito y Municipales para la Judicatura.

CAPITULO II

1 Tomado de Dieter Simon, La Independencia Judicial del Juez, Editorial Ariel, S. A. Córcega, Barcelona, 1985, la. edición, pág. 10, donde específicamente se expone:

"El concepto [independencia de la justicia] había sido desde un principio un término sumamente complejo y poroso. Complejo, porque la reivindicación que emana de tal término puede ser interpretada de diferente manera. La independencia puede ser considerada como la relación entre jueces y partes o de jueces entre sí. Puede ser descrita, en el sentido tradicional, como el problema de la dependencia de otros poderes estatales (incluyendo a la justicia misma) o, de modo general, como independencia de los personajes de influencia política, con o sin vinculación gubernamental. Finalmente, puede ser enfocada desde la perspectiva del [forum internum], o sea, de la independencia personal del juez. El término es asimismo poroso en todos estos aspectos, debido a que en él han ido incidiendo e inciden aún diferentes intereses y experiencias de diversos grupos sociales. Aludiendo nuevamente a la fábula, parece como si en el lugar marcado con el vocablo [independencia] estuviese sentado de antemano un pariente del erizo. Tal complejidad y permeabilidad, junto con la fascinante

aureola que le ha otorgado su propia historia, permitían utilizarlo como símbolo de lucha, sirviendo de instrumento para hacer ver las respectivas tendencias de carácter reprobable, dirigidas contra la administración de justicia, o incluso contra [la] justicia misma. En consecuencia, ninguna constitución de la época -independientemente de la sociedad o idea del Estado a la que pudiese estar adscrita- se olvida de resaltar la independencia judicial."

² Véase: A Cox, The Independence of the Judiciary: History and Purposes, San Francisco Barrister Law Journal 3 (feb. 1986) donde a la pág. 4 se señala:

"In the Federalist, No. 78, Alexander Hamilton explains the reasons for this guarantee of judicial independence:

In a monarch it is an excellent barrier to the despotism of the prince; in a republic it is no less an excellent barrier to the encroachments and oppressions of the legislative body. And it is the best expedient which can be devised in any government to secure a steady, upright, and impartial administration of the laws."

³ Véase: In Re Rodríguez Torres, 106 D.P.R. 698, 709 (1978), donde se expresó:

"Las fuentes que históricamente se le han asignado a cada rama de gobierno no poseen todas carácter necesariamente inmutable. Existe variedad en su naturaleza. La relación entre las ramas está sujeta a alteraciones que dependen de las necesidades de los tiempos de la índole del poder de que se trate. Puede

distinguirse entre facultades que integran la entraña misma del sistema y poderes trasladables, por razones de peso a otras ramas. El ritmo de cambio en cuanto a las primeras, hasta donde puede darse el cambio sin dañar el sistema, es generalmente mucho más lento que en cuanto a las segundas. La realidad es que la relación entre las diversas ramas de gobierno en sociedades que aceptan la teoría de la separación de poderes es en gran medida de orden dinámico."

4 Id., pág. 709.

5 Así, por ejemplo, véanse: Santa Aponte v. Ferré Aguayo, 105 D.P.R. 670 (1977), en donde se determina que reside exclusivamente en la Rama Judicial la autoridad para interpretar la Constitución de Puerto Rico y las leyes del país. La Rama Judicial puede resolver que determinada facultad le corresponde tan solo a otra Rama, pero la interpretación al efecto es atributo exclusivo de los tribunales; Santa Aponte v. Srio. del Senado, 105 D.P.R. 750, (1977) en el que se reitera, en función de intérprete final de la Constitución de Puerto Rico, que la definición de los contornos y la determinación de validez del ejercicio de facultades constitucionalmente conferidas al Legislativo y al Ejecutivo son asuntos reservados a los tribunales. En tal sentido, la disposición constitucional que enviste a las Cámaras con el poder de enjuiciar la elección de sus miembros está restringida por otras disposiciones legales; entre otras, el derecho a un debido proceso bajo la Constitución de Puerto Rico; Partido Socialista Puertorriqueño v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 107 D.P.R. 590, (1978). Se reitera la función tradicional e ineludible de las cortes: la interpretación definitiva de la Constitución de Puerto Rico. Las otras ramas de gobierno no pueden constituirse en los jueces finales de sus propios poderes; varias interpretaciones de la Ley Electoral de Puerto Rico, frente a argumentos de inconstitucionalidad o de planteamientos que exigían un análisis estatutario; entre ellas, P.S.P., P.P.D., P.I.P. v. Romero Barceló, 110 D.P.R. 248, (1980); P.P.D. v. Barreto Pérez, 110 D.P.R. 376, (1980); P.S.P. v. Comisión Estatal de Elecciones, 110 D.P.R. 400, (1980); Molina v. Barreto Pérez, 110 D.P.R. 513, (1980); P.P.D. v. Gobernador, 110 D.P.R. 783, (1981); P.P.D. v. Gobernador, 111 D.P.R. 8, (1981); y P.P.D. v. Admor. Gen. de Elecciones, 111 D.P.R. 199, (1981), Esteves v. Srio. de Cámara de Representantes, 110 D.P.R. 585, (1981); Hernández Agosto v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 407, (1982). El Tribunal Supremo determina, con relación al poder nominador del Ejecutivo frente

al poder de confirmación del Senado, que no existe disposición alguna en la Constitución ni en las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que expresamente imponga al Gobernador el deber de enviar al Senado para consejo y consentimiento la nominación de los secretarios de gobierno nombrados en el cuatrienio anterior y que el Gobernador desea retener en el nuevo cuatrienio; Soto v. Srio. de Justicia, 112 D.P.R. 477, (1982), donde el Tribunal Supremo define el alcance y los parámetros del privilegio ejecutivo en la gestión pública de esta rama de retener información y mantenerla bajo el manto de la secretividad. Se determina que este derecho de la Rama Ejecutiva no es absoluto; Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 716 (1982), en que se resuelve que el ejercicio constitucionalmente válido que confiere el Art. 37 de la Ley Municipal al Gobernador, para decretar la suspensión de empleo y sueldo de un alcalde luego de habersele formulado cargos, está limitado a aquellos casos en que la suspensión convenga a los mejores intereses del municipio y a que, al hacerlo, no viole el debido proceso de ley; González Reyes v. Romero Barceló, 114 D.P.R. 407, (1983), en que el Tribunal Supremo define el proceso a seguir para cubrir vacantes que surjan en las Cámaras Legislativas; Peña Clos v. Cartagena Ortiz, 114 D.P.R. 576, (1983), en que se señala que la legalidad de los actos de las ramas Ejecutiva y Legislativa corresponde a la Rama Judicial. Ni los cuerpos y órganos legislativos ni los funcionarios ejecutivos pueden convertirse en jueces de sus propios poderes; el poder de investigación de la Rama Legislativa no es absoluto, como tampoco la facultad de la Rama Ejecutiva de retener información sobre la base de su alegada confidencialidad. Una vez establecido el derecho de la Rama Legislativa a la documentación requerida, la doctrina de separación de poderes impide que la Rama Judicial le dicte a la Rama Legislativa pautas internas sobre a quiénes debe designar para ejercer tal derecho; Hernández Agosto v. López Nieves, 114 D.P.R. 601, (1983), en lo que respecta a nombramientos de funcionarios públicos, el Tribunal Supremo señala que la Rama Ejecutiva no puede despojar a la Rama Legislativa del poder de confirmación que le confieren la Constitución y las leyes de Puerto Rico, como tampoco puede el Senado o Rama Legislativa usurpar el poder de nominación del Gobernador mediante afirmaciones indicativas de que confirmaría únicamente a determinado candidato. El Tribunal Supremo indica, además, que el principio de separación de poderes no tolera los interinatos indefinidos en los cargos para cuyos nombramientos se requiere el consejo y consentimiento del Senado. Romero Barceló v. Hernández Agosto, 115 D.P.R. 368, (1984), sobre la transmisión televisada de unos procesos legislativos, el Tribunal Supremo señala que la tarea de los tribunales, en el caso en que la Rama Ejecutiva cuestiona la legitimidad de dicha transmisión, estriba en delinear la esfera de actividad legislativa legítima dentro de un sistema de separación de poderes y si esa práctica está debidamente ligada

a alguna de las funciones tradicionales de los parlamentos y sus integrantes; P.R.P. v. E.L.A., 115 D.P.R. 631, (1984), donde la Rama Judicial aparece determinando el alcance de las facultades de la Asamblea Legislativa para arreglar todo lo concerniente al proceso electoral; Dapena Thompson v. Colberg Ramírez, 115 D.P.R. 650, (1984), sobre la interpretación en cuanto a que la Asamblea Legislativa será un cuerpo con carácter continuo durante el término de su mandato; Vélez Ramírez v. Colberg Ramírez, 86 J.T.S. 87 (1986), donde se decide que la inmunidad parlamentaria no es absoluta y corresponde a los tribunales - no al propio Poder Legislativo - definir sus contornos, y que el ámbito de la inmunidad parlamentaria que emana de la sec. 14 del art. III de la Constitución del ELA es amplio y cubre toda actividad legislativa en el hemiciclo o en las comisiones, al menos incluyendo lo que ocurra en los procesos de deliberación, comunicación, investigación e información y actos necesarios para el desarrollo del proceso legislativo. Se determinó, además, que, para que la decisión de separar a una persona de su empleo en la Asamblea Legislativa esté protegida por la inmunidad parlamentaria, se tiene que satisfacer uno de los siguientes escrutinios: (1) que el empleado despedido desempeñe funciones que razonablemente se puedan describir como un trabajo en el que significativamente informa o influye el proceso legislativo, o sea, que el empleado tenga un "insumo significativo" en el proceso legislativo, o (2) en la alternativa, que las funciones del empleado sean esenciales a los trabajos legislativos. Silva v. Hernández Agosto, 86 J.T.S. 94, (1986), donde el Tribunal Supremo resuelve que se infringen los derechos constitucionales de los representantes de las minorías al permitírsele al Presidente de la Comisión de lo Jurídico que excluya dichos representantes de los procesos de investigación llevados a cabo por esta Comisión.

6 Goldman K., International Legal Standards Concerning the Independence of Judges and Lawyers, American Society of International Law Proceedings, pág. 316-321.

Este artículo identifica los principales parámetros internacionales que gobiernan la independencia de los jueces, algunos de los métodos empleados por los estados a los efectos de encaminarse hacia ese logro y resume brevemente algunos de los esfuerzos de organizaciones internacionales para que se pueda lograr uniformidad entre los estados al respecto.

Señala este artículo que la independencia de la judicatura está expresamente reconocida como parte integral de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El escrito hace una extensa exposición sobre los esfuerzos realizados por diferentes organizaciones a los efectos de fortalecer el principio de

independencia judicial a nivel internacional. Se señala, además, que dicho principio envuelve en su concepto dos componentes: la independencia estructural, tanto de la rama ejecutiva de gobierno como de la legislativa, y la libertad de interferencia del juez, propiamente dicha. En ese sentido, el escrito propone dos definiciones del concepto independencia judicial:

"(1) that every judge is free to decide matters before him in accordance with his assessment of the facts and his understanding of the law without any improper influences, inducements, or pressures, direct or indirect, from any quarter or for any reason, and

(2) that the judiciary is independent of the executive and legislature, and has jurisdiction, directly or by way of review, over all issues of a judicial nature".

7 Canon XI de Etica Judicial, T. 4 L.P.R.A., Ap. IV-A.
Dispone este canon que:

"El Juez no solamente ha de ser imparcial, sino que su conducta ha de excluir toda posible apariencia de que es susceptible de actuar a base de influencias de personas, grupos o partidos, o de ser influido por el clamor público, por consideraciones de popularidad o notoriedad, o por motivaciones impropias. Ha de tener siempre presente que su único empeño debe ser el de impartir justicia de conformidad con el Derecho aplicable, con absoluta ecuanimidad, y sin preocuparle el reconocimiento que pueda darse a su labor, ni la crítica injusta."

"El Juez hará todo lo posible para que los funcionarios y empleados del tribunal que actúen bajo su dirección actúen de conformidad con estos principios en la medida en que sean aplicables a sus labores."

8 Canon 10 de Etica Profesional, T. 4 L.P.R.A., Ap. IX. Este canon de ética profesional dispone:

"Es deber del foro esforzarse por impedir que en la selección de los jueces intervengan razones de orden político. El abogado, como miembro del foro y exponente del principio de la independencia judicial, tiene la obligación de velar porque los jueces sean seleccionados a base de méritos profesionales, vocación para el alto ministerio de impartir justicia, rectitud, entereza de carácter y honradez indiscutible. Debe abstenerse, por consiguiente, de ejercer influencia para que en la selección de los jueces intervengan razones de orden político o personal en detrimento de las condiciones de capacidad profesional."

CAPITULO III

- 1 Ley Foraker de 1900, Sección 33.
- 2 Ley Jones de 1917, Sección 49.
- 3 Constitución E.L.A. de P.R., Art. V, Sec. 8:

"Los jueces serán nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado..."

- 4 Escuela de Administración Pública, La Nueva Constitución, Ed. Universidad de Puerto Rico, 1954, pág. 481:

"... No debe nunca olvidarse el principio de la independencia judicial, pues ésta constituye el primer requisito de la imparcialidad y pureza de la judicatura. Debe preferirse como mejor método de selección el que más respete ese principio."

- 5 Dicho Consejo estaba integrado en su mayoría por miembros de la Rama Judicial. Consistía de nueve miembros: el Juez Presidente del Tribunal Supremo, dos jueces asociados del Tribunal Supremo, dos jueces de los Tribunales inferiores, dos abogados designados por la Junta Directiva del Colegio de Abogados y dos legos nombrados por el Gobernador.

6 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, pág. 481.

7 Id., pág. 483.

8 Id., pág. 491.

9 La Rama Ejecutiva, durante la incumbencia del Hon. Sánchez Vilella, creó un Comité Asesor de Nombramientos en 1965. Posteriormente, mediante la Orden Ejecutiva del 26 de febrero de 1973 y luego por la Orden Ejecutiva del 17 de enero de 1977, se crearon Comités Asesores de Nombramientos. Actualmente está vigente la orden ejecutiva de 19 de julio de 1985, que creó un procedimiento para el nombramiento y renominación de jueces al Tribunal de Primera Instancia y al Juzgado Municipal.

En la Rama Legislativa se han presentado varios proyectos de ley para crear un Comité Asesor de Nombramientos. El P. de la C. 1259 del 8 de marzo de 1984 proponía la creación de un Comité Evaluador para la selección de candidatos a jueces. El comité propuesto estaría presidido por el Juez Presidente del Tribunal Supremo e integrado en su totalidad por miembros de la judicatura. De igual forma, en el P. del S. 372 de 21 de marzo de 1985, se propuso crear un Comité Asesor del Colegio de Abogados, de la Judicatura y de la comunidad en general. Ambos proyectos, según señala la Exposición de Motivos del P. del S. 372, tratan de "...liberar el proceso de selección de las presiones político-partidistas, adelantando el principio de la independencia judicial", ya que "...[e]s de trascendental importancia para el país el establecimiento de normas para asegurar la selección de una judicatura del más alto nivel intelectual y moral."

La Rama Judicial, por su parte, ha realizado diversos estudios e informes en los cuales ha recomendado el establecimiento de un sistema de mérito en la Judicatura y la creación de un Comité Asesor de Nombramientos. Véanse: Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, (1987); Tribunal Supremo, Secretariado de la Conferencia Judicial, La Judicatura Puertorriqueña, (1981); Informe sometido al Consejo sobre la Reforma de la Justicia en Puerto Rico por la Comisión para el Estudio de los Tribunales (1974) e Informe al Tribunal Supremo sometido por el Comité para el Estudio y Evaluación Judicial (1965).

10 Informe al Honorable Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por el Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico, agosto de 1959.

11 Marín de Muñoz Amato, Nélide, "Problemas Administrativos en el Poder Judicial de Puerto Rico", Ed. Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964.

12 Hernández Colón, R., Sobre la Selección de la Judicatura, 8 Revista de Derecho Puertorriqueño 91, (1963).

13 A la pág. 97 del citado artículo, el autor expone en detalle su recomendación:

"Creo que el sistema de nombramiento por el gobernador sujeto a confirmación por el Senado debe continuarse y también los requisitos de experiencia para los distintos rangos judiciales. Pero debe proveerse un mecanismo para establecer una lista de elegibles, por llamarlo así. La facultad de nombramiento del gobernador debe circunscribirse a los que compongan esa lista.

La selección de los componentes de la lista podría hacerse por una comisión compuesta por uno o varios miembros del Tribunal Supremo, el Presidente del Colegio de Abogados, los Decanos de las Facultades de Derecho, el Secretario de Justicia y quizás uno o varios destacados líderes cívicos.

Otro mecanismo para establecer la lista de elegibles puede hallarse en el Colegio de Abogados. Según decíamos, son éstos los que mejor conocimiento tienen de las dotes morales e intelectuales de los aspirantes a la judicatura. La colegiación obligatoria que prevalece en Puerto Rico nos brinda la oportunidad de, a través de la asamblea anual, someter a la matrícula de colegio, los nombres de aquellos que aspiren a la judicatura, para que sean enjuiciados en cuanto a su preparación intelectual y moral para desempeñar la función judicial.

Aquel que aspire a la judicatura sometería su nombre al Colegio de Abogados. En la convocatoria a la Asamblea Anual se anunciarían los nombres

de los aspirantes. Un aspirante sería evaluado una sola vez, pero el mecanismo de evaluación debería proveerse en cada asamblea anual para enjuiciar a nuevos aspirantes que presentaran sus nombres a la matrícula.

La matrícula debería hacer un análisis crítico de la medida en que posea cada aspirante las cualidades que estimamos debe tener un buen juez. Ya anteriormente dije algo sobre cuáles son esas cualidades. Un grupo de jueces, abogados, sicólogos y sociólogos podría preparar un resumen sencillo y completo de todas ellas (12). En pocos minutos, cada colegiado podría, mediante un sistema uniforme de puntuación, hacer una evaluación secreta del aspirante, valorando la medida en que se da en él cada cualidad en particular.

Un comité de escrutinio computaría la valoración que asignen a cada aspirante todos los colegiados votantes. Los resultados serían secretos y jamás publicados. Aquellos que obtuvieran determinada puntuación pasarían a componer la lista de elegibles.

La lista de elegibles no se limitaría a número alguno. Todos los que cualificaran, o sea que obtuvieran un 'rating' determinando, deberían incluirse para hacer lo más amplio posible el campo de selección para la designación del gobernador."

14 Informe sometido por el Comité para el Estudio y Evaluación del Sistema Judicial, Op., cit., pág. 10.

15 Trías Monge J., El Sistema Judicial de Puerto Rico, Editorial Universitaria, Río Piedras, P. R., 1978.

16 La Judicatura Puertorriqueña, op., cit.

17 El Sistema Judicial de Puerto Rico, Op., cit., pág. 198:

"La institución del Consejo Judicial no asegura, por supuesto, que habrá de lograrse con todo esto el establecimiento de un sistema de mérito para la selección de jueces o el mantenimiento de una judicatura de excelencia. Los miembros del Consejo Judicial o su equivalente, pueden con facilidad, en determinadas circunstancias, ser susceptibles a presiones ajenas a los mejores intereses de la justicia y convertirse en simple instrumento del partido en el poder. La integración del Consejo Judicial debe en tal sentido ser objeto de la ponderación más cuidadosa..."

18 Informe de la Comisión Asesora, Op. cit., pág. 18.

19 Id., pág. 18:

"Dicho Comité debe estar constituido por un (1) representante de cada escuela de Derecho, seleccionado por la facultad; cinco (5) representantes de la comunidad que no sean abogados, nombrados por el Gobernador; un (1) representante del Colegio de Abogados; y dos (2) jueces del Tribunal de Primera Instancia designados por el Juez Presidente, todos ellos con nombramientos escalonados para asegurar así la continuidad del Comité. La Comisión Asesora recomienda que la representación de la comunidad refleje las distintas tendencias políticas existentes en el país."

20 Arrieta, Rubén, En Vela por la Independencia Judicial, Periódico "EL Nuevo Día", 5 de mayo de 1988.

21 Nota de prensa emitida por el Senado de Puerto Rico el 8 de julio de 1988. En ella se señala la función de la Comisión Asesora:

"El Presidente del Senado celebró en la tarde de hoy la primera reunión con los integrantes de la Comisión para precisar la encomienda y establecer el modus operandi de la Comisión. Según el Presidente del Senado, la Comisión tendrá

una libertad amplia para descargar sus funciones y contará con el respaldo de su Oficina y la del Presidente de la Comisión de Nombramientos. Entre las áreas específicas que la Comisión atendería -sin que se entienda como una limitación- el Presidente del Senado señaló las siguientes:

Presentar recomendaciones para evaluación de:

1. Información sobre nominados que haga disponible al Senado la autoridad nominadora
2. Información sobre nominados que provea la Administración de los Tribunales
3. Información primaria del candidato nominado que deba recibir el Senado sobre:
 - a. Práctica profesional
 - b. Situación financiera
 - c. Participación cívica y comunitaria
 - d. Opiniones (si son abogados) de los propios abogados
 - e. Contenido del examen sicométrico
4. Vistas Públicas - Hacia qué aspecto debe dirigirse la vista y qué preparación debe hacerse para celebrarla
5. Evaluación integral de la información disponible
6. Organización que debe tener el Senado para cumplir con una evaluación profesional y objetiva
7. Señalar las normas a aplicarse (Secretario de Estado verlo como caso particular)."

22 Véase: Slotnick Elliot, Federal Judicial Recruitment and Selection Research: A Review Essay, 71-6 Judicature, 317-324 (1988).

23 Véase: Voto Explicativo Preliminar del Juez Asociado señor Negrón García, Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, pág. 9 y ss.

"Por la naturaleza variable del ser humano en el curso de su efímera existencia, hemos de aceptar que ningún método de selección de jueces es perfecto ni constituye garantía infalible contra la designación de personas no aptas. La fluidez y cambios no controlables y anticipables que experimenta la naturaleza humana en cuanto a personalidad, actitudes de trabajo, conducta, estudio y grado de responsabilidad, difícilmente permiten lograr una proporción absoluta y total en cuanto a certeza y corrección de los nombramientos. No obstante, el criterio rector es que el sistema debe ser uno afirmativo y positivo que tienda atraer a la judicatura regularmente el mejor talento jurídico." Informe al Consejo sobre la Reforma, ob. cit., pág. 111. La lectura del Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente, referente a la necesidad de mejorar la calidad de los nombramientos judiciales acepta esta realidad y refleja una vez más la insatisfacción histórica, evaluada exhaustivamente en otros informes, con el sistema constitucional vigente. (Págs. 13-15). Ciertamente coincidimos en que se ha experimentado una erosión en los últimos años, atribuible quizás a una exacerbación y predominio, en grado antes no visto, del elemento partidista.

Sin embargo, no podemos olvidar que nuestro sistema actual de gobierno está concebido en una fórmula republicana tripartita. Se basa en la doctrina de separación de poderes y pesos y contrapesos. En su dinámica operacional, los partidos políticos constituyen los

"grupos de opinión con derecho a proponer candidatos de su predilección", cuya existencia es de estirpe constitucional. García Passalacqua v. Tribunal Electoral, 105 D.P.R. 49, 69 (1976); P.N.P. v. Tribunal Electoral, 104 D.P.R. 741, 750-751 (1971); Dávila v. Secretario de Estado, 83 D.P.R. 186 (1960). "En nuestra democracia los partidos políticos son indispensables para su funcionamiento. Están investidos de poderes cuasi gubernamentales. Constituyen el vehículo de expresión colectiva ciudadana para canalizar pacíficamente las distintas tendencias políticas e intereses de los varios sectores de opinión del país. Como tales, formulan programas de administración y promueven candidatos a puestos políticos." P.R.P. v. E.L.A., 115 D.P.R. 631, 638 (1984).

Desde esta perspectiva, expuesto a que se nos tache de heterodoxo o al riesgo de una malsana interpretación, no creemos posible aislar totalmente el elemento político-partidista en los nombramientos judiciales. No podemos olvidar que dicho esquema constitucional está afianzado en la hipótesis de la más balanceada distribución de poderes entre sus tres ramas -Ejecutiva, Legislativa y Judicial- como factor "saludable y necesario para mantener una verdadera democracia, evitando así una excesiva concentración en una de ellas, con los peligros que ello conlleva." Negrón Soto v. Gobernador, supra, 668,."

24 Véase: explicación por separado de los Lcdos. Noel González y Salvador Antonetti, que votaron en contra de que se eleve a rango constitucional el Consejo Judicial, Anejos II; explicación por separado del Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi, en contra de la composición que se acordó respecto al Comité Asesor y de la creación de un Consejo Judicial con rango constitucional, Anejo III.

25 En Greenstein M., Handbook for Judicial Nominating Commissioners, American Judicature Society, 1984, a la pag. 2, se señalan los atributos que debe tener una comisión nominadora en un sistema de mérito:

"The key to the successful functioning of this method of judicial selection is the nominating commission. Traditionally, the nominating commissions have had a diverse membership. Members have included teachers, members of the clergy, doctors, businessmen and women, lawyers, judges and other citizens active in the community. Although most commissioners begin their terms knowing little about their new responsibilities and duties, most commissions do not provide an orientation session for members. Consequently, a new commissioner's introduction to the system generally occurs at a meeting to fill a vacancy, learning the nominating process while actually selecting nominees. Laurence M. Hyde, Jr., former Dean of the National College of State Trial Judges, has stated that a good selection process should have several attributes.

It should systematically and aggressively seek the best potential judicial talent.

It should identify and reject aspirants who are not qualified for the bench.

It should operate with sufficient dignity so as not to cause capable lawyers to refuse to be candidates for judicial office.

It should provide tenure of such a nature as to encourage each judge to do the best job of judging of which he is capable and to encourage good lawyers to give up their practices for the bench and

It should deserve and receive public respect and trust."

De igual forma, a la pág. 57, la American Judicature Society señaló las cualidades que debe tener un candidato a la judicatura:

"Qualities for all judges:

suitable age
good health
impartiality
industry
integrity
professional skills
community contacts
social awareness

Additional qualities for appellate judges:

collegiality
writing ability

Additional qualities for trial judges:

decisiveness
judicial temperament
speaking ability

Additional qualities for supervisory judges:

administrative ability
interpersonal skills

26 F. Martín, Estudio sobre la escuela y la carrera judicial, 12 Rev. Jur. U.I.A., 147, 168 (1977).

27 Podemos hacer mención de algunos Comités Asesores: Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, ley Núm. 71 de 30 de mayo de 1976, según enmendada por la Ley Núm. 4 de 10 de marzo de 1977, 3 L.P.R.A. 1555; Comité Asesor del Gobernador para la Restauración, Conservación y Mejoramiento de la Fortaleza, Ley Núm. 182 de 23 de julio de 1979, 3 L.P.R.A. 18a; Comisión para el Estudio de los Problemas que Afronta la Industria Azucarera, Ley Núm. 396 del 11 de mayo de 1950, 5 L.P.R.A. 406; Comisión sobre Sistema de Seguridad Social integral, Ley Núm. 221 de 23 de julio de 1974, 8 L.P.R.A. 251; Comisión de Derechos Civiles, Ley Núm. 102 de 28 de junio de 1965, según enmendada por la Ley Núm. 136 de 29 de junio de 1966.

28 Como bien señala el Lcdo. Claudio R. Prieto:

"...El concepto no es novel ni presenta dificultades formales de índole alguna, ya que siempre queda reservada la capacidad del ejecutivo para ejercitar su discreción en sentido diferente a lo que el organismo asesor recomiende..."

C. Prieto, El Comité Asesor del Gobernador Sobre Nombramientos Judiciales, 33 Rev. Col. Abog. 163, (1972).

29 En la votación, los siguientes miembros del Comité, Lcdo. Noel González, Lcdo. Salvador Antonetti y Lcdo. Carlos Ríos, disintieron de que la composición del Consejo Judicial conste en la Constitución. Véase Anejo II.

30 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, Ed. Equity, 1961, T. 1, págs. 472 y ss.

31 Id., pág. 475.

32 Id., pág. 473. Durante el debate que surgió con relación al término de duración de los nombramientos, el delegado señor Soto expuso:

"Todos los jueces; actualmente, como está redactada la proposición, dice: "Los jueces del Tribunal Supremo ejercerán sus cargos de por vida." Yo soy partidario de que esos cargos se ejerzan de por vida por todos los jueces. Esa es una creencia que he estado sustentando desde hace muchos años y que cuando era senador luché intensamente por que triunfara y no triunfó. Fui yo el autor de la ley que sostuvo que los jueces o que culminó en que los jueces fueran nombrados por 10 años. Antes eran por cuatro años.

Naturalmente el criterio que abonaba o informaba mi actitud en aquel momento no ha variado. Entonces el partido de la mayoría no era el Partido Popular, era mi partido. Ahora es el Partido Popular. Para mí es la misma situación, porque no voy nada más que buscando la garantía que deben tener los jueces, y que les brinda solamente la seguridad de que en ningún momento estarán sujetos a que se creen situaciones por razones diversas, que pueden ser de índole política, por el partido de que a la sazón esté ejercitando el poder público; se le creen, digo situaciones que hagan para ellos caso imposible, o por lo menos difícil, actuar con la libertad de pensamiento y de criterio que debe tener un juez en todas las situaciones de su vida.

Aquí se dijo, por ejemplo, antes en relación con otra proposición, y viene al caso ahora, que como están los jueces, pues al cabo de doce años, la [Asamblea] Legislativa podría aumentar el término y hacerlo de por vida. Esta bien. Eso es verdad. Y argumentaba mi querido compañero, el señor Procurador General, que esa circunstancia era perjudicial más bien al partido de la mayoría. Yo no quiero entrar a considerar esta cuestión desde el punto de vista de la conveniencia del partido de la mayoría o de los partidos actualmente en minoría. Esta es una cuestión de alto interés público que ha preocupado a las personas que le han dedicado detenida consideración, y consideración imparcial a este asunto, en Puerto Rico y fuera de Puerto Rico. Por que cuando hay una judicatura verdaderamente independiente, entonces los pueblos nada tienen que temer, ya que la misión del poder judicial es interpretar las leyes y mantener los derechos que de esas leyes dimanar, a favor de cualquiera y de todos los ciudadanos que pertenecen a determinada jurisdicción.

* * * * *

Quando los tribunales no son verdaderamente independientes, la igualdad de los ciudadanos ante la ley es dudosa, pues esa igualdad depende de la actitud de esos jueces, y en determinadas ocasiones la actitud de esos jueces necesariamente puede depender de la presión que se haga por aquellas fuerzas que en un momento dado puedan poner en peligro la continuación de ese juez en su puesto."

33 Negrón Soto v. Gobernador, 110 D.P.R. 664, 668 (1981).

"Independientemente de su sabiduría, pero formulado precisamente en la doctrina de frenos y contrapesos antes expuesta, la Asamblea Constituyente, previo extenso debate, optó por disponer que los 'jueces [fueran] nombrados por el Gobernador con consejo y consentimiento del Senado...', y

que sus términos fueran fijados por 'ley'. La Ley de la Judicatura proveyó el término de doce y ocho años para los jueces superiores y de distrito, respectivamente".

34 La Sección 8 del Artículo V de nuestra Constitución dispone que los jueces del Tribunal Supremo desempeñarán sus cargos mientras observen buena conducta. Este requisito se ha interpretado como un nombramiento vitalicio, sujeto al retiro obligatorio a los 70 años prescrito por la Sección 10 por el referido Artículo. La propia Sección 8 del Artículo V establece que los términos de los cargos de los demás jueces se fijarán por ley y que los mismos no podrán ser de menor duración que los establecidos para los jueces de igual o equivalente categoría existentes en la fecha en que comenzó a regir la Constitución.

Con anterioridad a la Constitución, la ley vigente al respecto era la Ley 432 del 15 de mayo de 1950, llamada Ley Orgánica de la Judicatura, la cual disponía, en sus Artículos 30 y 31, que los términos de los jueces de distrito (hoy jueces del Tribunal Superior) serían de doce años y el de los jueces municipales (hoy de distrito), de cuatro años.

Posteriormente, la Ley Número 11 de 24 de julio de 1952, conocida como la Ley de la Judicatura, en su Sección 8, mantuvo el término de los jueces del Tribunal Superior por doce años y aumentó a ocho el término de los jueces de distrito. El Comité que redactó el proyecto de ley señaló que el aumento de duración de los términos de los jueces de distrito tenía el propósito de atraer los mejores abogados al Estado Libre Asociado y de lograr que el servicio judicial constituyera una carrera y no una ocupación temporera.

Al crearse el cargo de Juez Municipal en 1974, se estableció por la Ley Número 7 de 8 de agosto de 1974 que el nombramiento de dichos funcionarios sería de cinco años.

35 Véase: Informe de la Comisión Asesora, Op., Cit.; La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit.; Informe sobre el Consejo de la Reforma, Op., Cit.

36 Véase: Voto Explicativo Preliminar del Juez Asociado señor Negrón García, op., cit., pág. 11. Señala:

"Ciertamente, coincidimos en que se ha experimentado una erosión en los últimos años, atribuible quizás a una exacerbación y predominio, en grado antes no visto, del elemento partidista".

- 37 La Judicatura Puertorriqueña, Op., cit., pág. 72.
- 38 Ley Núm. 11 del 24 de julio de 1952, según enmendada por la Ley Núm. 44 del 4 de junio de 1982, 4 L.P.R.A. Sec. 92 y sec. 152, (Ley de la Judicatura).
- 39 Véase: Tabla I - Relación de Puestos Autorizados, Número de Jueces Vacantes y Número de Jueces con Términos Vencidos.
- 40 En La Judicatura Puertorriqueña, Op., cit., pág. 74 se señala:

"...podemos señalar que en los últimos cinco (5) años fiscales, hubo 47 jueces en esta situación: 7 jueces superiores, 25 jueces de distrito, 10 jueces municipales y 5 jueces de paz. A agosto de 1981, 28 jueces ocupaban plazas con nombramientos vencidos. La frecuencia con que se registran casos de esta naturaleza no es el único indicador del problema. El lapso de tiempo en que se mantiene así a los jueces es, cuando menos, denigrante."

- 41 Véase: Tabla II, Tiempo promedio que han estado los jueces "holding Over" - Años 1980-81 a 1987-88.
- 42 Véase : Tabla I, Op., cit., en lo referente a las sustituciones hechas en los últimos treinta y seis años.
- 43 Se refiere a los casos del ex-Juez Ramón Negrón Soto y el Hon. Juez Guillermo Arbona Lago.
- 44 Véase: Tabla I, Op., Cit., En los últimos dieciseis (16) años hasta el presente se han renominao sesenta y cuatro (64) jueces, que incluyen a veinticuatro jueces del Tribunal Superior, treinta y siete de Distrito y tres Municipales.
- 45 Art. IX del Reglamento de la Comisión sobre Evaluación de Nombramientos Judiciales aprobado el lro. de julio de 1987 y Art. X que establece el procedimiento a seguir en las evaluaciones:

ARTICULO X. Procedimiento:

1. La Comisión referirá a la Sub-Comisión Asesora de la región correspondiente las solicitudes de los aspirantes a cargos de jueces, así como los nombres de los miembros de la

judicatura cuyos términos hayan vencido o estén próximos a vencer y de aquellos jueces que soliciten ascenso en la jerarquía judicial.

2. Cada Sub-Comisión asesora procederá a evaluar al candidato o incumbente en cuestión. A tal efecto, cotejará y actualizará los datos suministrados por el solicitante en su solicitud y hará acopio de toda la información adicional que estime necesaria para poder emitir una evaluación y recomendación bien fundamentadas del candidato. Las Sub-Comisiones asesoras establecerán sus propios procedimientos para llevar a cabo la evaluación de los candidatos referídoles. Sin embargo, no podrán citar a entrevista al candidato o incumbente.

La entrevista se llevará a cabo ante la Comisión constituida conjuntamente con la Sub-Comisión correspondiente.

3. Las Sub-Comisiones asesoras tendrán un plazo de quince (15) días para evaluar los candidatos que le hayan sido referidos. De concurrir circunstancias especiales, la Comisión podrá, a su discreción, acortar o extender el referido término.

4. Las Sub-Comisiones asesoras consignarán por escrito su evaluación y correspondiente recomendación del candidato evaluado y lo someterán a la Comisión. La Sub-Comisión correspondiente y la Comisión discutirán el informe sobre cada candidato antes de la entrevista con el mismo.

5. La Comisión recibirá los informes de las Sub-Comisiones regionales y podrá confirmar, modificar, revocar o tomar cualquier otra medida que estime pertinente. Cuando la Comisión se proponga variar la recomendación hecha por la Sub-Comisión correspondiente, deberá discutir previamente a tal determinación el asunto con dicha Sub-Comisión.

6. Todas las deliberaciones, evaluaciones, actuaciones, archivos, récords y comunicaciones de las Sub-Comisiones asesoras, así como los de la Comisión tendrán carácter confidencial. El resultado de las deliberaciones de las Sub-Comisiones, los criterios de evaluación y las razones que fueron consideradas para expresar dichos criterios respecto a cualquier aspirante, serán comunicados por escrito y verbalmente únicamente a la Comisión de Evaluación de Nombramientos Judiciales en pleno, o su Presidnete o a cualesquiera de sus miembros. La violación de esta disposición por cualquiera de los miembros de las Sub-Comisiones conllevará, por acuerdo de la mayoría de los miembros de la Comisión -debidamente constituida en reunión con quórum- solicitar del presidente del Colegio de Abogados que tome la acción pertinente respecto a aquél o aquellos miembros que la hayan violado.

7. La Comisión, por razones válidas y por mayoría absoluta de sus miembros, podrá disponer que no se utilice el procedimiento aquí establecido y utilizar un procedimiento alternativo.

46 Véase Tabla III - Tribunal de Primera Instancia - Casos Presentados en los que el gobierno es litigante - Año Calendario 1987.

Es necesario tener presente que en esta tabla los datos referentes a lo civil están subestimados, ya que es imposible identificar todos los casos en los que el gobierno es litigante. Esto se debe a que, al no ser un dato estadístico, las partes no tienen una codificación y no se puede obtener del computador. Es necesario hacerlo a mano, buscando en la lista de los casos civiles donde aparecen los nombres de las partes. Generalmente estos están incompletos, puesto que el espacio que se ha provisto en el sistema sólo permite once letras. La situación se complica aún más, dado que muchas veces no aparece el nombre del organismo gubernamental, sino, el nombre del jefe, secretario o director de la agencia. Esos casos no se pueden identificar. En otros casos el gobierno aparece como segundo o tercer demandado, por lo que tampoco se pueden identificar.

47 El ciudadano que se enfrenta al poderío del Estado necesita que exista una Judicatura fuerte con criterios decisionales independientes, objetivos y ajenos a toda presión política o de otra naturaleza.

Existen en Puerto Rico un sinnúmero de casos resueltos por el Tribunal Supremo en los cuales se han interpretado aspectos procesales que están presentes en los litigios cuando el Estado es parte litigante. Así por ejemplo, véanse Colondres Vélez v. Bayrón Vélez, 114 D.P.R. 833 (1983), sobre imposición de costas al Estado; Loperena Irizarry v. E.L.A., 106 D.P.R. 357 (1977), sobre el requisito de notificación al Secretario de Justicia y Ramos v. E.L.A., 90 D.P.R. 817 (1964) sobre imposición de honorarios al E.L.A.

Veáse también, Torres v. Castillo, 111 D.P.R. 792 (1981), sobre la inconstitucionalidad de los límites fijados en las cuantías por daños por las que debe responder el E.L.A. En estos casos donde el Estado es parte litigante, el juzgador tiene que aplicar "legislación de privilegio". Rosario Cartagena v. E.L.A., 101 D.P.R. 620, 630 (1973), donde se dirimió una controversia bajo la Ley de Reclamaciones contra el E.L.A.

Bajo las disposiciones del Federal Tort Claims Act., 28 USCA 2674, modelo básico tomado para la Ley de Reclamaciones contra el E.L.A., supra, se señala que al Estado se le dará trato en la misma forma y bajo el mismo alcance que a un ciudadano privado bajo iguales circunstancias. Esto es, en los casos de reclamaciones en contra del Estado sobre las acciones allí especificadas. Al respecto, véase Gray v. Bell, 712 F 2d 490 (1983); U.S. v. Government Emp. Ins. Co. Inc., C.A.N.Y. 1980, 612 F. 2d 705; Certain Underwriters at Doyd's v. U.S., CA La 1975, 511 F 2d 194; Dumansky v. U.S. D.C.N.J. 1980, 486 F. Supp. 1078. Rayonier, Inc. v. U. S. 352 U.S. 315 (1957); Indian Towing Co., v. U.S., 350 U.S. 61 (1955).

En Rayonier, Inc. v. U.S., supra, el Tribunal Supremo Federal se enfrentó ante una controversia bajo el Federal Tort Claims Act y resolvió que los Estados Unidos no están protegidos por la inmunidad que se le otorgó al Estado ante la negligencia de uno de los empleados del Servicio Forestal en el ejercicio de sus funciones como tal. Señaló que, en este tipo de casos, la responsabilidad del Estado se determinará utilizando los mismos criterios que le son aplicables a una persona privada en similares circunstancias.

Específicamente, en el citado caso, el Tribunal Supremo de Estados Unidos señaló:

"the test established by the Tort Claims Act for determining the United States' liability is whether a private person would be responsible for similar negligence under the laws of the State where the acts occurred. We expressly decided in Indian Towing that the United States' liability is not restricted to the liability of a municipal corporation or other public body and that an injured party cannot be deprived of his rights under the Act by resort to an alleged distinction, imported from the law of municipal corporations, between the Government's negligence when it acts in a "proprietary" capacity and its negligence when it acts in a "uniquely governmental" capacity."

En el caso de Indian Towing Co. v. U. S., supra, el Tribunal Supremo Federal, haciendo referencia a la responsabilidad del Estado bajo el Federal Tort Claims Act., supra, señaló:

"The broad and just purpose which the statute was designed to effect was to compensate the victims of negligence in the conduct of governmental activities in circumstances like unto those in which a private person would be liable and not to leave just treatment to the caprice and legislative burden of individual private laws."

48 Véase: Voto concurrente y disidente emitido por el Juez Presidente Victor M. Pons Núñez en Pueblo Internacional v. Srio. de Justicia, 86 J.T.S. 36, 4314 (1986).

49 Ley Núm. 4 del 20 de diciembre de 1977, según enmendada por la Ley Núm. 35 del 30 de mayo de 1984, 16 L.P.R.A. 3029.

50 Colón Martínez, N., La asignación de funciones extrajudiciales al Poder Judicial, 43 Rev. Col. Abog. 597 (1982); Trias Monge J., Mensaje pronunciado en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 17 de mayo de 1982; La Judicatura, Op. Cit.; Informe al Tribunal Supremo por el Comité para el Estudio y Evaluación Judicial, Op. Cit., Bird Piñero E., La asignación de funciones no judiciales relacionadas con el proceso electoral a la judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 32 Rev. Jur. U.P.R. 41 (1963). Todos estos escritos e informes coinciden, al concluir que

existen bases suficientes para sostener que la asignación de funciones electorales a los jueces viola tanto el texto como el espíritu de la Constitución. Sus fundamentos principales radican en la doctrina constitucional de separación de poderes y en el principio de independencia judicial.

51 Colón Martínez N., Id. pág. 601.

52 Véase Ordenes Administrativas emitidas por el Juez Presidente del Tribunal Supremo, Hon. Víctor M. Pons, sobre Enmienda a las designaciones de jueces alternos para presidir Comisiones Locales de Elecciones, 15 de junio de 1988. Dichas órdenes hacen 70 sustituciones tanto de jueces del Tribunal Superior como de Distrito y Municipales, efectivas en 27 de junio de 1988.

53 Información suministrada por la Oficina de Administración de los Tribunales.

54 Véanse, por ejemplo, La Judicatura Puertorriqueña, Op. Cit. págs. 295-300; Informe al Tribunal Supremo por el Comité para el Estudio y Evaluación del Sistema Judicial, Op. Cit. pág. 8 a 9.

55 Véase La Judicatura Puertorriqueña, id., págs. 69 y ss:

"El cargo vitalicio de estos esquemas no excluye que se disponga para el retiro obligatorio a determinada edad. La edad de retiro prescrita fluctúa entre 60 y 75 años y varía dependiendo de la categoría judicial. Tampoco excluyen la posibilidad de que un juez sea destituido o disciplinado por conducta reprensiva o separado del servicio si no está capacitado para llevar a cabo sus funciones por razón de edad avanzada o enfermedad física o mental, siempre que el procedimiento a seguirse para ello esté rodeado de unas garantías básicas. Generalmente estas sanciones solo pueden ser impuestas por decisión judicial aunque en algunos países el Juez Presidente o el equivalente en cargo puede, dentro de su poder inherente, imponer medidas disciplinarias leves, como la admonición.

Por otro lado, hay un número de países donde priva el sistema de nombramientos judiciales con término de vencimiento que puede extenderse mediante renominación o endoso. Este tipo de nombramiento se considera una cortapisa a la independencia judicial porque pone a los jueces en clara dependencia de quien tiene el poder para nominarlo a un nuevo término o para endosarlo para que continúe en el cargo."

En Estados Unidos, por mandato constitucional, el Presidente de los Estados Unidos nombra los jueces del Tribunal Supremo con el consejo y consentimiento del Senado para que ocupen sus cargos mientras observen buena conducta.

56 La Judicatura Puertorriqueña, Op. Cit. pág. 69.

57 Informe sometido al Consejo sobre la reforma de la justicia en Puerto Rico por la Comisión para el Estudio de los Tribunales, Op. Cit., pág. 108.

58 Al momento de la votación, los siguientes miembros del Comité, Lcdo. Samuel Céspedes, Lcdo. Benjamín Rodríguez-Ramón, Lcdo. Noel González y la Lcda. Maricarmen Ramos, disintieron de esta recomendación. Véase Anejo I y II.

59 Ley Núm. 11 del 24 de julio de 1954, según enmendada por la Ley Núm. 201 del 23 de julio de 1974, 4 L.P.R.A. 232(c).

60 Oficina de Administración de los Tribunales, Reorganización del Tribunal de Primera Instancia, págs. 19 a 26, (noviembre de 1985); Informe del Comité sobre Normas y Objetivos para Acelerar el Trámite de Casos en el Tribunal de Primera Instancia, págs. 18 a 40, (diciembre de 1984); Tribunal Supremo de Puerto Rico, Secretariado de la Conferencia Judicial, Nuevos Enfoques en la Administración Judicial, (octubre 1982).

61 Véanse: Tabla IV - Tribunal Superior - Movimiento de casos por asunto - Años 1982-83 a 1986-87 y Tabla III - Tribunal de Distrito - Movimiento de casos por asunto - Años 1982-83 a 1986-87.

62 Estos datos fueron señalados por el Juez Presidente, Hon. Víctor M. Pons, en el Mensaje sobre el Estado de la Judicatura, presentado a la Conferencia Judicial de Puerto Rico el 19 de mayo de 1988. Los promedios de casos resueltos por juez por día laborable se obtuvieron tomando como base el número de plazas autorizadas en cada sección del Tribunal de Primera Instancia, sin descontar las vacantes.

63 Para llegar a estos datos se dividió el total de casos resueltos sobre el número de jueces en funciones tanto en el Tribunal Superior como en el Tribunal de Distrito, excluyendo los números de cargos vacantes.

64 El índice de resolución es un indicador que establece una relación porcentual entre las resoluciones y el número de casos presentados para el mismo período. Un índice de resolución mayor de 100 indica que se resolvieron más casos que los presentados. Si es menor de 100, indica que hubo dificultad en la resolución de los casos, lo que puede traer como consecuencia una posible congestión en el calendario del tribunal.

65 Véase: Tabla III - Tribunal de Distrito - Movimiento de casos por asunto - Años 1982-83 a 1986-87.

66 La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit., pág. 287:

"Es sabido que el número de casos que atiende o resuelve cada juez en particular no puede ser el indicio de su productividad. Para ello habría que considerar la complejidad de los casos..."

67 Véase: Tabla VI - Tribunal Superior - Casos civiles presentados por causa de acción - Años 1982-83 a 1986-87. En el período entre 1982 a 1987 los recursos extraordinarios aumentaron en 378, los procedimientos especiales en 2,904, los de salarios en 95 y las demandas de daños y perjuicios en 824.

68 Véase: Tabla VII - Tribunal de Distrito - Casos civiles presentados por causa de acción, años 1982-83 a 1986-87. De 1982 a 1987 los casos de contribuciones aumentaron en 27, los de salarios en 237 y los de daños y perjuicios en 104.

69 Véase: Tribunal Supremo, Secretariado de la Conferencia Judicial, Guías Propuestas para Dirigir la Fase del Descubrimiento de Prueba en Casos Complejos, págs. 69 a 78 (1985) e Informe del Comité sobre Normas y Objetivos para Acelerar el Trámite de Casos en el Tribunal de Primera Instancia, Op. Cit. págs. 57 y 58.

70 Para más detalle, véase: Oficina de Administración de los Tribunales, Plan programático de la Rama Judicial, págs. 69 a 78 (1985).

71 Información suministrada por la Oficina de Administración de los Tribunales en agosto de 1988.

72 Véase: Tabla VIII - Relación de puestos de jueces de lo Civil - Superior vs. número de oficiales jurídicos autorizados (al 25 de mayo de 1988).

73 Informe sometido al Consejo sobre la Reforma de la Justicia en Puerto Rico por la Comisión para el Estudio de los Tribunales, Op., cit., pág. 1, citado en Negrón Soto v. Gobernador, 110 D.P.R. 664, 666 (1981).

74 El Artículo III, Sección 19 de la Constitución del Estado Libre Asociado dispone:

"La Cámara de Representantes tendrá el poder exclusivo de iniciar procesos de residencia y, con la concurrencia de dos terceras partes del número total de sus miembros, formular acusación. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de residencia; y, al reunirse para tal fin los Senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará fallo condenatorio en un juicio de residencia sin la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que componen el Senado, y la sentencia se limitará a la separación del cargo. La persona residenciada quedará expuesta y sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley. Serán causas de residencia la traición, el soborno, otros delitos graves, y aquellos delitos menos graves que impliquen depravación. El Juez Presidente del Tribunal Supremo presidirá todo juicio de residencia del Gobernador.

Las cámaras legislativas podrán ventilar procesos de residencia en sus sesiones ordinarias o extraordinarias. Los presidentes de las cámaras, a solicitud por escrito de dos terceras partes del número total de los miembros que componen la Cámara de Representantes, deberán convocarlas para entender en tales procesos."

75 Ley Núm. 11 de 24 de julio de 1952, conocida como "Ley de la Judicatura."

76 Para un análisis similar en cuanto a los sistemas imperantes en los Estados Unidos, véase: Wheeler, R. y Lenin L.; Judicial Discipline and Removal in the United States, Federal Judicial Center, 1979, págs. 47-68.

77 4 L.P.R.A., sec. 232 (c).

78 La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit. it, pág. 213.

79 4 L.P.R.A., Ap. I-A

80 La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit., pág. 177. En In re Márquez Lizardi, O-79-199 el Tribunal Supremo aparenta aprobar el procedimiento que se sigue actualmente para la investigación de las quejas, ya que, precisamente, uno de los planteamientos vertidos por el juez era que la Administración de los Tribunales carecía de autoridad para investigarlo sin mediar orden expresa.

81 Memorando suscrito por la Lcda. Carmen Navas, Directora de la Oficina de Asuntos Legales, sobre comentarios en torno a los procedimientos investigativos de conducta de jueces de fecha 30 de agosto de 1988.

82 La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit., pág. 177.

83 Memorando Lcda. Carmen Navas, Op., Cit. Si bien es cierto que no existe un reglamento específico a tales propósitos, la Oficina de Asuntos Legales para resolver esta ausencia de reglamentación se guía por lo establecido en las Normas para la Investigación de Quejas y Querellas Contra Funcionarios de la Rama Judicial, en cuanto pueda ser aplicable, conjuntamente con lo dispuesto por la Ley de la Judicatura y el Reglamento del Tribunal Supremo.

84 La Judicatura Puertorriqueña, Op cit, pág. 205. Es obvio que el Tribunal Supremo tiene poder para destituir, o imponer cualquier otra pena cuyo efecto sea menor, como sería la amonestación privada o pública.

85 La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit., pág. 192; Resolución Núm. 68 de lro. de febrero de 1968. In re Carmine Castro, CE-392. En este caso la juez querellada renunció 15 días antes de que fuera presentada la querella; Resolución 168 de lro. de febrero de 1980. Allí el juez querellado renunció antes de que se le determinara causa. In re Liceaga, 82 D.P.R. 252 (1961). La conducta impropia e inmoral observada por un juez puede dar lugar a su desaforo o suspensión como abogado, aún cuando a la fecha de la iniciación de los procedimientos hubiese cesado como magistrado.

86 Véase sobre este particular como caso ilustrativo, In re Peoples, 250 S.E. 2d 890 (N.C. 1978). Allí, el querellado presentó su renuncia y fue aceptada por el Gobernador. Cierta tiempo antes de que la renuncia fuera efectiva, se le presentan los cargos formales. El querellado alegó que la renuncia era efectiva desde el momento en que el Gobernador la aceptó. El Tribunal desatiende este argumento al señalar que aún ocupaba el cargo de juez al momento de formularse los cargos. Continúa expresando el Tribunal que en la determinación de si una acción es académica, no sólo debe haber jurisdicción al momento de iniciarse la acción, sino que además, el remedio solicitado no debe tornarse "académico". Bajo dichos estatutos, la destitución, además de remover del cargo al juez, le imponía unas sanciones adicionales: la pérdida de los beneficios de retiro y la inhabilidad para ocupar un cargo público. Estas cuestiones no se volvían "académicas" con la mera renuncia del juez.

Veáse además, In re Hunt, 302 S.E. 2d 235 (NC 1983) donde el Tribunal Supremo de Carolina del Norte reitera nuevamente la norma de que, una vez comenzado un proceso de destitución, la renuncia no torna "académica" la querrela. Otras jurisdicciones que se han enfrentado a esta situación y resuelto de forma similar son West Virginia y Michigan. En ambos estados los jueces son electos. Véanse: In the Matter of Wharton, 332 S.E. 2d 650 (W.Va. 1985); Matter of Probdert, 308 N.W. 2d 773, Michigan, 1981; Pittam v. Maynard, 646 P. 2d 419 (Idaho 1982).

87 Memorando sobre reformas al procedimiento de destitución de jueces suscrito por el Lcdo. Lino J. Saldaña y citado en La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit., pág. 197.

88 Mientras la sección 24 de la Ley de la Judicatura (4 L.P.R.A., sec. 232), menciona que las quejas serán investigadas por el Secretario de Justicia, la Regla 13 del Reglamento del Tribunal Supremo (4 L.P.R.A., Ap. I. R. 13(d)) dispone que la queja podrá ser investigada por el Procurador General o la Administración de los Tribunales.

89 Triás Monge, J.; El Sistema Judicial de Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico, Ed. Universitaria, 1978, pág. 228; La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit., pág. 162.

90 Informe de la Comisión Asesora, Op., Cit., págs. 7-23-25.

91 Esta recomendación de conservar jurisdicción es cónsona con la tendencia actual en diversas jurisdicciones de Estados Unidos. A estos efectos, véanse Kentucky, Rules of Kentucky Judicial Retirement and Removal Commission, Supreme Court, Rule 4.025; Nueva York, véase Judiciary Law, Sec. 47; 29 Mckinney, Sec. 47.

CAPITULO IV

1 A propósito de estas realidades el Honorable Juez Presidente, Víctor M. Pons Núñez, en el discurso que pronunció ante la Conferencia Judicial el día 19 de diciembre de 1985, expresó lo siguiente:

"Hay, sin embargo, un factor que distingue significativamente a la rama judicial: ella no está sujeta a ser evaluada por la comunidad directa y periódicamente como lo están las ramas ejecutiva y legislativa a través de las elecciones. La fiscalización que hace la comunidad de la rama judicial es indirecta porque la hace por conducto de las ramas ejecutiva y legislativa.

Esta situación crea en la comunidad un mayor sentido de frustración, de impotencia, ante los errores que pueda cometer la rama judicial, especialmente si se percibe que su servicio a la comunidad no es lo adecuado que debe ser. Ello obliga a la rama judicial a una mayor autofiscalización y a las otras ramas de gobierno a una fiscalización más discerniente. Y digo más discerniente porque el que la fiscalización de la rama judicial no sea por conducto de las elecciones tiene una importantísima razón de ser que todos aquí conocemos.

Ante esta visión que tengo de nuestro sistema de gobierno yo le doy la bienvenida a la fiscalización vigorosa y discerniente que puedan hacer a la rama judicial las otras ramas de gobierno."

2 Tribunal Supremo, Secretariado de la Conferencia Judicial, La Judicatura Puertorriqueña, San Juan, octubre 1981; Tribunal Supremo, Secretariado de la Conferencia Judicial, Nuevos Enfoques en la Administración Judicial, San Juan, octubre 1982; Tribunal Supremo, Informe del Comité sobre Normas y Objetivos para Acelerar el Trámite de Casos ante el Tribunal de Primera Instancia, San Juan, diciembre 1984; Tribunal Supremo,

Secretariado de la Conferencia Judicial, Inmunidad y Evaluación Judicial, noviembre, 1985. Véase también, Rivera Santana, E., ¿Quis custodiet ipso custodes?: la evaluación de los jueces; Año 5, Núm. 1, Boletín Judicial, pág. 18 (1983). El entonces Juez del Tribunal Superior, Enrique Rivera Santana, señaló la necesidad de establecer un sistema de evaluación judicial, si desea lograrse el objetivo de un nombramiento vitalicio o, por lo menos, de larga duración.

3 Un año antes, en 1984, el Comité de Normas y Objetivos había rendido un Informe al Tribunal Supremo, en el cual recomendaba que se nombrara un Comité de Evaluación Judicial que tendría a su cargo la función de evaluar a los jueces a base de los mencionados criterios. Informe del Comité de Normas y Objetivos, op cit, vol. 1, págs. 211-229.

4 Véase Anejo V.

5 Información que nos suplió el Juez Carlos Polo el 2 de septiembre de 1988, sobre el estado del sistema de mecanización.

6 La Asociación Americana de Abogados estima que el objetivo principal de un programa de esta índole debe ser el mejoramiento de los jueces. Los programas diseñados en Connecticut, Vermont y New Jersey tienen también como objetivo principal el mejoramiento profesional de la Judicatura.

American Bar Association, Special Committee on Evaluation of Judicial Performance, Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance, agosto, 1985. De ahora en adelante serán citadas como "ABA Guía". A estos efectos en las Guías 1.1 y 1-1.1 se lee como sigue:

"1-1 The improvement of judicial performance is a goal shared by all judicial systems. All jurisdictions may develop and implement a formal program for the evaluation of judicial performance, the goal of which is to improve the performance of individual judges and the judiciary as a whole.

-1.1 Self-improvement should be the primary use of judicial performance evaluation."

7 La Asociación Americana de Abogados permite que la evaluación sea utilizada con este objetivo secundario. A.B.A. Guía:

"1-1.2 Additional uses of judicial performance evaluation that may be considered by jurisdictions include: (A) the effective assignment and use of judges within the judiciary, (B) the improved design and content of continuing judicial education programs, and (C) the retention or continuation of judges in office."

8 La Judicatura Puertorriqueña, op cit, págs. 275-280, octubre 1981.

9 Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, págs. 37-38, marzo 1987.

10 Informe Comité Normas y Objetivos, op cit, pág. 227; Inmunidad y Evaluación Judicial, op cit, págs. 79.

11 En idénticos términos se expresó el Juez Asociado, Hon. Antonio Negrón García, en su voto explicativo preliminar: Re Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, págs. 66-70, San Juan, Puerto Rico, 26 de junio de 1987.

La Asociación Americana de Abogados también formuló esta misma recomendación en su Guía 2.1:

"Ultimate responsibility for the development and implementation of a judicial performance program should be vested in the highest court or body having responsibility for judicial administration in the jurisdiction."

En Vermont, el Comité fue nombrado por el Tribunal Supremo, ya que entre sus funciones constitucionales se encuentra la de administrar los tribunales. En Connecticut, por el Juez Presidente, ya que en éste recae la función de administrar los tribunales; mientras que en New Jersey fue nombrado por el Tribunal Supremo, aunque el Juez Presidente es el administrador de los tribunales. Para información adicional, véase: Judicial Performance Evaluation, 4 Law and Inequality, pág. 77, 1986; Sponzo, op cit, pág. 14; New Jersey, Supreme Court Committee on Judicial Performance, Assessment of the Judicial Evaluation Project and Proposal for the Permanent Judicial Performance Program, diciembre, 1985.

12 La Asociación Americana de Abogados recomienda la creación de una oficina que se ocupe de la tarea diaria de administrar el programa y que la misma sea sufragada con fondos de la Rama Judicial. A.B.A. Guía 2.3:

"Staff support and adequate public funding should be available to support a judicial performance evaluation program of high quality."

13. A.B.A. Guía 2.2:

"The day-to-day activities of the judicial performance program, while a function of the court system, should operate through an agency or committee that is broadly-based and composed of persons of independent quality drawn from the bench, the bar, and non-lawyers familiar with the judicial system."

14 En Vermont, los jueces son evaluados a base del cumplimiento con las siguientes responsabilidades: administrar el tribunal eficientemente; poder comunicarse efectivamente con los abogados y el personal auxiliar del tribunal para que las labores del tribunal fluyan ordenadamente; estar continuamente al día en materia de conocimiento jurídico; acudir preparado para la celebración de todas las vistas; conducir los procedimientos con propiedad y decoro; tener buenas relaciones con las personas que acuden al tribunal para que éstas nunca pierdan la fe en la justicia. Los sistemas de evaluación de New Jersey y Connecticut utilizan los criterios de habilidad administrativa, temperamento y competencia. Véase: Committee to Study Methods for Evaluation and Improvement of Judicial Performance, Report on the Recommendations to the Supreme Court, Vermont, 1984.

Para una discusión del programa de Connecticut, véase artículo suscrito por el Presidente del Panel de Evaluación Judicial. Sponso, M.: Independence v. Accountability, 26 Judges J. pág. 12, primavera, 1987; y sobre New Jersey, véase: Report of the Supreme Court Committee on Judicial Performance Assessment of the Judicial Evaluation Project and Proposal for the Permanent Judicial Performance Program, diciembre 1985.

15 En agosto de 1985, la Asociación Americana de Abogados aprobó unas guías para evaluar la labor judicial, las cuales sugerían la utilización de los siguientes criterios claramente definidos: integridad, competencia, dotes de buena comunicación, destreza administrativa, puntualidad, participación en seminarios y cursos de educación continua, habilidad para trabajar eficazmente en equipo con otros jueces, preparación para presidir las vistas, cortesía y respeto hacia los abogados, control sobre los procedimientos.

A.B.A. Guía 3-0:

"This part describes some of the criteria which are appropriate for an evaluation of judicial performance designed to help judges fulfill the highest standards and ideals of judicial office. The criteria refer to all elements of a judge's performance, including competence, diligence, impartiality, efficiency, and the other requirements of judicial office. Guidelines for improving judicial performance necessarily must emphasize portions of the code of judicial conduct. For some elements of judicial performance, absolute adherence to the code is required. Where the criteria addresses such areas, they necessarily employ the language of the code.

Criteria guidelines which do not employ the code's language are designed to provide additional direction for judges in improving their performance beyond the conduct reflected in the code. Such criteria in no way enlarge or alter the legal obligations of the code. The fact that a judge has not achieved the highest possible level of performance of these criteria does not have legal significance, but rather is a basis for a judge to seek to improve his or her performance in the future."

16 Cánones de Etica Judicial de Puerto Rico, 4 L.P.R.A. Ap. IV-A. De ahora en adelante, cuando se haga referencia a los mismos, se señalará como "canon". Este deber proviene del Canon 11, en el que se lee en parte, como sigue:

"El Juez no solamente ha de ser imparcial, sino que su conducta ha de excluir toda posible apariencia de que es susceptible de actuar a base de influencias de personas, grupos o partidos."

Además, proviene de las guías 3-1.1 y 3-1.4 de la A.B.A.:

"A judge should be evaluated on his/her integrity including the following performance measures:

-1.1 Avoidance of impropriety and appearance of impropriety:

-1.4 Impartiality of actions."

17 Canon 11:

"Ha de tener siempre presente que su único empeño debe ser el de impartir justicia de conformidad con el Derecho aplicable";

Canon 13:

"El Juez debe estar y sentirse exento de toda influencia política y no debe dar base con su conducta para la creencia de que sus ideas políticas influyen en el cumplimiento de sus funciones judiciales..."

A.B.A. Guía 3-1.3:

"Ability to decide issues based on the law and the facts without regard to the identity of the parties or counsel, the popularity of the decision, and without concern for or fear of criticism; and

18 Canon 11:

"o de ser influido por el clamor público, por consideraciones de popularidad notoriedad, o por motivaciones impropias."

19 Canon 21:

"El Juez no debe utilizar su poder o el prestigio de su cargo para fomentar el éxito de negocios privados o para su beneficio personal. Tampoco debe tener relaciones de negocios que en el curso normal de acontecimientos razonablemente previsibles puedan poner sus intereses personales en conflicto con el cumplimiento de sus deberes. La participación de cualquier Juez en negocios privados que no aparejen tales conflictos de intereses debe realizarse con la mayor cautela y prudencia a fin de evitar malas impresiones o la apariencia de conducta impropia. El Juez debe evitar particularmente dar base para la sospecha

razonable de que pueda estar utilizando las prerrogativas o influencias de su cargo para su beneficio personal o el de otras personas.

"El Juez no debe realizar gestión alguna ni permitir el uso de su nombre para recolectar fondos, no importa el propósito o destino de éstos. Dicha prohibición incluye solicitar donativos o aportaciones de personas o entidades para el Colegio de Abogados de Puerto Rico o para organizaciones cívicas, benéficas, profesionales o de cualquier otra índole."

A.B.A., Guía 3-1.2.: "Freedom from personal bias."

20 Canon 6:

"Al nombrar peritos, tasadores y comisionados o administradores judiciales, síndicos, árbitros, y tutores u otras personas para asistir al tribunal en su función judicial, el Juez se cuidará de que tales designaciones recaigan en personas de probada idoneidad profesional e integridad moral. Ningún nombramiento se hará a base de favoritismos personales. El Juez supervisará cuidadosamente las labores de dichas personas."

21 Canon 8:

"El Juez no debe aceptar posiciones, cargos o encomiendas que sean incompatibles con sus responsabilidades judiciales. Tampoco debe contraer obligaciones y compromisos o desempeñar funciones que puedan entorpecer el descargo adecuado de sus tareas judiciales. Debe evitar toda actividad que le reste dignidad a su posición como Juez o que origine notoriedad indeseable. Su participación en labores o entidades privadas debe limitarse a actividades que no le resten tiempo de sus funciones judiciales ni pongan en riesgo la imagen de imparcialidad y sobriedad que enaltece a la judicatura."

22 Canon 9:

"Deberá abstenerse de hacer recomendaciones sobre abogados específicos que deban utilizarse con respecto a controversias entre ciudadanos o asuntos profesionales en general."

23 Canon 12:

"El Juez no debe entender en procedimiento judicial alguno en que la ley le prohíba actuar, incluyendo, pero sin limitarse a cualesquiera de los casos siguientes:

(a) Por tener prejuicio o parcialidad hacia cualesquiera de las personas o abogados que intervengan en el pleito o por haber prejuzgado el caso;
....."

24 Canon 21, op cit, nota núm. 19.

25 Canon 11:

"...sino que su conducta ha de excluir toda posible apariencia de que es susceptible de actuar a base de influencias de personas..."

Canon 14:

"No obstante, se abstendrá de unirse en solidaridad con cualesquiera de las partes mediante interrogatorios injustificados, pronunciamientos sobre los méritos de la causa o comentarios impropios o perjudiciales."

Canon 23:

"El Juez debe evitar toda conducta o actuación que pueda dar base a la creencia de que ejerce o pretende ejercer influencia indebida en el ánimo de otro Juez en la consideración de un caso pendiente o futuro. El Juez no debe influir ni directa ni indirectamente, para conseguir colocarse

en mejor situación que cualquier otro ciudadano en el litigio de sus causas personales.

El Juez no debe dar la impresión ni permitir que otros den la impresión al efecto de que éstos pueden tener alguna influencia sobre aquél..."

26 Canon 1:

"La fe de un pueblo en la justicia, como valor esencial de la democracia, debe ser mantenida por los tribunales a los más altos niveles de la responsabilidad pública.

En el ejercicio de su delicada función, aquellos llamados a impartir justicia, conscientes de la posición que ocupan en la sociedad y de la trascendencia de su misión, deben velar por que sus actuaciones respondan a normas de conducta que honren la integridad e independencia de su ministerio y estimulen el respeto y la confianza en la judicatura.-"

A.B.A. Guía 3-7.2

"A judge should be evaluated on his/her service to the profession and the public including:

Consistent with the highest principles of the Law ensuring that the court is serving the public to the best of its ability and in such a manner as to instill public confidence in the court system."

27 Canon 26:

"Los anteriores cánones de ética son normas mínimas de comportamiento que todo juez debe observar fielmente, tanto en su letra como en su espíritu, por ser consustanciales con el cargo judicial. Estos cánones no excluyen otras normas de conducta que también obligan al juez, que están establecidas por ley o que son inherentes al honor tradicional de la Judicatura."

28 Canon 16:

"El Juez debe ser considerado y respetuoso con los abogados, especialmente con aquellos que comienzan a ejercer la profesión. Ha de serlo también con los testigos, los jurados, los funcionarios del tribunal y todos los que comparezcan ante él. Sin embargo, debe evitar atenciones desmedidas hacia estas personas. Velará además porque los abogados y los otros funcionarios o empleados del tribunal bajo su dirección mantengan igual conducta."

A.B.A. Guía 3-4.1:

"A judge should be evaluated on his/her preparation, attentiveness, and control over proceedings including: Courtesy to all parties and participants."

29 Canon 4:

"Los Jueces deben mantener las mejores relaciones y cooperar entre sí para lograr la más eficiente administración de la justicia. Su conducta debe enmarcarse en el respeto mutuo, la cordialidad y la colaboración profesional, sin que importen las diferencias en sus posiciones relativas dentro del sistema judicial..."

Véase, además, Mueller & Griffiths, Judicial Fitness: A Comparative Study; 52 Judicature 199 (1968).

32 Canon 17:

"El Juez dirigirá los trabajos del tribunal con orden y decoro y estará alerta contra todo proceder que pueda afectar la dignidad y el respeto debidos al tribunal..."

Canon 18:

El Juez ha de mantener el proceso judicial en un ambiente de solemnidad y respeto..."

31 Canon 14:

"El Juez tendrá siempre presente que no es un simple árbitro o el retraído moderador de un debate sino que es partícipe y actor principal en el esclarecimiento de la verdad y en la determinación de lo que es justo y puede, con mayor libertad en casos celebrados sin jurado, ser participante activo en la búsqueda de la verdad siempre que no vulnere la imparcialidad que su alto oficio reclama."

A.B.A. Guías 3-4.2:

"A Judge should be evaluated on his/her willingness to permit every person legally interested in a proceeding to be heard, unless precluded by law or rules of court."

32 Canon 17:

"En el curso de los procedimientos judiciales, el Juez mantendrá su actitud general, sus manifestaciones y el tono de su voz dentro de la debida propiedad y circunspección sin mostrar impaciencia o severidad excesivas."

33 Canon 17:

"Tampoco hará comentarios ni gestos ajenos al proceso judicial, entendiéndose comprendidos dentro de esta prohibición aquellos comentarios, expresiones o gestos que envuelvan burla o mofa; ni ridiculizará de modo alguno a los abogados, las partes, los testigos, los funcionarios del tribunal o a otras personas que a él acudan."

Quando sea necesario, el Juez podrá elogiar o censurar la conducta de los abogados pero, hasta donde sea posible, deberá hacerlo desde el estrado o en sus resoluciones o sentencias y siempre con la debida moderación y ecuanimidad."

A.B.A. Guía 3-3.3:

"A judge should be evaluated on his/her communication skills including sensitivity to impact of demeanor and other non verbal communications".

Véase además, Givens: The Way Others See Us, 19 Judges J. 21, verano, 1980.

34 Canon 11:

"Ha de tener siempre presente que su único empeño debe ser el de impartir justicia...sin preocuparle...la crítica injusta."

Véase además: In re Cardona Alvarez, 86 J.T.S. 11.

35 Canon 11:

"Ha de tener siempre presente que su único empeño debe ser el de impartir justicia de conformidad con el Derecho aplicable, con absoluta ecuanimidad"...

36 Canon 11:

El juez deberá impartir justicia "sin preocuparle el reconocimiento que pueda darse a su labor."

37 Negrón Portillo, L. M., El Comportamiento en Sala, 5 núm. 3, Boletín Judicial, 41, julio - septiembre 1983.

38 Canon 2:

"En el cumplimiento de este deber, el Juez resolverá cada controversia a base de su propia evaluación de la prueba presentada".

A.B.A. Guía 3-2:

A judge should be evaluated on his/her knowledge of the law including:

2.1 The issuance of legally sound decisions;

2.2 The substantive, procedural, and evidentiary law of the jurisdiction;

2.3 The factual and legal issues before the court; and

2.4 The proper application of judicial precedents and other appropriate sources of authority."

39 Canon 3:

"Los deberes judiciales del Juez tendrán prelación sobre cualquier otra actividad.

Sin menoscabo del cabal cumplimiento de sus deberes, el Juez podrá participar en actividades que propendan al mejoramiento del Derecho y del sistema de impartir justicia."

A.B.A. Guía 3-7.1:

A judge should be evaluated on his/her service to the profession and the public including attendance at and participation in judicial and continuing legal education programs."

40 Canon 14:

"En todo momento y por sobre toda otra consideración, sus actuaciones han de auspiciar el descubrimiento de la verdad como base esencial de la justicia."

41 A.B.A. 3-3.1 y 3-3.2:

"A judge should be evaluated on his/her communication skills including:

Clarity of bench rulings and other oral communications and quality of written opinions with specific focus on clarity and logic, and the ability to explain clearly the facts of a case and the legal precedents at issue."

42 Recientemente el Tribunal Supremo en Vellón Maldonado y otros v. Squibb Manufacturing, 86 J.T.S. 86, expresó lo siguiente a la pág. 4554:

"A este "reto", los tribunales tienen que enfrentarse de forma decidida e imaginativa, adoptando los mecanismos procesales existentes, y haciendo uso activo de todos los recursos que tienen a su disposición. Hay que estructurar los mecanismos procesales necesarios para adjudicar pronta y adecuadamente este nuevo tipo de controversias".

Véase, además, Tribunal Supremo de Puerto Rico, Secretariado de la Conferencia Judicial, Guías Propuestas para Dirigir la Fase del Descubrimiento de Prueba en Casos Complejos, mayo, 1988.

43 La Regla 37.2(7) de Procedimiento Civil de 1979 (32 L.P.R.A. Ap. III R. 37.2(7) dispone que el juez en la conferencia con antelación al juicio debe: "discutir la posible transacción del caso." Sobre las enmiendas propuestas a esta regla, véase: Tribunal Supremo, Secretariado de la Conferencia Judicial, Enmiendas Propuestas a la Reglas de Procedimiento Civil, pág. 87, diciembre 1986.

44 Canon 2:

"Para el cabal desempeño de sus funciones, el juez debe ser laborioso..."

Canon 3:

"Ningún Juez podrá abandonar o descuidar las obligaciones de su cargo."

45 Canon 19:

"A menos que las circunstancias de los asuntos del calendario ante su consideración se lo impidan, será deber del Juez comenzar las sesiones a las horas regulares de sesión, de conformidad con la reglamentación vigente. Cuando se vea impedido de hacerlo, deberá explicar a las partes, a los abogados y al público las razones que le impidieron abrir la sesión a la hora señalada."

46 Canon 19:

"El Juez debe ser puntual en el cumplimiento de sus obligaciones, y reconocerá el valor que tiene el tiempo de

los abogados, litigantes, jurados, testigos y todos los que ante él comparezcan, ya que la falta de puntualidad crea malestar que se refleja en la administración de la justicia."

47 A.B.A. 3-5.2:

"A judge should be evaluated on his/her skills as a manager including, where responsibility exists for a calendar, knowledge of the number, age, and status of pending cases."

48 A.B.A. Guía 3-6.2:

"A judge should be evaluated on his/her skills as a manager including meeting commitments on time and according to rules of the court."

49 A.B.A. 3-5.1:

"A judge should be evaluated on his/her skills as a manager including devoting appropriate time to all pending matters;

50 A.B.A. 3-5.2:

"A judge should be evaluated on his/her skills as a manager including discharging administrative responsibilities diligently."

51 Canon 3:

"En aras de la preservación de la integridad e independencia judicial, todo planteamiento relativo al mejoramiento del sistema judicial se canalizará a través de la Oficina del Juez Presidente del Tribunal Supremo, quien será el portavoz de dichas aspiraciones ante los organismos correspondientes."

Canon 4:

"Se cuidarán de hacer críticas infundadas o innecesarias que tiendan a menospreciar el prestigio de sus compañeros jueces."

A.B.A. Guía 3-8.2:

"A Judge should be evaluated on his/her effectiveness in working with other judges of the court including soundly criticizing the work of colleagues."

52 Canon 4:

"Los jueces deben mantener las mejores relaciones y cooperar entre sí para lograr la más eficiente administración de la justicia."

Canon 11:

"El juez hará todo lo posible para que los funcionarios y empleados del tribunal que actúen bajo su dirección actúen de conformidad con estos principios, en la medida en que sean aplicables a sus labores."

53 Canon 5:

"El juez cumplirá cuidadosa y diligentemente las obligaciones administrativas que le imponen las leyes y reglamentos aplicables a la Rama Judicial y las instrucciones de la Oficina de Administración de los Tribunales."

54 Canon 11:

"El juez hará todo lo posible para que los funcionarios y empleados del tribunal que actúen bajo su dirección actúen de conformidad con estos principios, en la medida en que sean aplicables a sus labores."

55 Canon 14:

"El juez deberá intervenir durante el curso de cualquier procedimiento judicial para evitar dilaciones injustificadas y para esclarecer cualquier extremo o impedir una injusticia."

Canon 20:

"El juez deberá esforzarse por evitar que las partes causen demoras injustificadas en los litigios y deberá ser diligente en el despacho de los asuntos sometidos a su consideración. Debe examinar cuidadosamente las solicitudes de suspensión o de prórroga y aprobarlas sólo cuando estén plenamente justificadas."

56 Canon 17:

"Intervendrá para impedir cualquier conducta impropia de las partes, los abogados o cualquier otra persona, y tomará la acción que en su discreción proceda de acuerdo con la ley, los cánones de ética profesional y las mejores tradiciones del sistema judicial."

57 Informe Comité de Normas y Objetivos, op cit, pág. 217, et seq.

58 Véanse: Tribunal Supremo, Secretariado de la Conferencia Judicial, Nuevos Enfoques en la Administración Judicial, págs. 161-165, 1982; Informe del Comité de Normas y Objetivos, op cit, pág. 58. Tribunal Supremo, Secretariado de la Conferencia Judicial, Enmiendas Propuestas a las Reglas de Procedimiento Civil, págs. 27-29, 1986.

También debe destacarse que el Tribunal Supremo, en innumerables ocasiones, ha expresado enfáticamente que: "las prórrogas y extensiones de plazos se concederán sólo en circunstancias excepcionales de necesidad justificada". Bram v. Gateway Plaza Inc., 103 D. P. R. 716, 718 (1976). Más recientemente, el más alto foro expresó que los tribunales no deben: "conceder prórrogas a menos que éstas se presenten dentro del término establecido en las reglas; vengan acompañadas de una adecuada justificación; el tribunal determine que al concederla no se causará perjuicio a la otra parte o una debida dilación a la pronta solución de la controversia y que su concesión es necesaria para lograr la justa solución de la contienda judicial." Lluch v. España Service Station, 86 J.T.S. 69, a la pág. 4484.

59 A.B.A., Guía 4-3:

"The judicial evaluation process is comprised of data collection, synthesis and analysis, and its usage."

Véase, además, Farthing -Capowich, D.; Designing Programs to Evaluate Judicial Performance, 9 State Court J., núm. 3, pág. 22 (1985).

60 Farthing - Capowich, D.; White McBride J.; Obtaining Reliable Information, 11 núm. 1, State Court J., núm. 5, invierno 1987.

61 A.B.A. Guía 5-2:

"Consistent with the Goal and Primary use of Judicial Evaluation, to improve judicial performance, individual results should be provided to the judge evaluated and the judge responsible for the overall performance of the particular court in which the evaluated judge is serving."

62 Para una crítica al sistema de evaluar a los jueces solamente a base del número de casos resueltos, revocados y confirmados, véase: Weakland, B.; Judging, the Judges; 73 A.B.A. J. 58, junio 1987; Owens, W.; Judges on Judging, 73 A.B.A. J. 12, agosto 1987.

63 El Juez Traynor del Tribunal Supremo de California en una ocasión, muy acertadamente expresó:

"In sixteen years, I have not found a better test for the solution of a case than its articulation in writing, which is thinking at its hardest". Traynor, Some Open Questions on the Work of State Appellate Courts, 24 U. Chi. L. Rev., 211-218 (1957).

64 A.B.A., Guía 5-1:

"The dissemination of results and data from the judicial evaluation program should be consistent with and conform to the uses for the program. Except to the extent required by the particular program, the results and data should be confidential."

CAPITULO V

1 La Constitución expresamente reconoció la capacidad de esta Rama de Gobierno para ejercer su autonomía administrativa en aras de garantizar la independencia del Poder Judicial. De este modo, y a través de la Sección 7, transfirió la Administración de los Tribunales del Poder Ejecutivo al Judicial confiriéndole al Juez Presidente su dirección.

Según surge del Informe de la Comisión de la Rama Judicial, al comentar esta sección, y citamos:

"El término 'administración' usado en esta Sección, comprende sin que se entiendan excluidas otras similares y análogas, las siguientes funciones:

- (1) Compilar estadísticas y preparar informes.
- (2) Alquilar locales, comprar y proveer equipo y servicios.
- (3) Conceder licencias y vacaciones a funcionarios y empleados.
- (4) Investigar quejas y formular cargos, ante la autoridad correspondiente, contra funcionarios y empleados.
- (5) Autorizar desembolsos dispuestos por ley y revisar las cuentas de todos los tribunales.
- (6) Asignar y trasladar jueces.
- (7) Aprobar reglamentos para las distintas cortes.
- (8) Superentender (sic) en los tribunales.

Nada en esta sección deberá entenderse en el sentido de limitar la aplicación de las leyes sobre personal, fiscalización y asignación de fondos, suministros y otras leyes análogas de aplicación general a todas las ramas del Gobierno." (Diario de Sesiones, Tomo 4, pág. 2613)

2 Diario de Sesiones, Tomo I, pág. 452.

"El propósito de eficiencia en la organización y funcionamiento de la Rama Judicial, está íntimamente vinculado y depende fundamentalmente en lo que toca a la Rama Judicial, repto de una independencia del poder judicial."

3 La Legislatura, a través del tiempo, ha ido aprobando legislación que amplía las facultades administrativas y fiscales de la Rama Judicial. De esta forma ha reconocido que, como rama de equilibrio, debe disfrutar de la más plena autonomía confiriéndole autoridad sobre aspectos tan importantes como los que a continuación se señalan:

a) Ley Núm. 31 de 9 de junio de 1969

Autorizó al Juez Presidente a aprobar reglamentos fijando los tipos de honorarios, incluyendo dietas y millaje para los testigos y jurados que comparecen ante los tribunales de justicia. Anteriormente esta facultad la ejercía el Secretario de Justicia.

b) Ley Núm. 8 de 14 de julio de 1973

Establece el marco legal actual que gobierna el proceso presupuestario de la Rama Judicial en su relación con las demás Ramas de Gobierno.

c. Ley Núm. 64 de 31 de mayo de 1973

Facultó al Tribunal Supremo a establecer un sistema de personal autónomo para la Rama Judicial, mediante la preparación de reglas que se remitirían para su aprobación a la Asamblea Legislativa. Estas reglas entraron en vigor el 30 de agosto de 1974. El artículo 4 de la ley, crea la Junta de Personal de la Rama Judicial con facultad para entender en las apelaciones y querellas de los empleados ante actuaciones del poder nominador.

Esta intervención de la Legislatura en el trámite de aprobación de reglas de administración de personal, se corrigió por la Ley 128 de 12 de julio de 1986, la que faculta al Tribunal Supremo a adoptar y enmendar las reglas para la Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial sin sujeción a la aprobación de la legislatura.

d. Ley 164 aprobada el 23 de julio de 1974 y conocida como Ley de Administración de Servicios Generales

Esta ley exime a la Rama Judicial de los controles de la Rama Ejecutiva, y a su vez, la responsabiliza a través de la preparación de la debida reglamentación de las áreas administrativas de las compras, reparación y conservación de equipo, suministros, la contratación de servicios no profesionales, conservación y disposición de documentos públicos, arrendamiento de locales, operación de imprentas y procesamiento electrónico de datos.

e. Ley 230 aprobada el 23 de julio de 1974, y conocida como Ley de Contabilidad de Puerto Rico

Esta ley reconoce la autonomía de la Rama Judicial en sus transacciones fiscales al disponer que estas "...no estarán sujetas a la preintervención del Secretario en lo que se refiere a la exactitud, propiedad, corrección, necesidad y legalidad de las transacciones." Esta responsabilidad se adscribe al Juez Presidente del Tribunal Supremo o a sus representantes autorizados.

f. Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975

Se excluyó a la Rama Judicial de la aplicación de la ley que establecía el Sistema de Personal del Servicio Público de Puerto Rico. (Sec. 10.6).

g. Ley 46, aprobada el 19 de mayo de 1976

Esta ley enmienda la ley número 164, supra, para facultar al Juez Presidente a reglamentar la adquisición, mantenimiento, uso y todo lo relativo a los vehículos de motor de las dependencias judiciales.

h. Ley 147 de 18 de junio de 1980

Esta ley creó la Oficina de Presupuesto y Gerencia y derogó la Ley 213 de 12 de mayo de 1942, la Ley 77 de 24 de junio de 1975, e incorporó lo dispuesto en la Ley 8 de 14 de julio de 1973.

i. Ley 56 de 27 de mayo de 1980, para conferir al Tribunal Supremo de Puerto Rico facultad para rebajar del inventario de la Biblioteca de dicho Tribunal, codificaciones o textos legales de Puerto Rico para intercambio con bibliotecas o instituciones legales.

j. Ley 152 de 18 de junio de 1980, para enmendar la sección 36 de la ley número 99 de 27 de junio de 1956, según enmendada, conocida como Ley Notarial, a los fines de transferir al Juez Presidente del Tribunal Supremo la responsabilidad de los archivos de los distritos notariales entonces bajo el Secretario de Justicia y enmendar las secciones 1 y 2 de la Ley 109 de 15 de marzo de 1936, atemperándola a las disposiciones de esta ley.

k. Ley 100 de 10 de julio de 1986

La misma enmienda la Ley de la Judicatura, en lo que respecta al pago de dietas a los jueces especiales, para que se haga conforme a la reglamentación que adopte la Rama Judicial.

4 Friesen, Gallas and Gallas, Managing the Courts, 1971, Bobbs-Merrill Co., 1971, pág. 84-85.

5 La Judicatura Puertorriqueña, San Juan, Op., Cit., págs. 358 - 368.

6 Resolución núm. 10, párrafo (d). (Información tomada de La Judicatura Puertorriqueña, Op., Cit., pág. 373).

7 Constitución de Costa Rica, Artículo 177:

" . . . En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda. . . ."

8 National Conference of Court Administrators and Conference of Chief Justices, Statement of Principles; The Need for Independence in Judicial Administration, 50 Journal American Judicature Society, 129 (1966).

9 American Bar Association Commission on Standards of Judicial Administration. Standards Relating to Court Organization 1.51 Responsibilities in Budget Preparation, Presentation and Approval,

"(a) Preparation. The court system budget should be prepared by the administrative office of the courts, acting under the supervision of the chief justice. A standing committee of judges, drawn from the judicial council or otherwise constituted, should advise and consult in the preparation of the budget. Advice and consultation of principal auxiliary staff personnel throughout the court system should also be obtained through regular procedures of inquiry and referral.

(b) Presentation. Presentation of a unified budget and request for appropriations to the legislature should be made by the chief justice, assisted by the judges of the budget committee and by the staff of the administrative office. Presentation of budget

requests to units of local government should be made by the judge who presides over the unit of the court system for which the appropriation is sought, with assistance from other judges and from staff. The executive department should be authorized to comment on and make recommendations concerning the budget for the court system, or court unit as the case may be, but should not be authorized to eliminate or reduce budget requests made to the legislature.

(c) Approval. Approval of the court budget should constitute authorization for the courts to spend the amount approved without limitation by "line item" or similar categorical restrictions. Within the funds thus provided them the courts should allocate expenditures according to needs and priorities established by the court system itself."

10 Constitución de Nueva York, Art. 7, Sec. I.

11 Constitución de West Virginia Art. 6, Sec. 51 B(5). Esta disposición constitucional fue interpretada por el Tribunal Supremo del estado en el caso State Ex Rel Bagley vs. Blankenship, 246 S.E. 2d. 99 (1978). En el mismo se resolvió que el poder de decidir qué fondos son necesarios para que la Rama Judicial funcione eficiente y efectivamente, radica en la propia Rama Judicial por mandato expreso de la Constitución del Estado, y que la Rama Legislativa no podía reducirlos.

12 Leyes de Puerto Rico, 1973, segunda Sesión Extraordinaria:

"El propósito de esta legislación es enmendar la actual Ley de Planificación y Presupuesto, a los fines de establecer el mecanismo legal para que la Rama Judicial logre la autonomía en la formulación y ejecución de su presupuesto.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico organizó el Gobierno de Puerto Rico bajo el principio de la "separación de poderes" y los "frenos y contrapesos" (checks and balances).

El propósito básico sobre el cual descansa el principio constitucional de la separación de poderes es evitar que haya excesiva concentración de poderes en una o varias ramas del gobierno y lograr el balance y equilibrio de fuerzas más adecuado para que cada una de las ramas pueda lograr al máximo la tarea constitucional que se le ha encomendado.

La Rama Judicial, como rama de equilibrio, debe disfrutar de la más plena autonomía presupuestaria para que pueda desarrollar sus programas y lograr plenamente los propósitos que persigue.

El presupuesto es el instrumento a través del cual se considera, se aprueba, se ejecuta y se controla la política de ingresos y egresos de un organismo administrativo. Por tal razón, es un mecanismo de poder y de acción de gran importancia.

El procedimiento que se ha seguido hasta el presente en la preparación y aprobación del presupuesto de la Rama Judicial es básicamente defectuoso e inapropiado. En vista de ello, debe brindársele a la Rama Judicial un más alto grado de autonomía presupuestal, de manera que pueda establecer adecuadamente sus prioridades de forma que satisfaga plenamente las necesidades de la comunidad puertorriqueña en un área tan vital de nuestro sistema constitucional."

13 La autonomía presupuestaria de la Universidad de Puerto Rico

Mediante la Ley Núm. 2 de 20 de enero de 1966, la Asamblea Legislativa fijó la forma mediante la cual, el Estado proveerá a la Universidad de Puerto Rico los recursos necesarios para atender sus recientes necesidades y facilitar su expansión. A través de este mecanismo de financiamiento se logró darle contenido al concepto de autonomía que habría de investir a la Universidad en el proyecto de reorganización.

La experiencia ha demostrado que la asignación de fondos, de acuerdo con la fórmula establecida por la Ley Núm. 2, supra, 18, L.P.R.A. 621, ha sido beneficiosa para el desarrollo administrativo y ha ido en constante aumento en términos de ingreso.

Mediante la fórmula antes aludida, se asigna al Fondo General de la Universidad de Puerto Rico, un por ciento del promedio de las rentas internas que ingresan al Fondo General del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en los dos años anteriores a cada año fiscal. Dicho por ciento, desde el año 1970-71, se ha mantenido en el 9%, no obstante, en términos de ingresos reales, ha reflejado un aumento continuo. Así, por ejemplo, el ingreso recibido en términos de millones de dólares provenientes del Fondo General del Estado Libre Asociado, en 1982 fue de \$149,868, en 1983 fue de \$163,536, en 1984 fue de \$171,239, en 1985 fue de 182,113, en 1986 fue de \$197,334, en 1987 fue de \$212,104 y en 1988 fue de \$238,884.

Cabe señalar que la Universidad se nutre de otros ingresos provenientes de fuentes externas como, por ejemplo: Juegos de Azar (Ley Núm. 2 de 1974), Fondo Educacional (Ley Núm. 64 de 1969), Asignación legislativa que ingresa al Fondo General de la Universidad de Puerto Rico (por R.C. del Presupuesto General del Estado Libre Asociado) y de otras fuentes internas como lo son, derechos de matrícula, cuota de construcción, intereses sobre inversiones, empresas universitarias, reembolsos, costos indirectos, aportación becas federales, ingresos misceláneos. Todo ello para configurar un gran total de \$288,513 millones de dólares como ingresos recibidos o estimados en el año 1988.

La Ley Núm. 2, supra, en la sección 621(b), señala la forma en que el % asignado ingresará al Fondo General de la Universidad de Puerto Rico, y dispone que el Secretario de Hacienda pondrá tal cantidad a la disposición de la Universidad en los plazos que las necesidades de esta lo determinen. Y en la Sec. 621(c) se añade que los procedimientos para solicitar, recibir, custodiar y administrar dichos fondos se establecerán por el Consejo de Educación Superior. Otra de las funciones propias de este Consejo, según surge de la sec. 602 (e)(11), es la obligación de rendir anualmente al Gobernador y a la Asamblea Legislativa un informe sobre sus gestiones y el estado de las finanzas de la institución.

14 Proyectos de Ley presentados sobre asignación automática y su historial legislativo

La Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, incorporó lo establecido originalmente en la Ley Núm. 8 de 14 de julio de 1973, la cual estableció un mecanismo destinado a que la Rama Judicial lograra la autonomía en la ejecución y control de su presupuesto.

Dicha ley dispuso, que la Rama Judicial sometería directamente a la Asamblea Legislativa sus propias peticiones de recursos de gastos ordinarios de funcionamiento, y confirió al Juez Presidente la administración, ejecución y control de dicho presupuesto.

Los proyectos de Ley 376 y 473 de 1982, y 781 de 1986, proponían enmendar dicho estatuto con miras a que se ampliara su autonomía presupuestaria, asignándole a la Rama Judicial un por ciento fijo del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas de acuerdo con las disposiciones de las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico e ingresados en el Tesoro de Puerto Rico.

P. de la C. 376 de 22 de febrero de 1982

A. Alcance de la Medida:

El proyecto original proponía la adopción de legislación para que, comenzando el año fiscal 1982-83, se le asignara a la Rama Judicial una cantidad equivalente al 4.0% del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas, de acuerdo con las disposiciones de las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico e ingresados al Fondo General del Tesoro de Puerto Rico en los dos años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente. Estos recursos se utilizarían para los gastos de funcionamiento de la Rama Judicial y para el desarrollo de la obra física necesaria, incluyendo la construcción y ampliación de edificios.

B. Historial:

Este proyecto fue presentado en la Segunda Sesión Ordinaria de la Novena (9na) Asamblea Legislativa y el mismo fue referido a las Comisiones de Hacienda y de lo Jurídico Penal de la Cámara de Representantes.

Con fecha de 30 de marzo de 1982, la Comisión de lo Jurídico Penal de la Cámara de Representantes rindió un Informe firmado por el Presidente de la Comisión, recomendando la aprobación de la medida con una enmienda de forma en el título del proyecto, sustituyendo la palabra "ampliando" por la frase "A a los fines de que se amplíe".

En los récords de la Comisión de lo Jurídico Penal no consta que se hayan celebrado vistas públicas sobre el referido proyecto, ni aparecieron informes o ponencias adicionales sobre el mismo que se hubiesen rendido por representantes de otras agencias o entidades.

No obstante, sobre el mismo proyecto la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes citó al Director Administrativo de los Tribunales mediante carta de 14 de octubre de 1983, y señaló vista pública con ese propósito para el 28 de octubre de 1983. A dicha vista, compareció el Director Administrativo y sometió Memorial Explicativo y Proyecto Sustitutivo enmendado para rebajar el por ciento fijo de 4%, que se recomendaba en el proyecto bajo consideración.

La rebaja en el por ciento se recomendaba, a base de un análisis comparativo efectuado por la División de Presupuesto de esta agencia. Conforme a dicho análisis, se revisó la fórmula a ser aplicada sin incluir en la solicitud de recursos, fondos para el desarrollo de obras permanentes. A tono con los resultados obtenidos, se recomendaba la reducción del por ciento fijo de 4% a 3.43%. Para los años subsiguientes se solicitarían aumentos graduales en el porcentaje a ser aplicado, hasta llegar al 4%.

P. del S. 473 de 22 de febrero de 1982

A. Alcance de la Medida:

Este proyecto es el equivalente en el Senado del P. de la C. 376, antes analizado y persigue el mismo fin que aquel.

B. Historial del Proyecto:

Dicho proyecto fue referido a las Comisiones de lo Jurídico y de Hacienda del Senado.

En un Informe de dichas Comisiones en borrador, se recomienda su aprobación sin enmiendas. Todo parece indicar que el mismo fue preparado a solicitud de la Comisión, porque había posibilidad de que la aprobación de dicho proyecto se recomendará favorablemente.

P. de la C. 781 de 18 de marzo de 1986

A. Alcance de la Medida:

El P. de la C. Núm. 781 proponía enmendar la Ley 147 de 18 de junio de 1980.

Esta enmienda eximiría a la Rama Judicial del requisito de someter a la Asamblea Legislativa la petición de recursos de gastos ordinarios de funcionamiento, y asignaría a la Rama Judicial una proporción determinada de 4.0% del monto total de las rentas anuales, obtenidas de fuentes internas del Fondo General del Tesoro de Puerto Rico, en los dos años fiscales anteriores al año fiscal en curso.

El P. de la C. 781, también faculta a la Rama Judicial para solicitar sumas adicionales a las obtenidas por concepto de la fórmula adoptada, sometiendo directamente a la Asamblea Legislativa, las peticiones presupuestarias adicionales pertinentes, las cuales deberán ir debidamente justificadas.

B. Historial del Proyecto:

Este proyecto se presentó en la Segunda Sesión Ordinaria de la Décima (10ma) Asamblea Legislativa por el Representante, Hon. José Ronaldo Jarabo. El mismo se refirió a las Comisiones de Hacienda y de Gobierno de la Cámara, quienes con fecha de 19 de mayo de 1986, sometieron un informe conjunto recomendando la aprobación de la medida, sin enmiendas. El mismo se aprobó en la Cámara de Representantes en votación de 41-0.

El 20 de mayo de 1986, el proyecto final fue enviado al Senado. En el Senado fue referido a las Comisiones de Gobierno Estatal y de Hacienda.

La Rama Judicial envió comentarios y se recomendó favorablemente la aprobación de la medida al Hon. Mariano Ríos, Presidente de la Comisión de Gobierno Estatal y al Hon. Miguel Deynes Soto, Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado.

Del Diario de Sesiones del día 21 de mayo de 1986, se desprende que el Hon. Juan Corujo Collazo, Presidente de la Comisión de Hacienda, solicitó mediante Moción, que el Proyecto de la Cámara 781, bajo consideración en las Comisiones de Gobierno y de Hacienda del Senado, fuera devuelto nuevamente a la Cámara y que una vez devuelto, fuera referido nuevamente a la Comisión de Hacienda y a la Comisión de Gobierno, que lo originaron. Dicha Moción fue aprobada sin objeción.

De la búsqueda efectuada por Escrutinio Legislativo se desprende que no se celebraron vistas sobre este Proyecto. Tampoco aparecieron ponencias en las Comisiones.

15 Según surge del Diario de Sesiones del día 21 de mayo de 1986, el Hon. Juan Corujo Collazo, Presidente de la Comisión de Hacienda, solicitó mediante moción, la que fue aprobada sin objeción, que el Proyecto de la Cámara 781, bajo consideración en las Comisiones de Gobierno y Hacienda del Senado, fuera devuelto nuevamente a la Cámara.

16 La Judicatura Puertorriqueña, Op. Cit., pág. 377 a 383.

17 Supra, a la nota 14.

18 En agosto de 1984, el Comité designado por el Director Administrativo de los Tribunales, rindió su informe de Tesoro Propio. En el mismo, se señalaban los aspectos fiscales de la Rama Judicial que debían desarrollarse para alcanzar la meta del Tesoro Propio.

19 Historial Legislativo del P. de la C. 1076 y P. del S. 1124 del 12 de marzo y 27 de marzo de 1987, respectivamente

Historial del Proyecto de la Cámara 1076

En la Cámara el P. de la C. 1076, fue presentado el 12 de marzo de 1987 y referido a la Comisión de lo Jurídico Civil. El 27 de abril la Rama Judicial sometió por escrito la ponencia del Director Administrativo en torno a dicha legislación.

La Cámara de Representantes dio su aprobación al proyecto según fuera redactado por esta Rama; el 13 de mayo y el 15 de mayo de 1987, fue remitido a la Comisión de lo Jurídico y a la Comisión de Hacienda del Senado, donde quedó pendiente al finalizar la última sesión ordinaria de 1987.

Historial del P. del S. 1124

El P. del S. 1124, fue presentado en el Senado el 27 de marzo de 1987. La Comisión de lo Jurídico del Senado, a la cual fue referido el mismo, celebró vista pública el 7 de mayo de 1987. A la misma, fue citado y compareció el Director Administrativo, sometiéndose en esa ocasión la correspondiente ponencia escrita. Dicha ponencia era similar a la sometida en cuanto al P. de la C. 1076.

A esa vista comparecieron, a través de representantes, el Secretario de Hacienda y el Director de la Oficina de Presupuesto y Gastos. Posteriormente, estos sometieron sus posiciones por escrito.

El Departamento de Hacienda no se opuso a la aprobación de la medida. Entendió sin embargo, que la misma debía ser enmendada en algunos aspectos y ser sometida a más estudio antes de su aprobación. Las observaciones vertidas en la vista pública por el representante del Secretario de Hacienda, no resultaban en objeciones insuperables, por lo que se entendió que el proyecto podía ser enmendado, sin que se perdiera o afectara su propósito principal, es decir, el control por esta Rama de los fondos de funcionamiento que se le son asignados. Un ejemplo de esto lo es el Artículo 1(a) del P. del S. 1124. En el mismo se provee para que al inicio de cada año fiscal, el Secretario de Hacienda nos informe sobre la disponibilidad de los fondos asignados. El Secretario de Hacienda ha objetado el que se dispusiera la transferencia en su

totalidad, ya que los fondos se recaudan mes por mes. No obstante, entendi6 aceptable transferencias trimestrales. Esta enmienda se entendi6 era aceptable. Otro aspecto considerado por el Departamento de Hacienda, fue el de la vigencia de la Ley. El P. del S. 1124, dispone para una vigencia inmediata. El Secretario de Hacienda entendi6 que esta Rama debia, previo a la vigencia o implantaci6n del Tesoro Propio y del control de sus fondos, establecer su propio sistema de contabilidad. Este aspecto ya se habia hecho formar parte del P. del S. 1124. Sin embargo, como se ver6 posteriormente, se enmend6 para aclarar que el sistema de contabilidad que se adopte se regir6 por los criterios aplicables de la Ley de Contabilidad del Gobierno, Ley N6m. 230 de 23 de julio de 1974.

La Oficina de Presupuesto y Gerencia tampoco objet6 en principios el proyecto, si bien, hizo en su ponencia sealamientos similares a los del Departamento de Hacienda y expres6 que la medida debia ser objeto de mayor an6lisis y estudio antes de su aprobaci6n.

Tambi6n compareci6 endosando la medida la Asociaci6n Puertorriquea de la Judicatura, a trav6s de su Presidente, el Hon. Eduardo Alvarez de la Vega.

La Comisi6n de lo Jur6dico rindi6 Informe conjunto el 11 de mayo de 1987, recomendando favorablemente la aprobaci6n del P. del S. 1124. Incorpor6 varias enmiendas al Proyecto, recogiendo algunas de las recomendaciones que hiciera el Secretario de Hacienda y la Oficina de Presupuesto y Gerencia. Seg6n dicho informe, el proyecto conceder6 autonom6a fiscal completa a la Rama Judicial la cual, como rama de gobierno independiente, debe poseer la mayor flexibilidad posible en 6reas fiscales que le afecten operacionalmente, como lo son, las 6reas de recaudaciones, custodia de fondos y contabilidad; que al presente se rigen por la reglamentaci6n del Departamento de Hacienda.

El Informe incluy6 enmiendas al Art6culo 1(a), como recomend6 el Departamento de Hacienda y la Oficina de Presupuesto y Gerencia, de tal manera, que dicho Departamento, en lugar de poner a la disposici6n de la Rama Judicial todos los fondos asignados a principios del a6o fiscal, lo hiciera trimestralmente a base de anticipos.

Tambi6n se incluy6 una enmienda en el Art6culo 2 del proyecto, para que la vigencia de 6ste no fuera inmediata, sino a partir de doce meses, a los fines de que esta Rama pudiera establecer un sistema de contabilidad separado que garantice el buen uso de los fondos p6blicos. Esta enmienda recoge otra de las recomendaciones del Departamento de Hacienda.

Al finalizar la Sesión Ordinaria, el proyecto no fue descargado y quedó pendiente en la Comisión de lo Jurídico del Senado. Posteriormente, se tuvo conocimiento de que el P. del S. 1124, se encontraba en la Comisión de Reglas y Calendarios de ese cuerpo.

El 5 de febrero de 1988, el Director Administrativo Interino, Sr. Edwin R. Rivera Sánchez, solicitó mediante carta, la intervención del Presidente del Senado para que el P. del S. 1124 fuera considerado en el hemiciclo en la sesión que había comenzado en enero de este año.

Durante una comparecencia del Director Administrativo ante la Comisión de lo Jurídico para la consideración de otro proyecto de ley, los Senadores Rolando Silva y Miguel Miranda Conde, le expresaron a éste algunas preocupaciones y sugirieron algunas enmiendas al P. del S. 1124. Estas enmiendas, las cuales iban a ser consideradas en el hemiciclo del Senado, fueron incorporadas por esta rama al proyecto y sometidas al Presidente de la Comisión de lo Jurídico del Senado mediante carta de 18 de marzo de 1988, junto con otra versión del P. del S. 1124.

Las enmiendas sugeridas por los senadores antes mencionados, fueron estudiadas desde el punto de vista legal y fiscal. Los cambios incorporados, no alteraban en su esencia el concepto de Tesoro Propio en atención a los beneficios que para esta rama tendría la aprobación de la ley.

Una de las enmiendas más importantes incluidas en esta última versión del proyecto, lo fue la nueva redacción al inciso (d) del Artículo I. El inciso (d) original permitía el reutilizar en años fiscales subsiguientes los sobrantes de las asignaciones presupuestarias del año anterior, sin justificar ante la Legislatura su inclusión en una nueva petición presupuestaria. Este inciso fue sustituido por otro, donde se autoriza a la rama Judicial a descontar de la asignación presupuestaria las cantidades de todas las obligaciones pendientes de pago y revertir los sobrantes al Departamento de Hacienda dentro de 120 días de terminado el año fiscal. La enmienda sugerida por los senadores Silva y Miranda establecía un término de sólo sesenta (60) días. Se hace la salvedad que esta devolución no aplicará a fondos que estén en poder de la Rama Judicial por reembolsos de gastos disponibles o por recibirse. Este es el caso, por ejemplo, de los gastos en que incurre la Rama Judicial por los servicios que presta al Departamento de Servicios Sociales en el Programa de Sustento de Menores.

Status actual del proyecto: el mismo quedó pendiente de acción posterior en el Senado.

20 Sobre estas Reglas dispuso la Ley Núm. 64, supra, que las mismas se remitirán para su aprobación a la Legislatura. No es hasta 1986, mediante la Ley Núm. 128, que se corrigió esta intervención de la Legislatura en el trámite de aprobación de Reglas de Administración de Personal, quedando el Tribunal Supremo facultado para adoptar y enmendar las Reglas de Administración del Sistema de Personal de la Rama Judicial, sin sujeción a la aprobación de la Legislatura.

21 Dicha Ley 95, titulada "Ley de Beneficios de Salud para Empleados Públicos", define empleados, para efectos de la cubierta, de la siguiente manera:

"Todo funcionario o empleado de nombramiento o elección en servicio activo o pensionado de cualquier rama de gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de sus agencias, departamentos y municipios, pero excluyendo a los funcionarios y empleados de las corporaciones públicas y de la Universidad de Puerto Rico, quienes podrán acogerse a los planes que seleccione el Director si así lo desean y si la Corporación Pública y dichos funcionarios y empleados cumplen con las disposiciones de esta ley. El término 'empleado' incluye, además, a funcionarios y empleados que estuvieren temporariamente fuera de Puerto Rico en servicio activo."

22 Estudio sobre Beneficios Marginales de la Rama Judicial de julio de 1983.

23 Trías Monge, El Sistema Judicial de Puerto Rico, Río Piedras, Editorial Universitaria, 1978, pág. 128.

24 La Ley Núm. 21 del 26 de abril de 1972 enmendó esto último para que fuese el 75% del promedio del sueldo en los últimos tres años.

25 Véase a la pagina 268, La Asamblea Legislativa de Puerto Rico y las Pensiones de los Jueces: Reseña de un Conflicto con la Independencia Judicial, Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico 1987, págs. 265-307.

26 Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo VI, Sección 11:

"[Sueldos de funcionarios; aumento o reducción]

Los sueldos del Gobernador, de los Secretarios de Gobierno, de los miembros de la Asamblea Legislativa, del Contralor y de los Jueces se fijarán por ley especial y, con excepción del sueldo de los miembros de la Asamblea Legislativa, no podrán ser disminuidos durante el término para el cual fueron electos o nombrados. Los del Gobernador y el Contralor no podrán ser aumentados durante dicho término. Ningún aumento en los sueldos de los miembros de la Asamblea Legislativa tendrán efectividad hasta vencido el término de la Asamblea Legislativa que lo apruebe. Cualquier reducción de los sueldos de los miembros de la Asamblea Legislativa sólo tendrá efectividad durante el término de la Asamblea Legislativa que la apruebe."

27 Carlos J. Lastra & Asociados, Inc., Estudio de los Jueces de Puerto Rico, Santurce, 1981. Véase también, La Judicatura Puertorriqueña, Op., cit., págs. 222 a 244.

28 Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo V, Sección 2:

"Los tribunales de Puerto Rico constituirán un sistema judicial unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y administración. La Asamblea Legislativa, en cuanto no resulte incompatible con esta Constitución, podrá crear y suprimir tribunales, con excepción del Tribunal Supremo, y determinará su competencia y organización."

29 Los proyectos del Senado 1743 de 11 de marzo de 1976 y 221 de 11 de abril de 1977, proponían delegar en el Juez Presidente la facultad de fijar y crear las sedes de las salas del Tribunal de Primera Instancia.

30 "Distribución territorial del Tribunal de Primera Instancia", estudio preparado por la Oficina de Administración de los Tribunales, noviembre 1985.

31 Como señaló el Lcdo. José Trías Monge. Op., Cit., página 190:

"El debido funcionamiento de un sistema unificado requiere que se trate esta cuestión como un problema puramente administrativo."

32 Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo V, Sección 6:

"El Tribunal Supremo adoptará, para los tribunales, reglas de evidencia y de procedimiento civil y criminal que no menoscaben, amplíen o modifiquen derechos sustantivos de las partes. Las reglas así adoptadas se remitirán a la Asamblea Legislativa al comienzo de su próxima sesión ordinaria y regirán sesenta días después de la terminación de dicha sesión, salvo desaprobación por la Asamblea Legislativa, la cual tendrá facultad, tanto en dicha sesión como posteriormente, para enmendar, derogar o complementar cualquiera de dichas reglas, mediante ley específica a tal efecto.

Los Proyectos de Ley 1743 y 221, presentados en la Legislatura a los fines de delegar en el Juez Presidente la facultad de fijar y crear las sedes de las salas del Tribunal de Primera Instancia, proponían este mismo esquema de aprobación.

INDICE DE TABLAS

Página

| | |
|------------|--|
| Tabla I | Relación de puestos autorizados de jueces . . número de jueces vacantes y número de jueces con términos vencidos.....1 |
| Tabla II | Tiempo promedio que han estado los jueces "Holding Over" Años 1980-81 a 1987-88.....2 |
| Tabla III | Tribunal de Primera Instancia Casos presentados en los que el Gobierno es litigante - Año Calendario 1987.....3 |
| Tabla IV | Tribunal Superior - Movimiento de casos por asunto - Años 1982-83 a 1986-87.....4 |
| Tabla V | Tribunal de Distrito - Movimiento de Casos por Asunto - Años 1982-83 a 1986-87.....5 |
| Tabla VI | Tribunal Superior - Casos civiles presentados por causa de acción Años 1982-83 a 1986-87.....6 |
| Tabla VII | Tribunal de Distrito - Casos civiles pesentados por causa de acción Años 1982-83 a 198687.....7 |
| Tabla VIII | Relación de puestos de jueces de lo Civil- Superior vs. número de oficiales jurídicos autorizados (al 25 de mayo de 1988).....8 |
| Tabla IX | Tribunal General de Justicia - Comparación de los aumentos presupuestarios solicitados vs. los aprobados - Años Fiscales 1978-79 al 1988-89.....9 |

**RELACION DE PUESTOS AUTORIZADOS DE JUECES,
NUMERO DE JUECES VACANTES Y
NUMERO DE JUECES CON TERMINOS VENCIDOS**

| Categoría | Puestos Autorizados | Vacantes | Termino Vencido | Han quedado en últimos 5 años Holding | Sustituidos últimos 36 años | Ascensos últimos 16 años | Jueces designados al presente | Nominaciones en los últimos 16 años | | | | |
|-------------|---------------------|----------|-----------------|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---|---|---|--|
| | | | | | | | | 1972 | S | D | A | |
| Superior | 108 | 4 | 8 | 84- | 8 | 0 | 53 | | | | | |
| | | | | 85- | 9 | | | | | | | |
| | | | | 86- | 5 | | | | | | | |
| | | | | 87- | 9 | | | | | | | |
| | | | | 88- | 8 | | | | | | | |
| Distrito | 96 | 0 | 18 | 84- | 8 | 6 | 35 | 12 | | | | |
| | | | | 85- | 8 | | | | | | | |
| | | | | 86- | 10 | | | | | | | |
| | | | | 87- | 24 | | | | | | | |
| | | | | 88- | 18 | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Municipales | 58 | 9 | 13 | 84- | 13 | 4 a/ | | 14 | | | | |
| | | | | 85- | 16 | | | | | | | |
| | | | | 86- | 15 | | | | | | | |
| | | | | 87- | 18 | | | | | | | |
| | | | | 88- | 13 | | | | | | | |
| De Paz | 2 | 0 | 2 | | | | | | | | | |

a/ De éstos, 3 presentaron la renuncia antes de ser confirmado el incumbente

• Puestos Autorizados al 8 de agosto de 1988.

TIEMPO PROMEDIO QUE HAN ESTADO
LOS JUECES "HOLDING OVER"
AÑOS 1980-81 A 1987-88

| TRIBUNAL | Tiempo en meses | Número de jueces | Promedio en meses | Tiempo mínimo en meses | Tiempo máximo en meses |
|----------------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| Tribunal Superior | 384 | 24 | 16 | 2 | 53 |
| Tribunal de Distrito | 754 | 36 | 20.9 | 3 | 85 |
| Oficinas Municipales | 900 | 24 | 37.5 | 3 | 96 |

Fuente de información: OAT, División de Estadísticas y Area de Recursos Humanos

10 de agosto de 1988

TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
CASOS PRESENTADOS EN LOS QUE EL GOBIERNO ES LITIGANTE
AÑO CALENDARIO 1987

| | Casos en los que el gobierno es litigante | Total de casos presentados | Por ciento de casos en los que el gobierno es litigante |
|--------------------------------------|---|----------------------------|---|
| Tribunal Superior | <u>45362</u> | <u>122938</u> | 36.9 |
| Criminal | 30855 | 30855 | 100.0 |
| Civil | 6281 | 83857 | 7.5 |
| Menores | 6937 | 6937 | 100.0 |
| Vistas Preliminares de Novo | 1289 | 1289 | 100.0 |
| Tribunal de Distrito | <u>148036</u> | <u>193743</u> | 76.4 |
| Criminal | 45673 | 45673 | 100.0 |
| Tránsito | 71244 | 71244 | 100.0 |
| Civil | 3120 | 48827 | 6.4 |
| Vistas Preliminares | 27999 | 27999 | 100.0 |
| Tribunal de Primera Instancia | <u>193398</u> | <u>316681</u> | 61.1 |
| Criminal | 76528 | 76528 | 100.0 |
| Tránsito | 71244 | 71244 | 100.0 |
| Civil | 9401 | 132684 | 7.1 |
| Menores | 6937 | 6937 | 100.0 |
| Vistas Preliminares | 29288 | 29288 | 100.0 |

Fuente: Oficina de Administración de los Tribunales, División de Estadísticas

TRIBUNAL SUPERIOR
MOVIMIENTO DE CASOS POR ASUNTO
AÑOS 1982-83 A 1986-87

| ACTIVIDAD JUDICIAL | 1982-83 | 1983-84 | 1984-85 | 1985-86 | 1986-87 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pendiente inicial* | <u>49423</u> | <u>46514</u> | <u>48746</u> | <u>48789</u> | <u>50783</u> |
| Criminal | 12939 | 12412 | 13349 | 13474 | 14222 |
| Civil | 36484 | 34102 | 35397 | 35135 | 36561 |
| Presentados | <u>117325</u> | <u>112540</u> | <u>108366</u> | <u>118098</u> | <u>116114</u> |
| Criminal | 23248 | 23102 | 22565 | 27629 | 30352 |
| Civil | 94077 | 89438 | 85801 | 90469 | 85762 |
| Volumen | <u>166748</u> | <u>159054</u> | <u>157112</u> | <u>166887</u> | <u>166897</u> |
| Criminal | 36187 | 35514 | 35914 | 41103 | 44574 |
| Civil | 130561 | 123540 | 121198 | 125784 | 122323 |
| Resueltos | <u>120075</u> | <u>109570</u> | <u>108526</u> | <u>114284</u> | <u>114449</u> |
| Criminal | 23705 | 22050 | 22366 | 25778 | 29946 |
| Civil | 96370 | 87520 | 86160 | 88506 | 84503 |
| Pendiente final | <u>46673</u> | <u>49484</u> | <u>48586</u> | <u>52603</u> | <u>52448</u> |
| Criminal | 12482 | 13464 | 13548 | 15325 | 14628 |
| Civil | 34191 | 36020 | 35038 | 37278 | 37820 |
| Indice de Resolución | | | | | |
| Tribunal Superior | 102.3 | 97.4 | 100.2 | 96.8 | 98.6 |
| Criminal | 102.0 | 95.5 | 99.1 | 93.3 | 98.7 |
| Civil | 102.4 | 97.9 | 100.4 | 97.8 | 98.5 |

Fuente de información: Informes Anuales, Oficina de Administración de los Tribunales, División de Estadísticas

* Cifra revisada todos los años a tono con el cotejo que realizan las salas del inventario de casos pendientes al finalizar el año fiscal anterior.

TRIBUNAL DE DISTRITO
MOVIMIENTO DE CASOS POR ASUNTO
AÑOS 1982-83 A 1986-87

| ACTIVIDAD JUDICIAL | 1982-83 | 1983-84 | 1984-85 | 1985-86 | 1986-87 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pendiente inicial* | <u>34967</u> | <u>29580</u> | <u>30885</u> | <u>32810</u> | <u>33243</u> |
| Criminal | 8132 | 7216 | 7974 | 8705 | 8636 |
| Tránsito | 6956 | 6577 | 7333 | 9098 | 8834 |
| Civil | 19849 | 15787 | 15578 | 15007 | 15773 |
| Presentados | <u>159297</u> | <u>147823</u> | <u>143106</u> | <u>152720</u> | <u>164601</u> |
| Criminal | 42839 | 41871 | 38640 | 40694 | 42650 |
| Tránsito | 57746 | 52684 | 58752 | 65115 | 75065 |
| Civil | 58712 | 53268 | 45714 | 46911 | 46886 |
| Volumen | <u>194264</u> | <u>177403</u> | <u>173991</u> | <u>185530</u> | <u>197844</u> |
| Criminal | 50971 | 49087 | 46614 | 49399 | 51286 |
| Tránsito | 64732 | 59261 | 66085 | 74213 | 83899 |
| Civil | 78561 | 69055 | 61292 | 61918 | 62659 |
| Resueltos | <u>163743</u> | <u>146083</u> | <u>140953</u> | <u>151841</u> | <u>162024</u> |
| Criminal | 43379 | 41000 | 37830 | 40620 | 42126 |
| Tránsito | 57612 | 51863 | 56904 | 65323 | 73881 |
| Civil | 62752 | 53220 | 46219 | 45898 | 46107 |
| Pendiente final | <u>30521</u> | <u>31320</u> | <u>33038</u> | <u>33689</u> | <u>35820</u> |
| Criminal | 7592 | 8087 | 8784 | 8779 | 9160 |
| Tránsito | 7120 | 7398 | 9181 | 8890 | 10018 |
| Civil | 15809 | 15835 | 15073 | 16020 | 16642 |
| Indice de Resolución | | | | | |
| Tribunal de Distrito | 102.8 | 98.8 | 98.5 | 99.4 | 98.4 |
| Criminal | 101.3 | 97.9 | 97.9 | 99.8 | 98.8 |
| Tránsito | 99.8 | 98.4 | 96.9 | 100.3 | 98.4 |
| Civil | 106.9 | 99.9 | 100.1 | 97.8 | 98.2 |

Fuente de información: Informes Anuales, Oficina de Administración de los Tribunales, División de Estadísticas

* Cifra revisada todos los años a tono con el cotejo que realizan las salas del inventario de casos pendientes al finalizar el año fiscal anterior.

TRIBUNAL SUPERIOR
CASOS CIVILES PRESENTADOS, POR CAUSA DE ACCION
AÑOS 1982-83 A 1986-87

BILA VI
199. 6

| CAUSAS DE ACCION | 1982-83 | 1983-84 | 1984-85 | 1985-86 | 1986-87 |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Relaciones de Familia | <u>29840</u> | <u>31852</u> | <u>30413</u> | <u>32433</u> | <u>29726</u> |
| Divorcios | 20075 | 20323 | 20420 | 20514 | 20742 |
| Otros* | 9765 | 11529 | 9993 | 11919 | 8984 |
| Contribuciones | 177 | 179 | 165 | 101 | 100 |
| Recursos Extraordinarios | 1003 | 1048 | 1109 | 1278 | 1381 |
| Procedimientos Especiales | <u>12879</u> | <u>12497</u> | <u>13081</u> | <u>15241</u> | <u>15783</u> |
| Expropiación | 525 | 521 | 394 | 706 | 556 |
| Otros* | 12354 | 11976 | 12687 | 14535 | 15227 |
| Cobro de Dinero | 4016 | 3475 | 3362 | 3864 | 3717 |
| Salarios | 249 | 280 | 331 | 325 | 344 |
| Daños y Perjuicios | 3987 | 3968 | 4388 | 4558 | 4811 |
| Propiedad | 8468 | 7136 | 6447 | 6979 | 5539 |
| Licencia para portar armas | 30697 | 26257 | 23188 | 22174 | 20616 |
| Otros* | 2761 | 2746 | 3317 | 3516 | 3745 |
| Total | 94077 | 89438 | 85801 | 90469 | 85762 |

* Incluye: Administración y autorización judicial, declaratoria de herederos, acciones no detalladas, reclamación de derecho, cancelación de pagaré y otros

Fuente de información: Oficina de Administración de los Tribunales, División de Estadísticas

TRIBUNAL DE DISTRITO
CASOS CIVILES PRESENTADOS POR CAUSA DE ACCION
1982-83 A 1986-87

| CAUSAS DE ACCION | 1982-83 | 1983-84 | 1984-85 | 1985-86 | 1986-87 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Relaciones de Familia | 2725 | 2815 | 2759 | 2799 | 2773 |
| Contribuciones | 8 | 14 | 16 | 24 | 35 |
| Procedimientos Especiales | 6670 | 5440 | 4731 | 5328 | 5042 |
| Cobro de Dinero | 46097 | 42098 | 35341 | 35154 | 35378 |
| Salarios | 974 | 742 | 707 | 1261 | 1211 |
| Daños y Perjuicios | 1625 | 1550 | 1579 | 1779 | 1729 |
| Propiedad | 126 | 121 | 101 | 90 | 72 |
| Otros* | 487 | 488 | 480 | 476 | 646 |
| Total | 58712 | 53268 | 45714 | 46911 | 46886 |

*Incluye: Rescisión de contrato, reclamación de derecho, ratificación de escritura y otras acciones civiles no especificadas.

Fuente: OAT, División de Estadísticas

12 de agosto de 1988

RELACION DE PUESTOS DE JUECES DE LO CIVIL-SUPERIOR
 VS. NUMERO DE OFICIALES JURIDICOS AUTORIZADOS
 (AL 25 DE MAYO DE 1988)

| Región | Número de Jueces Civil Superior | Núm. de Oficiales Jurídicos Autorizados | | Puestos Adicionales de Oficiales Jurídicos Necesarios | | |
|--------------|---------------------------------|---|----------|---|-----------|------------------|
| | | Cubiertos | Vacantes | Total | Cantidad | Costo* |
| Aguadilla | 2 | 1 | - | 1 | 1 | \$22,150 |
| Aibonito | 1 | - | 1 | 1 | - | - |
| Arecibo | 2 | 1 | - | 1 | 1 | 22,150 |
| Bayamón | 7 | 4 | 1 | 5 | 2 | 44,300 |
| Carolina | 5 | 2 | - | 2 | 3 | 66,450 |
| Caguas | 4 | 1 | - | 1 | 3 | 66,450 |
| Guayama | 2 | 2 | - | 2 | - | - |
| Humacao | 3 | 1 | - | 1 | 2 | 44,300 |
| Mayaguez | 4 | 2 | - | 2 | 2 | 44,300 |
| Ponce | 4 | 2 | - | 2 | 2 | 44,300 |
| Jtuado | 1 | 1 | - | 1 | - | - |
| San Juan | 25 | 10 | 3 | 13 | 12 | 265,830 |
| Total | 60 | 27 | 5 | 32 | 28 | \$620,280 |

* Puestos de Oficiales Jurídicos adicionales que se necesitarían para completar una proporción de un Oficial Jurídico por cada puesto de Juez de lo Civil-Superior.

* Incluye el sueldo, las aportaciones patronales y los beneficios marginales.

TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
COMPARACION DE LOS AUMENTOS PRESUPUESTARIOS SOLICITADOS VS. LOS APROBADOS
AÑOS FISCALES 1978-79 AL 1986-87*

| Años Fiscales | Aumentos Solicitados | AUMENTOS APROBADOS | | | | | | Observaciones |
|---------------|----------------------|---|------------------------|---|------------------------|---------------|----|--|
| | | Para Gastos Recurrentes e Ineludibles de Funcionamiento | | Para mejoramiento y Ampliación de los Servicios | | Aumento Total | | |
| | | Cantidad | % del Total Solicitado | Cantidad | % del Total Solicitado | Cantidad | % | |
| 1978-79 | \$10,665,246 | \$1,500,000 | 14 | - | - | \$1,500,000 | 14 | |
| 1979-80 | 9,193,724 | 1,564,528 | 17 | \$1,295,472 | 14 | 2,860,000 | 31 | |
| 1980-81 | 8,025,415 | 2,850,000 | 36 | - | - | 2,850,000 | 36 | |
| 1981-82 | 10,488,899 | 3,400,000 | 32 | - | - | 3,400,000 | 32 | |
| 1982-83 | 7,920,595 | 600,000 | 8 | - | 8 | 600,000 | 8 | |
| 1983-84 | 11,224,530 | 2,711,410 | 24 | 1,288,590 | 11 | 4,000,000 | 35 | El aumento fue exclusivamente para absorber el efecto de los aumentos de sueldo concedidos por ley a los Jueces y empleados gubernamentales. |
| 1984-85 | 8,645,138 | 3,800,000 | 44 | - | - | 3,800,000 | 44 | |
| 1985-86 | 7,537,791 | 2,400,000 | 32 | - | - | 2,400,000 | 32 | |
| 1986-87 | 12,193,282 | 5,594,827 | 46 | 5,787,692 | 47 | 11,382,519 | 93 | Esta es el aumento más alto registrado en la historia de la Rama Judicial y coincidió con el nombramiento del Hon. Víctor M. Pons como nuevo Juez Presidente del Tribunal Supremo. Esta cifra no incluye \$2,219,958 de una asignación adicional autorizada el 26 de noviembre de 1986, para cubrir el costo de los aumentos de sueldo decretados por ley para todos los Jueces, efectivo al 1 de octubre de 1986. |

TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
COMPARACION DE LOS AUMENTOS PRESUPUESTARIOS SOLICITADOS VS. LOS APROBADOS
AÑOS FISCALES 1978-79 AL 1988-89*

| Años Fiscales | Aumentos Solicitados | AUMENTOS APROBADOS | | | | | | Observaciones |
|----------------|----------------------|---|------------------------|---|------------------------|---------------------|------------|---------------|
| | | Para Gastos Recurrentes e Inaludibles de Funcionamiento | | Para mejoramiento y Ampliación de los Servicios | | Aumento Total | | |
| | | Cantidad | % del Total Solicitado | Cantidad | % del Total Solicitado | Cantidad | | |
| TOTALES | \$112,012,462 | \$36,687,972 | 33% | \$9,753,539 | 9% | \$47,041,511 | 42% | |

* Tabla actualizada y ampliada - página 360 del Informe del Secretariado de la Conferencia Judicial Puertorriqueña (octubre de 1981)

Fuente de Información: Resoluciones Conjuntas del Presupuesto General años fiscales 1978-79 al 1988-89.

INDICE DE ANEJOS

Página

| | | |
|------------|---|----|
| Anejo I | Oposición a designación inicial vitalicia de jueces por el Lcdo. Samuel T. Céspedes..... | 1 |
| Anejo II | Voto particular del Lcdo. Noel Gonzalez Miranda..... | 11 |
| Anejo III | Informe separado del presidente del Comité, Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi..... | 16 |
| Anejo IV | Voto particular al Informe sobre la Independencia Judicial por la Lcda. Judith Berkan..... | 21 |
| Anejo V | Carta del 21 de enero de 1988 dirigida al Hon. Rafael Hernández Colón, Gobernador de Puerto Rico, por el Hon. René Arrillaga Beléndez, Director Administrativo de los Tribunales..... | 29 |
| Anejo VI | Propuesta del Ex-juez del Tribunal Supremo Jorge Díaz Cruz sobre la evaluación y nombramientos de jueces..... | 30 |
| Anejo VII | Recomendaciones hechas por el Ex-juez del Tribunal Supremo, Mariano Ramírez Bages sobre la independencia judicial, proceso de nombramientos y reevaluación de los jueces y la autonomía presupuestaria de la Rama Judicial..... | 35 |
| Anejo VIII | Comunicación del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Lcdo. Manuel J. Fernós..... | 37 |
| Anejo IX | Comunicación del Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, Lcdo. Antonio García Padilla..... | 38 |

M E M O R A N D U M

A: Miembros Conferencia Judicial
De: Samuel T. Céspedes
Fecha: 9 de septiembre de 1988
Asunto: Oposición a Designación Inicial Vitalicia de Jueces

No estoy de acuerdo con el nombramiento inicial para los jueces. Nuestro sistema judicial tiene que mejorar en varias áreas de forma significativa antes de que podamos adoptar la designación vitalicia desde el nombramiento inicial. Son estas áreas (1) el método de selección y evaluación de jueces; (2) la educación judicial continua; y (3) la remuneración y beneficio que deben de recibir. Si bien contamos con grandes talentos en nuestro Sistema Judicial, no estamos en condiciones de atraer ni mantener un gran número de candidatos a la carrera judicial sin que se produzca un aumento significativo en la compensación y beneficios marginales para los jueces. Pasarán varios años antes de que se adopten y pongan en efecto las medidas remunerativas significativas requeridas. Hasta tanto ello así ocurra, no estaremos en condiciones de atraer a la carrera judicial a los más candidatos cualificados como es indispensable para mejorar la calidad e independencia de nuestro Sistema Judicial.

Por otra parte, aún cuando el sistema de selección y evaluación fuera excelente, y está todavía muy lejos de serlo, de nada sirve si no estamos considerando el mayor número de candidatos cualificados, los que en estos momentos no se pueden atraer sin esa justa y razonable compensación que hoy no existe.

De la misma forma, no existe un sistema de educación judicial continua que garantice la mejor calidad del producto judicial. Pero si existiera, y ello también está lejos de ocurrir, no se cuenta con el número suficiente de candidatos cualificados por la razón apuntada anteriormente.

Estimo que un nombramiento inicial de siete (7) años es necesario previo a la consideración de un nombramiento vitalicio. Errores se han cometido y se cometerán en la selección y en la evaluación. Con mayor razón, si los candidatos no son todos los que mejor cualificados están por no serles económicamente atractiva la carrera judicial.

Me parece que un compromiso que no sacrifica la independencia judicial es el del período inicial de siete (7) años, al que le siga un nombramiento vitalicio. De esa manera, jueces incompetentes no ocuparán escaños judiciales por vida y, sin embargo, aquéllos que hayan demostrado ser competentes podrán hacerlo, lo que les dará independencia.

Es menos penoso el tomar acción correctiva a los siete (7) años que tener nombramientos vitalicios que dificulten la labor de prescindir de aquellos jueces que no merecen continuar en esa posición. Normalmente la forma de prescindir de jueces vitalicios es más complicada; sobre todo, si se adopta el proceso de residenciamiento, que es lo que usualmente ocurre. En ello intervienen ambas cámaras legislativas y todos sabemos lo difícil que es lograr poner en movimiento ese proceso y lo políticamente revestido que es.

La disposición constitucional podría leer así:

Los jueces serán nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Los jueces del Tribunal Supremo no tomarán posesión de sus cargos hasta que sus nombramientos sean confirmados por el Senado y los desempeñarán mientras observen buena conducta. Los demás jueces tampoco tomarán posesión de sus cargos hasta que sus nombramientos sean confirmados por el Senado y ocuparán sus cargos por términos iniciales de siete (7) años y, si fueran renominados para el cargo, lo desempeñarán mientras observen buena conducta. Los jueces todos se retirarán al cumplir setenta (70) años de edad. Todo lo relacionado con el nombramiento de los demás funcionarios y de los empleados de los tribunales se determinará por ley.

STC/ag

El memorial adjunto me lo envió, a mi solicitud, un amigo abogado del Estado de Nueva Jersey, Mike Guffey. El mismo contiene el historial legislativo de la disposición constitucional del Estado de Nueva Jersey que establece un período inicial de siete (7) años previo a una nominación vitalicia. El memorial es muy revelador en favor de las posiciones que a favor y se entra del período inicial de siete (7) años se visiten sobre el asunto.

*9/9/88
J.C.*

MEMORANDUM

TO: Michael R. Griffinger
FROM: Evan A. Baker
DATED: August 22, 1988
RE: History behind Article VI, Section 6, paragraph 3 of
the New Jersey Constitution

The issue of judicial tenure was widely debated before the adoption of the current New Jersey Constitution in 1947. The Constitution of 1776 provided for a seven year term for Supreme Court justices along with a five year term for lower court judges. N.J. CONST. of 1776, art. XII. New Jersey adopted a new constitution in 1844 which granted seven year terms to the Supreme Court justices and to the chancellor, in addition to five year terms for the lower court judges: N.J. CONST. of 1844, art. VII, §2 par. 1 (as amended 1875). In 1944 a proposed revised constitution was developed by a Joint Legislative Committee established by the legislature. This draft provided for continuous yearly terms for the Supreme Court and the appellate division of the Superior court with the rest of the Superior Court holding such terms as may be set by the Supreme Court. Proposed revised Constitution of April 11, 1944, ch. 92, 1944 N.J. Laws 215. This tenure issue resurfaced before the Judiciary Committee of the Constitutional Convention of 1947 resulting in a compromise between life tenure and

limited tenure for judges. The committee members balanced the judicial independence supposedly advanced by life terms, with the judicial responsibility to be furthered by limited terms. The final draft of the Constitution included a combination of the limited term and the life term:

The Justices of the Supreme Court and the Judges of the Superior court shall hold their offices for initial terms of seven years and upon reappointment shall hold their offices during good behavior. Such Justices and Judges shall be retired upon attaining the age of seventy years. Provision for the pensioning of the Justices of the Supreme Court and the Judges of the Superior Court shall be made by law.

N.J. CONST. art. VI, §6, par. 3.

1. Life Tenure

Although life tenure during good behavior received a considerable amount of support at the convention, the delegates were hesitant to adopt it as their sole system. New Jersey Governor Alfred E. Driscoll addressed the judicial committee and stated that life tenure would be the best way to insure complete independence of the courts, as the judges would be free from politics after their initial appointment. 4 State of New Jersey; Constitutional Convention of 1947, at 429 (1949). However, he indicated that an initial appointment of anywhere from seven to ten years with life tenure after reappointment was an acceptable alternative to life tenure from the initial appointment. Id. Judge Learned Hand stated that the judicial

independence achieved from granting life tenures, far outweighs the possibility of appointing an incompetent judge to the bench for life. Id. at 426. Life tenure was also said to provide job security which would enable the courts to attract competent candidates. Id. at 484.

Many of the delegates were opposed to life tenure of judges because of the seldom used impeachment procedure that existed at that time. The Constitution of 1844 provided for impeachment upon a majority vote of the house of assembly after a trial by the senate. N.J. CONST. of 1844, art. VI, §3, par. 1. Governor Driscoll stated that the impeachment procedure was too cumbersome and that he would supplement it with a panel of not more than three judges who could decide whether a member of the top court should be retired prior to his retirement date. 4 State of New Jersey; Constitutional Convention of 1947, at 429 (1949). Opponents of life tenure argued that a judge could be incompetent to a point that might not justify an impeachment trial, but would prevent him from being reappointed in a limited tenure system. Id. at 240. Another problem arising from life tenure, is the matter of promotion. NJ STATE CONSTITUTIONAL CONVENTION, REPORT OF THE GOVERNOR'S COMMITTEE ON PREPARATORY RESEARCH, at 409 (1947). Because of the existence of life tenure, judges may see little opportunity for advancement, which causes a danger of judicial stagnation due to lack of incentive. Id.

2. Limited Tenure

Proponents of limited judicial tenure argue that "it is a more democratic system; it makes the judge more responsible to the will of the people; it doesn't saddle the people with a man unfit for the bench for too long of a period; it makes the judge more conscious of his responsibilities and prevents a tendency to grow lax in the discharge of his duties; and it provides machinery for periodic checkups by the people on their judges." Id. at 407. The least popular suggestion for limited judicial terms involved the election of judges by popular vote. Mr. Alexander F. Ormsby spoke in favor of the popular election in front of the judiciary committee, as he believed that the people should be able to choose their judges in a truly democratic system. 4 State of New Jersey; Constitutional Convention of 1947, at 334 (1949). The communist party argued, before the Joint Commission of the NJ Legislature constituted under S.C.R. No. 19, that judges should be elected at state elections for a term of four years. Record of Proceedings before the Joint Committee of the New Jersey Joint Legislative Committee Constituted under S.C.R. No. 19, at 352 (1943). They asserted that an elective system would not subject judges to any more political pressure than appointments for life, as appointments are usually made considering the appointee's political views. Id. Also, in a popular vote system, a judge could still win a seat on the bench without the support of a political party. Id.

Although it had a few supporters, the elective system was never really considered by the judiciary committee. Most delegates felt that campaigning was inconsistent with the judicial office. 4 State of New Jersey; Constitutional Convention of 1947, at 337 (1949). It was also argued that the judiciary would be unable to attract worthy candidates with such little job security because most judicial candidates would have to give up lucrative private practices in order to serve on the bench. Id. at 338. Many opponents of the elective system also felt that judges who were elected for short terms might allow their judgment to be warped by political considerations and the fear that they might not be re-elected. Record of Proceedings before New Jersey Joint Legislative Committee constituted under S.C.R. No. 19., at 339 (1942).

3. The Compromise

Since the members of the committee did not want to sacrifice either judicial independence or judicial responsibility, they set out to arrive at a compromise for judicial tenure. It was basically agreed that an initial probationary term followed by life tenure upon reappointment would be the best system. That way, an incompetent judge would not be on the bench for life, and judges would still be able to attain life tenure to bolster their independence. Justice Frederick Colie indicated that, although he was in favor of tenure during good behavior, an initial probationary term would

be the best system in the long run. 4 State of New Jersey; Constitutional Convention of 1947, at 209 (1949). He reasoned that "mistakes do happen, and if they happen it is better to be able to correct them when it would be least painful to everyone concerned, and that would seem to be at the end of a probationary period." Id. Mr. Russell Watson also was an advocate of life tenure but he regarded an initial probationary term as an acceptable compromise. Id. at 161.

The probationary term suggestion did, however, encounter some opposition from the supporters of life tenure. Many feared that this system would lead to lack of independence because a judge would be appointed to the bench on the theory that at the end of the probationary period, he must satisfy certain people who are responsible for his reappointment. Id. at 307. It was also suggested that any trial period provided the opportunity for failure to reappoint for reasons wholly apart from merit. Id. at 210. In the end, opposition to the probationary term was insignificant as most felt that it was the most acceptable long term compromise.

The specifics of the compromise, such as durations of the terms, were also a source of much debate at the convention. The supporters of limited judicial tenure asserted that after reappointment, the second term should not be for life, but rather for a period of 12 to 15 years. Id. at 21. They suggested that a 12 or 15 year term would provide sufficient job security, enabling the judiciary to attract competent candidates. Id. This suggestion was questioned

because of the fact that a judge's second term could possibly end while he was in his late fifties or early sixties, and still a capable judge. Id. at 22. A judge of this age could not be reappointed for a 12 or 15 year term, as he would exceed the retirement age. Id.

Some of the committee members were also uncomfortable with the proposed initial term length of seven years. Justice Frederick Colie, appearing before the convention, indicated that it should be obvious, in considerably less than five years, whether a judge is competent or not. Id. at 209. A probationary term of less than five years was opposed by some based upon the possibility of the appointing Governor also being able to change the probationary appointment to a permanent appointment within his own term. Id. A short initial term also provides little of the job security that was deemed crucial by many of the delegates. Id. at 338.

The question of the length of the trial period was generally a matter of opinion, and had no absolute answer. Id. at 97. The seven year length for the initial term was apparently arrived at by balancing the time needed to determine whether or not a judge is competent, with the time needed to provide some degree of job security and judicial independence.

Many of those who appeared before the committee agreed that Superior Court judges should receive the same tenure as Supreme Court justices. They argued that it is just as necessary to attract competent judges to the Superior Court

as to the Supreme Court. Id. at 547. This advice was followed as the Constitution of 1947 ultimately provided for a probationary seven year term for Supreme Court judges with tenure during good behavior, upon reappointment, up until the age of 70. N.J. CONST. art. VI, §6, par. 3.

VOTO PARTICULAR DEL LIC. NOEL GONZALEZ MIRANDA

1. El Consejo Judicial

Difiero de la recomendación del comité que obligaría al Gobernador a nombrar como juez, en lo que respecta a su nombramiento inicial, a personas que hubiesen sido recomendadas por un consejo judicial que se crearía con rango constitucional.

Esta recomendación parte de la percepción que el criterio rector que ha imperado en el nombramiento inicial de los jueces es su afiliación o simpatía al partido político del ejecutivo que lo nombra, y no el mérito, y que ello es la causa de los malos nombramientos. Se justifica en el postulado de que ello afecta la independencia judicial y presume que limitando la facultad nominadora del ejecutivo, a través del consejo judicial cuya creación se propone, se evitarán los males alegados del sistema actual.

No estoy convencido de que los malos nombramientos que puedan haberse hecho se deban a que prevaleció el criterio de afiliación o simpatía al partido político sobre el mérito. Considero que el nombramiento inicial de los jueces bajo el sistema actual no ha afectado la independencia judicial. No estoy convencido de las bondades del consejo judicial sugerido ni que a través del mismo se asegurará una mejor selección de jueces. Considero que el sistema actual puede mejorarse y, por lo tanto, estimo que el cambio drástico que se propone mediante enmienda constitucional no se justifica.

No acepto la proposición de que la causa de los malos nombramientos sea la preeminencia del criterio político partidista sobre el mérito en la selección inicial de los jueces. Como no hay implantados mecanismos confiables para la evaluación de los jueces, la proposición es una mera conjetura. La competencia y la integridad no son incompatibles con la simpatía

por un partido político. Hay otras causas, algunas que pudieran haberse previsto al hacer el nombramiento y otras que no, que también explican los malos nombramientos y hay campo para mejorar el sistema actual. Además, en vista del poder de revisión judicial que ostenta la rama judicial, colocándola como el último interprete de la constitución y facultándola a derogar la legislación que a su solo juicio es contraria a la constitución, la selección de los jueces tiene que responder al proceso político. Por lo tanto, además del mérito, es legítimo tomar en cuenta el pensamiento político del candidato a juez.

Tal y como lo demuestran los acontecimientos recientes, la independencia judicial en Puerto Rico sí se ha visto amenazada por la dependencia en las ramas políticas del gobierno para la renominación de los jueces, al expirar el plazo no vitalicio por el cual fueron nombrados. Pero la independencia judicial en Puerto Rico no se ha visto amenazada por razón de los nombramientos iniciales de los jueces hechos bajo el sistema actual. Es concebible en teoría que la independencia judicial de la rama judicial, como cuerpo, pueda afectarse si la percepción del pueblo es que los jueces son meros agentes del partido político del ejecutivo que los nombra, pero esa no es la percepción que hay en Puerto Rico de la rama judicial. Se afecta también la independencia judicial si la lealtad de un juez a un partido político le lleva a resolver un caso en forma parcializada a favor de una línea partidista. Esta tampoco es la situación en Puerto Rico. En efecto, el informe del comité concluye que "con contadas excepciones, los jueces (en Puerto Rico) han ejercido su función judicial sin sujeción alguna a influencias indebidas." Por lo tanto, la recomendación para cambiar el sistema actual para el nombramiento inicial de los jueces no puede justificarse bajo el manto de la independencia judicial.

No estoy convencido de las bondades del consejo judicial sugerido. En primer lugar, no serían electos por el pueblo. Entiendo que en una democracia el poder emana del pueblo; sus representantes que lo ejercen se deben al pueblo, y su legitimidad para ejercerlo, a que fueron electos por el pueblo. La selección de los jueces, que son los representantes del pueblo en la rama judicial, y ejercen un gran poder, no puede alejarse tanto del proceso político confiriéndole a personas no electas tal injerencia en su selección. No se debe menospreciar el peligro de que los jueces pierdan de vista a quien se deben y que su legitimidad ante el pueblo se menoscabe.

En segundo lugar, se diluiría a través del consejo judicial sugerido la responsabilidad por el nombramiento de un juez, y esa dilución propicia la intriga, el personalismo e incluso la influencia indebida del ejecutivo. No hay garantías, por lo tanto, de que el consejo propuesto ejercerá mejor juicio que el ejecutivo en el proceso de seleccionar los jueces.

Considero que la implantación de mecanismos confiables para la evaluación de los jueces, que no existen hoy en día, la creación de un consejo asesor, creado mediante orden ejecutiva o legislación, compuesto por personas idóneas que evalúen todos los candidatos a juez, tanto para su nombramiento original como para su renominación, en este último caso, en tanto y en cuanto no se cambie el sistema actual, que haga públicas sus recomendaciones al ejecutivo, sin que quede obligado por las mismas, e incluso, la creación de un tribunal apelativo, son medidas que ayudarían a mejorar la calidad de la judicatura, y una vez implantadas, debe dársele la oportunidad del tiempo para determinar su eficacia antes de proponer cambios constitucionales que alteren en forma sustancial el método actual para nombrar, inicialmente, los jueces de primera instancia.

2. El Plazo Vitalicio

Aun cuando estoy en desacuerdo con la recomendación del Comité para que el nombramiento inicial de los jueces de primera instancia sea vitalicio, estimo, no obstante, que es imperativo cambiar el sistema actual para que la renominación de los jueces cuando expira el plazo no vitalicio de su cargo no dependa de las ramas políticas de gobierno.

La permanencia en el cargo siempre se ha considerado como una de las salvaguardas más efectivas de la independencia judicial. En Puerto Rico, no obstante, se optó por nombrar a los jueces de primera instancia por un plazo no vitalicio y tratar la renominación tal y como el nombramiento inicial. Presumiblemente, se sopesó el riesgo de que se afectara la independencia judicial por no ser permanente el cargo y el riesgo de que jueces incompetentes continuasen en el sistema cuando el cargo fuere vitalicio y se optó por asumir el primero bajo la premisa de un ejercicio prudente de la facultad renominadora.

La regla general fue la renominación y las pocas excepciones, a juicio mío, no constituyeron una verdadera amenaza a la independencia judicial. Los acontecimientos recientes han cambiado el panorama y su efecto deletereo a la independencia judicial es irreversible, a menos que no se cambie el sistema actual para que la permanencia en el cargo no dependa ni del ejecutivo ni del legislativo.

No es necesariamente que no se ha renominado a un buen juez, considerado tanto por sus compañeros jueces como por los abogados postulantes como uno de los mejores, es que la razón dada para no renominarlo ha sido la forma en que resolvió un caso en el cual el estado fue parte. Ello significa, que de ahora en adelante, en todo caso donde el estado sea parte, y el estado es el mayor litigante del país, siempre quedará la duda si el libre y recto criterio del juez, consciente o inconscientemente, fue en alguna

forma afectado por el hecho de que su permanencia en el cargo depende de las ramas ejecutiva y legislativa. Por lo tanto, es imperativo cambiar el sistema.

No estoy a favor del plazo vitalicio hasta tanto se hayan implantado sistemas confiables para la evaluación de los jueces y se haya depurado el sistema. Considero, no obstante, que en tanto y en cuanto la permanencia en el cargo no dependa del ejecutivo y el legislativo, se disipa la amenaza presente a la independencia judicial. A juicio mío, a corto plazo, debe proveerse para un plazo original de cinco años, y al expirar, para su extensión automática a un plazo por vida o hasta la edad de retiro, si en ese momento el Tribunal Supremo, basándose en las evaluaciones que se han hecho del juez, decide retenerlo en el sistema.

3. Comité Asesor del Gobernador Sobre Selección de Jueces

Estoy de acuerdo con la recomendación del Comité para que, mediante orden ejecutiva, se cree un comité asesor del Gobernador sobre selección de jueces. No estoy de acuerdo con la recomendación de que el Gobernador se obligue a seleccionar solamente candidatos recomendados por dicho comité. Comparto la opinión del Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi, sobre este particular, consignada en su informe separado. Considero que, excepto por los miembros ex-officio, los demás miembros del comité deben ser nombrados por el Gobernador. Vulnera el principio de la separación de poderes pretender que el ejecutivo nombre al ex-juez del Tribunal Supremo, miembro sugerido de ese comité, a base de la recomendación que le haga el Tribunal Supremo.

INFORME SEPARADO DEL PRESIDENTE DEL COMITE

LIC. RUBEN RODRIGUEZ-ANTONGIORGI

Por acuerdo del Comité, su Presidente no votó sobre los distintos asuntos planteados, excepto en caso de empate, lo que ocurrió en una sola ocasión. Más, sin embargo, como Presidente del Comité, expresé mi opinión sobre dichos asuntos y me reservé el derecho, igual que otros miembros del Comité, de expresar mi posición sobre algunos puntos - por cierto muy pocos - en un informe separado, lo que hago ahora.

1. Comité Asesor del Gobernador sobre Selección de Jueces

No estoy de acuerdo con la mayoría de los miembros del Comité que recomiendan limitar el poder constitucional del Gobernador pidiéndole que limite su discreción constitucional nombrando solamente candidatos a Jueces recomendados por el Comité Asesor. Difiero igualmente del mecanismo que recomienda este Comité para constituir el Comité Asesor. Entiendo que el objetivo básico debe ser recomendar un comité apolítico acompañado de una estructura eficiente para evaluación de los candidatos, de tal manera que dichos candidatos cumplan cabalmente con el principio de selección por mérito. Dicho objetivo se cumple con un Comité Asesor de nueve miembros nombrado por el Gobernador y constituido de la siguiente forma:

- a. Cinco miembros ex-oficio que serían los tres Decanos de las Escuelas de Derecho, el Presidente del Colegio de Abogados, el Director de la

Administración de Tribunales, y cuatro ciudadanos, de los cuales dos deben ser no abogados. El Comité debe ser presidido por uno de los dos abogados. En mi opinión, candidatos recomendados por un Comité Asesor como el que sugiero, acompañado de una evaluación rigurosa de los candidatos siguiendo el concepto de mérito, tendrían tal poder persuasivo en el Gobernador que se lograría el objetivo deseado sin vulnerar nuestro actual esquema constitucional. Entiendo, además, que recomendaciones por dicho Comité Asesor tendrían un gran peso en el Poder Legislativo a los efectos de confirmación.

2. Comité del Tribunal Supremo sobre Evaluación de Jueces para Renominaciones o Ascensos

Estoy enteramente de acuerdo en que la evaluación judicial de los jueces para los efectos de ascenso, renominaciones o medidas disciplinarias, debe descansar en el Tribunal Supremo o por delegación, según se recomienda, en un Comité nombrado por dicho Tribunal. Difiero del mecanismo que se recomienda por la mayoría de los miembros de este Comité en cuanto a la constitución de dicho Comité y sus funciones. Igual que en el caso del Comité Asesor del Gobernador, no creo que se deba pretender limitar el poder

constitucional del Gobernador o del Poder Legislativo para efectos de renominación o ascensos.

Igualmente, creo que una vez el Comité de Evaluación haga sus recomendaciones sostenidas por los resultados de una evaluación rigurosa basada en datos e informes confiables obtenidos utilizando la más moderna tecnología, según se recomienda por este Comité, sería muy difícil para el Gobernador o para el Poder Legislativo rechazar candidatos a renominación sin dar a la opinión pública razones válidas para tal rechazo. De esta forma, se lograría el objetivo de que "la renominación debe ser la regla", según lo ha dicho el Juez Presidente de nuestro Tribunal Supremo.

Sugiero un Comité de Evaluación constituido de la siguiente manera: El Juez Presidente del Tribunal Supremo, quien sería su Presidente, y 8 miembros adicionales nombrados por el Tribunal Supremo que serían 4 ex-Jueces del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior y 4 ciudadanos, 2 de los cuales serían no abogados.

3. Duración de Términos de los Jueces

El Comité, por voto de la mayoría de sus miembros, recomienda legislación y eventualmente reforma constitucional, a los efectos de que el nombramiento de los Jueces sea por vida mientras observan buena conducta. Creo

que el concepto de la inamovilidad de los jueces es fundamental a una auténtica independencia judicial. Es claro, sin embargo, que el nombramiento de Jueces por vida conlleva necesariamente un proceso de estricta evaluación de los candidatos a Jueces de tal forma que se pueda lograr, hasta donde sea humanamente posible, que se respete el concepto de mérito y que los candidatos reúnan todos los criterios que discutimos en nuestro Informe. En mi opinión, no existen en la actualidad, y posiblemente tome bastante tiempo en estructurarse, procedimientos adecuados a tal efecto. Es por esa razón que recomendaría que, como paso inicial hacia el objetivo de establecer a nivel constitucional los nombramientos por vida, se legisle para que los términos de los Jueces sean por nombramiento inicial de 4 ó 7 años para Jueces de Distrito y Superior, respectivamente, disponiéndose evaluaciones rigurosas por el Tribunal Supremo al finalizar dichos términos y recomendaciones para renominaciones por vida. Las recomendaciones se someterían al Gobernador, quien haría los nombramientos por vida con el consentimiento del Senado.

Finalmente, deseo aclarar que mis puntos de vista sobre estos tres temas están fundamentados en (a) mi respeto por nuestro actual esquema constitucional en cuanto al nombramiento de Jueces; (b) el hecho de que bajo nuestro sistema democrático de gobierno los poderes ejecutivo y

legislativo tienen un legítimo interés en el proceso de nombramiento de Jueces, (c) el hecho adicional, y de gran importancia, que en nuestro sistema democrático la rama judicial tiene un extraordinario poder mediante la doctrina de revisión judicial por lo que no me parece saludable a nuestra democracia que la selección y renominación de Jueces esté totalmente divorciada del proceso político.

MEMORANDO

A: Miembros Comité Asesor de la Conferencia Judicial
sobre la Independencia Judicial

De: Lcda. Judith Berkan 

Fecha: 16 de septiembre de 1988

Asunto: Voto Particular al Informe sobre la Independencia Judicial

1. Concepto de la independencia judicial

El informe describe en términos muy precisos el concepto de la independencia judicial y la amenaza que representa la renombramiento por el ejecutivo para el concepto de la independencia judicial. Describe los componentes esenciales como principio político en general, y como "exigencia y condición para el desempeño de la función judicial libre de ingerencias o intervenciones ajenas a este quehacer" (Sección II del Informe). Sin embargo, la visión que permea el escrito es limitada.

No se debe enfocar la independencia judicial solamente como freno al posible abuso de poder por parte de las ramas "políticas" del Gobierno (el Ejecutivo y la Legislatura). El concepto de la independencia judicial debe incluir la independencia de las presiones indebidas de los abogados postulantes, los litigantes poderosos, los litigantes que son familiares o amigos de las personas con poder político y de los jueces en sí. Una definición que incluye estos conceptos fue desarrollada por un Comité de Peritos sobre la Independencia de la Judicatura de la Asociación Internacional del Derecho Penal, la Comisión Internacional de Juristas (ICJ) y su Centro para la

Independencia de los Jueces y los Abogados, en su reunión en Italia en mayo de 1981:

Art. 2 Independence of the judiciary means

(1) that every judge is free to decide matters before him in accordance with his assessment of the facts and his understanding of the law without any improper influences, inducements or pressures, direct or indirect from any quarter or for any reason, and

(2) that the judiciary is independent of the executive and legislature, and has jurisdiction, directly or by way of review, over all issues of a judicial nature. (Enfasis suplido).

El propósito primordial de la independencia judicial es el de salvaguardar los derechos de los ciudadanos no solamente frente al poder del Estado, sino también frente al poder de los grandes intereses que puedan ejercer influencias indebidas sobre la judicatura. En el informe, cuando se habla de la independencia judicial, no se puede perder esta perspectiva. Tanto en la selección inicial de los jueces, como en la evaluación, disciplina y renominación, hay que considerar la independencia judicial a la luz de ambas vertientes antes mencionadas. Poco valdría una judicatura que sea "independiente" del poder ejecutivo pero que, en sus actuaciones judiciales atropellara los derechos de los ciudadanos desvalidos del poder político, social, y económico.

2. La selección inicial

El Informe señala correctamente que el sistema actual adolece de serias faltas que impiden la selección de los candidatos más idóneos para la carrera judicial. Sin embargo, se

propone como alternativa un sistema que, aunque mejora el existente, sólo tiene un efecto marginal en la garantía de una verdadera independencia judicial.

a. La composición del Comité Asesor

La composición del propuesto Comité Asesor de Nombramientos Judiciales es problemática. Hay que analizar cualquier medida interina o de largo plazo - a la luz de la experiencia histórica y la realidad social y cultural de Puerto Rico. Un comité "Blue Ribbon", compuesto por tres miembros ex-officio (uno de los cuales es nombrado por el gobernador), tres abogados también nombrados por el gobernador, y tres miembros nombrados por los otros seis se inclina demasiado a favor de los intereses del Ejecutivo. Dada la realidad del rol que ejerce la política partidista en Puerto Rico, sería ilusorio pensar que el partidismo no es un elemento que podría predominar en un organismo de esta naturaleza.

b. Los criterios de selección de los jueces

Tampoco hay en la conceptualización del Comité Asesor un reconocimiento de la independencia judicial frente a los intereses privados. El Informe, como récord histórico que afecta no sólo la conceptualización del proceso sino también la operación funcional del Comité, no puede dejar de enmarcar la misión del Comité dentro del concepto amplio de la independencia judicial.

Hay que asegurar el nombramiento de una judicatura

compuesta por personas no sólo con una alta capacidad jurídica sino también con lo más altos valores de integridad y ética. Cuando hablamos de la integridad y la ética, nos referimos a la esencia de las características personales de los jueces que deben actuar en forma independiente. Estas cualidades incluyen, entre otros, las siguientes:

1. la integridad en el manejo de las finanzas personales;

2. la integridad en la vida personal;

3.- un entendimiento claro de la separación entre la actividad político-partidista y la función judicial;

4. la ausencia de prejuicios que impedirían el ejercicio de la función judicial (ej: racial, político, sexual, social);

4. el respeto a la ley;

5. las cualidades personales tales como valor personal, consideración hacia los demás; independencia de criterios personales; honestidad, "fairness" en el trato personal, etc.

La independencia judicial depende tanto de los factores externos como internos. Para garantizar la independencia en su más amplio sentido, hay que garantizar la calidad individual de los jueces.

c. La participación del público

El informe no propone ni contempla mecanismos tales como la publicación de edictos y el señalamiento de vistas públicas ante

el comité de selección o medidas similares dirigidas a proveerle una participación al público en el proceso para la selección de los jueces. ¹ Da la impresión que el trabajo del Comité se realizará a puertas cerradas. Esta no es la forma más adecuada de garantizar la verdadera independencia judicial, ni garantiza que los jueces nombrados sean de la mejor calidad en términos de su capacidad jurídica, su integridad y su temperamento.

3. El Nombramiento Vitalicio

Aunque en principio no tengo oposición al nombramiento vitalicio, comparto muchas de las preocupaciones señaladas por el Lcdo. Samuel Céspedes en su Memorando fechado 9 de septiembre de 1988. Debe esperarse a obtener el beneficio de la experiencia del nuevo sistema en operación; así pues, sería prematuro optar por los nombramientos vitalicios. De hecho, en vez de fortalecer la independencia judicial, podríamos estar debilitándola.

El nombramiento vitalicio no tiene sentido si no se hace en combinación con la selección de candidatos idoneos, la evaluación efectiva, la disciplina efectiva, y unos requisitos de educación jurídica, además de una garantía de una compensación suficientemente adecuada para así atraer los mejores candidatos. Todavía no tenemos un sistema que garantice estos elementos. Aunque muchos de las recomendaciones del Informe pretenden

¹ Es significativo que el proceso de admisión al ejercicio de la abogacía requiere la publicación de un edicto con los nombres de los aspirantes. No parece haber razón para que la admisión a la judicatura requiera menos.

mejorar grandemente el sistema actual ², no podemos adelantar el sistema de nombramiento vitalicio hasta que tengamos la experiencia histórica de saber si estos mecanismos realmente han cumplido las metas propuestas.

Frente a la ausencia de tal experiencia histórica, adopto la sugerencia del Lcdo. Céspedes de un nombramiento inicial de siete (7) años previo a la consideración de un nombramiento vitalicio. Creo que este sistema interino representa un balance entre la necesidad de garantizar la independencia judicial frente al poder ejecutivo y el peligro que pueden representar jueces incompetentes, arbitrarios o prejuiciados. Este balance lograría la independencia judicial que requiere un pueblo que necesita la viabilización de sus derechos.

Una vez que el juez haya pasado su primer término de siete (7) años en la judicatura, se podría evaluar el desempeño de sus funciones como juez. Habría suficiente información para que un grupo independiente pudiera recomendar su renominación independientemente de la voluntad del Poder Ejecutivo. ³ En el proceso de renominación, no se debe utilizar el criterio ideológico como factor.

² Incluyo aquí el requisito de mérito en la selección inicial, el mejoramiento del proceso de evaluación, un sistema de disciplina más eficiente, y el mejoramiento de las condiciones y salario de los jueces.

³ Reconozco que esta sugerencia puede necesitar una enmienda constitucional a estos efectos.

4. La participación de distintos sectores en el proceso de renominación.

Mientras tengamos un sistema de nombramientos por un término fijo, tenemos que atender el proceso de renominación. El Informe sabiamente reconoce que es en esta area donde la posibilidad de abuso del poder por parte del Ejecutivo es particularmente aguda.

Como señalé arriba, creo que el criterio ideológico no debe operar en este proceso de renominación. Creo además que la mejor garantía de calidad e integridad es una amplia participación en el proceso de renominación. Debemos tratar de asegurar que el organismo encargado con las recomendaciones para la renominación tenga la más amplia información posible sobre el candidato.

Es en este sentido que no comparto la visión del Comité que elimina toda participación del Colegio de Abogados en el proceso de evaluación para la renominación. No comparto la visión que el "conflicto de intereses" del Colegio impide su participación en este proceso.

Debemos diseñar un mecanismo que promueva la participación, de los sectores más afectados, y por ende más informados sobre la actuaciones del juez. Incluyo aquí a los abogados, las partes litigantes, la administración de los tribunales, los demás jueces, los jurados, y los empleados de los tribunales. Cada uno de estos sectores tiene gran conocimiento de la labor del juez. Aunque pueden surgir "conflictos de intereses", la mejor forma de lidiar con este problema es mediante un sistema adecuado de divulgación del conflicto y mediante la inhibición de personas que puedan tener el mismo. La posible existencia de conflicto no

debe llevar a eliminar totalmente del proceso de evaluación y renominación a un grupo que puede tener información valiosa que aportar.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
OFICINA DE ADMINISTRACION DE LOS TRIBUNALES



Rene Arrillaga Beléndez
Director Administrativo
de los Tribunales

Calle Vela, Parada 35 1/2
Call Box 22-A, Hato Rey Sta
Hato Rey, Puerto Rico 00911

21 de enero de 1988

Hon. Rafael Hernández Colón
Gobernador de Puerto Rico
Fortaleza
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Gobernador:

La Hon. _____, Juez del Tribunal de Distrito, ha solicitado ascenso para Juez Superior.

A fin de cumplir con la Orden Ejecutiva Núm.4491 le envío nuestros comentarios al respecto.

- 1 - Temperamento judicial
Tiene temperamento.
- 2 - Disposición para el trabajo
Tiene disposición para el trabajo.
- 3 - Competencia
Es competente.
- 4 - Puntualidad
Es puntual.
- 5 - Casos sometidos
No tiene casos sometidos ni atrasados.
- 6 - Recomendación
Se recomienda favorablemente.

Estamos a sus órdenes para ofrecerle cualquier otra información que estime necesaria.

Cordialmente,


Rene Arrillaga Beléndez
Director Administrativo
de los Tribunales

JORGE DIAZ CRUZ
JURISCONSULTO

TRIBUNAL SUPREMO
1973-84

APARTADO 2351
SAN JUAN, P. R. 00903

2 de agosto de 1988

Lic. Rubén Rodríguez Antongiorgi
Secretariado de la Conferencia Judicial
Tribunal Supremo
San Juan, Puerto Rico

Estimado compañero:

En atención a su carta de 26 de julio último, y toda vez que el fortalecimiento de la independencia judicial a que se dirigen los trabajos de la Conferencia Especial de Octubre requiere enmienda constitucional, incluyo un haz de criterios que facilitarían el esquema legislativo interino, necesariamente limitado en sus alcances.

Con afecto,


Jorge Díaz Cruz

JDC/ar
Anejo

EVALUACIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES

Propuesta: Ex Juez Jorge Díaz Cruz

Al diseñar un sistema que le imparta existencia real y eficacia a la independencia judicial, hemos de ceñirnos a normas constitucionales básicas: que la voluntad del pueblo es la fuente de poder público, lo que permite al ciudadano participar, a través del sufragio, en las decisiones colectivas; que la separación de poderes en la democracia no es el completo aislamiento de unos de los otros como si de evitar una contaminación se tratara, sino una independencia dentro de la integración armónica que facilite --y no frustre-- la voluntad del pueblo; y finalmente que el Poder Judicial es el único que no adquiere su autoridad por el Voto directo como el Ejecutivo y el Legislativo por lo que necesita la participación de estos en la nominación y confirmación de los jueces para alcanzar la legitimación democrática. (Const., Art. V, sec. 8)

Si hemos de emprender un esfuerzo de reforma que promueva la independencia judicial en su génesis que es el nombramiento de jueces, nos confrontamos con el diáfano texto del Art. V Sec. 8 de nuestra Constitución.

"Los jueces serán nombrados por el
Gobernador con el consejo y consentimiento
del Senado."

El Gobernador no viene obligado a solicitar ni a aceptar asesoramiento e ilustración de entidad alguna respecto a las

2.

cualificaciones de la persona que se proponga nombrar juez. La judicatura queda pues a merced de un Ejecutivo que actuará exclusivamente según sus principios o falta de ellos al decidir si solicita y le da el peso debido a la evaluación de candidatos por la Rama Judicial antes de extender el nombramiento.

Hasta que pueda lograrse una herramienta eficaz inserta en enmienda constitucional, como medida transitoria la judicatura debe propiciar el concepto de Consejo Judicial sugerido por el actual Gobernador, a organizarse no por orden ejecutiva sino por ley de la Asamblea Legislativa que en alguna forma preserve para futuros gobernadores el estilo de respeto a la independencia judicial.

Después de una Exposición de Motivos que puede incorporar los párrafos que preceden en este escrito, la Ley dispondrá la organización por la Rama Judicial de un Consejo de Evaluación y Nombramiento de los jueces de primera instancia que proveerá al Gobernador, cuantas veces éste lo solicite, ilustración, asesoramiento y recomendaciones en lo relativo a nombramiento de dichos jueces, y dispondrá asimismo que el Gobernador dará a esas recomendaciones todo el peso y consideración que merece tan autorizada fuente de consejo.

El Consejo estará compuesto por el Juez Presidente del Tribunal Supremo, que será su Presidente y dos Jueces Asociados que ejercerán sus cargos por el término que el Presidente les asigne; dos jueces del Tribunal Superior y uno del Tribunal de

Distrito; el Administrador de los Tribunales; dos abogados de reconocida práctica y prestigio; un decano de Escuela de Derecho; y dos representantes del interés público los cuales, con excepción de los Jueces del Supremo, ocuparán los cargos por términos escalonados de cinco y tres años, todos cuyos miembros serán nombrados y removidos por justa causa por el Juez Presidente.

El Consejo procederá a la evaluación y calificación de los candidatos a jueces que lo soliciten por el método que estime más adecuado, que podrá incluir el de oposición oral, y mantendrá un registro de candidatos aprobados para ser sometidos en orden de preferencia al Gobernador cuando éste notifique que se propone cubrir plazas; y deberá el Consejo cualificar y someter no menos de tres candidatos para cada nombramiento. El Gobernador podrá pedir ampliación de la terna, hasta cinco. Si el Consejo favorece la renominación de un juez para nuevo término, limitará su recomendación a ese candidato único.

El Consejo se reunirá en sesión a convocatoria del Juez Presidente; cinco miembros constituirán quorum y tomará acuerdos por mayoría simple. Los miembros del Consejo, ejercerán sus cargos ad honorem, sin más compensación que cien dólares (\$100) de dietas por día de sesión.

El Juez Presidente designará un Secretario Ejecutivo y demás personal auxiliar del Consejo, necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones.

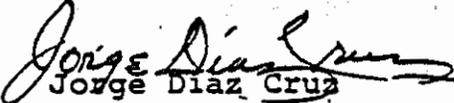
El Consejo adoptará un Reglamento con las disposiciones procesales necesarias para llevar a cabo los propósitos de su encomienda.

En caso de demorarse la legislación, el Poder Judicial debe tomarse la iniciativa de crear el Consejo como adecuado instrumento listo a suplir el asesoramiento que pida el Gobernador.

PRESUPUESTO DE LA RAMA JUDICIAL

Me parece que hay consenso en la Rama Judicial para que sus recursos fiscales se asignen, como en el caso de la Universidad de Puerto Rico, mediante fracción de los recursos generales del Estado Libre Asociado promediados entre los últimos dos [o tres] años.

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de agosto de 1988.


Jorge Díaz Cruz

WOODS, ROSENBAUM, LUCKEROTH & PEREZ-GONZALEZ

ATTORNEYS AT LAW
PENTHOUSE

BANCO DE PONCE BUILDING
HATO REY, PUERTO RICO

(809) 759-8181
TELECOPIER
(809) 751-3115

MARIANO M. RAMIREZ BAGE
COUNSEL

MAILING ADDRESS:
P. O. BOX 1292
HATO REY, P. R. 00919
TELEX NO. 385-9276
CABLE ADDRESS: "WOODR"

BARRY A. WOODS
RONALD L. ROSENBAUM
WILLIAM J. LUCKEROTH
FREDDIE PEREZ-GONZALEZ

4 de agosto de 1988

Lcdo. Ruben Rodríguez Antongiorgi
Secretariado de la Conferencia Judicial
Apartado 2392
San Juan, Puerto Rico 00903

Estimado compañero:

Me refiero a tu carta de 28 de julio de 1988 solicitando mis recomendaciones sobre la independencia judicial, proceso de nombramientos y reevaluación de los jueces y la autonomía presupuestaria de la Rama Judicial. Tu comité tiene la encomienda de estudiar estas cuestiones y de hacerle recomendaciones sobre las mismas a la Conferencia Judicial convocada para el próximo 6 de octubre. Desgraciadamente para mi, estaré fuera de Puerto Rico para esa época por lo que deseo consignarte aquí para la consideración del Comité Asesor mis ideas y sugerencias sobre lo anterior. Son éstas:

(1) Independencia Judicial - Esto envuelve tanto los nombramientos y evaluaciones de los jueces como la autonomía presupuestaria. La situación que debe prevalecer en el sistema es tal que todo juez se sienta absolutamente libre de toda posible presión, influencia o mayor poder o facultad de manera que resuelva las cuestiones que se le plantean de acuerdo con su mejor criterio y juicio sobre la prueba presentada y el derecho aplicable.

(2) Nombramientos y Reevaluación - Copiando de la Constitución de Israel, debe haber una Comisión Constitucional, compuesta de jueces del Tribunal Supremo, jueces de primera instancia, Colegio de Abogados y prominentes ciudadanos que escoja las mejores ternas de abogados o jueces idóneos dentro de las cuales el Gobernador nombre los jueces con el consejo y consentimiento del Senado. Los términos de los jueces del Supremo deben seguir de por vida como hasta ahora. Los de primera instancia deben servir por 15 o 20 años sujetos a reevaluación cada 5 años por la misma comisión que los ha recomendado. Los emolumentos de los jueces del Supremo no debe ser menos que el de los jueces

federales de distrito y el de los jueces de primera instancia deben ser no mas de \$15,000.00 menor. La reevaluación debe basarse exclusivamente en los siguientes factores:

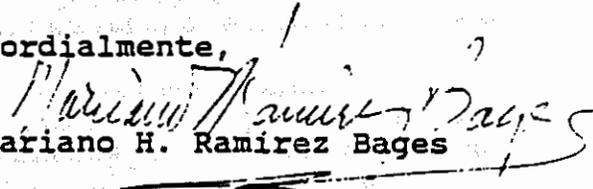
- (a) Cumplimiento con los cánones de ética.
- (b) Diligencia y productividad.
- (c) Administración de su Tribunal.
- (d) Record de las apelaciones de casos resueltos por cada juez.
- (e) Crecimiento de su cultura jurídica.

3. Autonomía presupuestaria - Debe establecerse una participación percentual de los ingresos del Gobierno para cubrir todos los costos del Sistema Judicial como se ha hecho con la Universidad de Puerto Rico.

Cualquier cantidad requerida por el Sistema en exceso de esa participación deberá justificarse ante s y aprobarse por las Cámaras Legislativas. La Administración de los Tribunales bajo la supervisión del Juez Presidente debe ser el único administrador del presupuesto del Sistema Judicial, sujeto, por supuesto a fiscalización por el Contralor de Puerto Rico.

Al expirar el término de un juez de primera instancia el Comité que lo recomendó originalmente debe reevaluarlo y si lo encuentra cualificado debe recomendarlo al Gobernador para un nuevo y último término. Luego de 30 años de servicios, el retiro debe ser obligatorio.

Cordialmente,


Mariano H. Ramirez Bages

MHRB/amf



Universidad Interamericana de Puerto Rico
FACULTAD DE DERECHO

Apartado 8897
Fernández Juncos Station
Santurce, Puerto Rico 00910

25 de agosto de 1988

Lcdo. Rubén Rodríguez Antongiorgi
Tribunal Supremo de Puerto Rico
Secretariado de la Conferencia Judicial
Apartado 2392
San Juan, Puerto Rico 00903

Estimado licenciado Rodríguez:

Acuso recibo de la invitación a someter recomendaciones, personalmente o por escrito, sobre los temas relacionados a la independencia judicial a ser discutidos en la próxima Conferencia Judicial Especial de octubre de 1988.

Debido a los múltiples compromisos y asuntos que he tenido que atender al inicio del primer semestre académico 1988-89, no me ha sido posible formular mis recomendaciones por escrito, pero estoy en la mejor disposición de formular personalmente dichas recomendaciones ante el Comité Asesor sobre la Independencia Judicial. Sugiero además que se solicite de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la estructura y funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia la transcripción de mi ponencia en donde expusimos nuestro parecer sobre métodos para los nombramientos judiciales, el término de duración de los nombramientos y el sistema de evaluación judicial.

Deseándole el mayor de los éxitos en tan importante gestión, quedo de usted

Atentamente,

Manuel J. Fernós
Decano

if



ESCUELA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RIO PIEDRAS. PUERTO RICO

15 de agosto de 1988

Sr. Rubén Rodríguez Antongiorgi
A/C Carmen H. Carlos de Dávila
Tribunal Supremo
Secretariado de la Conferencia Judicial
Apartado 2392
San Juan, Puerto Rico 00903

Estimado compañero:

Me place acusar recibo de su amable comunicación de 28 julio 1988 en torno a la encomienda que ha recibido del Tribunal Supremo el Comité Asesor sobre Independencia Judicial.

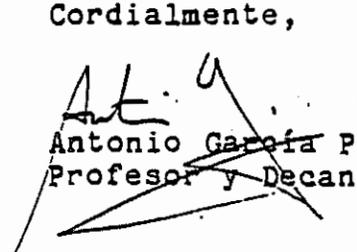
Toda vez que estuve fuera de Puerto Rico por algunos días en la Reunión Anual de la American Bar Association, no he tenido oportunidad de redactar como quisiera una ponencia escrita para el Comité. El tema que contemplan es tan interesante como importante también para el país.

La independencia de Poder Judicial se apuntala ciertamente en garantías estructurales dentro del sistema de Gobierno. Pero rebasa éstas y obtiene base importante en la eficiencia funcional del sistema, y la calidad de su producto, su agilidad. No puede perderse de vista, por otra parte, que la estructura debe establecer vínculos de responsabilidad democrática para el brazo judicial del Estado.

Para discutir estos temas le ruego una entrevista según sugiere en el último párrafo de su amable comunicación.

Le saludo

Cordialmente,


Antonio García Padilla
Profesor y Decano

csl