

TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO
CONFERENCIA JUDICIAL

INFORME DEL SECRETARIADO DE LA CONFERENCIA JUDICIAL
AL COMITE DE REFORMA JUDICIAL Y DE ADMINISTRACION
DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA



1993

TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO
CONFERENCIA JUDICIAL

INFORME DEL SECRETARIADO DE LA CONFERENCIA JUDICIAL
AL COMITE DE REFORMA JUDICIAL Y DE ADMINISTRACION
DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

Lcda. Carmen Irizarry de Domínguez
Directora

Lcda. Zoila Espinoza Vaquer
Asesora Legal

Con la colaboración de:

Lcda. Marla Ríos Díaz
Asesora Legal

Introducción

La administración efectiva de la justicia y el funcionamiento práctico del sistema judicial conllevan la evaluación constante de todos los elementos que de una manera u otra influyen en éste. El dinamismo y la complejidad de la sociedad moderna obligan a un análisis continuo, de manera que la Rama Judicial vaya a la par y no permanezca estática y ajena a la realidad sino que responda a las necesidades y complejidades, consecuencia de los constantes cambios en la sociedad.

En las memorias de la Primera Sesión Plenaria de la Conferencia Judicial de Puerto Rico se estableció la premisa que debe regir al momento de entrar en un análisis con la intención de realizar una reforma: "la crítica seria y constructiva debe ser estímulo para la superación, más que motivo de contrariedad o queja. Como uno de los poderes de la democracia, el Poder Judicial ha de mejorar la calidad de la obra con la discusión libre y franca de sus problemas".¹

La actual administración del Gobernador Pedro Roselló González ha indicado que habrá de realizar una reforma al sistema judicial que causará la consolidación total de los tribunales que componen el Tribunal de Primera Instancia y la creación de un Tribunal Intermedio de Apelaciones. El Gobernador ha acordado recibir y considerar las recomendaciones que el Tribunal Supremo de Puerto Rico y el Colegio de Abogados efectúen sobre el particular.

¹ Citado en In re Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente Sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, 119 D.P.R. 165, 167 (1987).

Conforme al compromiso hecho por el Juez Presidente, José A. Andréu García, con el Gobernador de Puerto Rico y la comisión especial nombrada por el Gobernador para el estudio de la reforma judicial, se redactó el presente estudio como documento de trabajo para el Comité de Reforma Judicial nombrado por el Juez Presidente el que será quién efectúe las recomendaciones específicas al Ejecutivo.

El propósito del documento consiste en señalar aquellas áreas del sistema judicial que han sido objeto de crítica anteriormente, las recomendaciones que se han hecho a través del tiempo y los cambios realizados. Se presentan, además, diversas alternativas organizacionales que existen o que han sido planteadas en otras jurisdicciones y las posibles consecuencias de implantar cualquiera de estos modelos. También, se discuten las alternativas conceptuales de la organización de un sistema de tribunales. De esta manera, el Comité tendrá ante sí los mas diversos elementos posibles al ejercer la encomienda de analizar la estructura actual del sistema judicial, formular alternativas y recomendaciones y diseñar propuestas para la reestructuración judicial.

Las reformas que a traves de los años se han efectuado en las distintas jurisdicciones en el área judicial han sido intentos de mejorar la operación de los tribunales a base de reorganizar la estructura de las instituciones judiciales.² En el Siglo XX la mayoría de estas reformas han estado dirigidas a crear un sistema

² T. Henderson, C. Kerwing, H. Saisow, Structuring Justice: The Implications of Court Unification Reforms: Policy Summary, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1984, pág. i.

estatal unificado, consolidar los tribunales en menos unidades operacionales y centralizar la administración del aparato judicial. (1)

Dentro del marco específico de la consolidación de tribunales, es de puntualizar que la regla hasta el presente ha sido la organización del tribunal de primera instancia o de proceso ("trial court") en diferentes niveles aun cuando haya habido unificación o fusión de jurisdicciones en una sola jurisdicción general. Este es el caso en las jurisdicciones civilistas, de Inglaterra, Canadá, Puerto Rico y la inmensa mayoría de los estados de los Estados Unidos.

En el caso específico de los Estados Unidos, "la retórica de la cultura legal y política americana" dominada por el principio liberal de la igualdad formal³ articula una ideología sobre los tribunales que propende a impulsar un modelo organizativo de un tribunal de instancia de un solo nivel. Este modelo ha sido recogido en los Estándares para la Organización de los Tribunales de la Asociación Americana de Abogados ("A.B.A.") desde 1974.⁴ El estándar, el que expone el modelo de un solo nivel de tribunales, además, propulsa una sola categoría de jueces dentro de dicho Tribunal de Primera Instancia.⁵ Aunque este estándar enmarca la dirección actual de las reformas de tribunales en Estados Unidos⁶

³ C. Baar, *One-Trial Court: Possibilities and Limitations*, Canadian, Report for the Judicial Council, (1991), pág. 12.

⁴ American Bar Association (A.B.A.), *Standards Relating to Court Organization*, Ed. 1990. (Non-Circulating)

⁵ C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 13.

⁶ Id.

ningún estado, salvo Minnesota, lo ha implantado o logrado en la realidad, como se verá mas adelante.

Las reformas al sistema judicial no se limitan al aspecto de la consolidación de los tribunales. Se dan y se requieren también en la relación vertical entre los tribunales y la administración y en la interrelación de la judicatura con las otras ramas del gobierno. Además, ninguna reforma se da en el vacío, por lo que la mera simplificación de la estructura de los tribunales no es panacea que cure los problemas del sistema judicial.

En este contexto es imperativo cuestionarse cuales son los objetivos que se persiguen con una reforma al sistema. Por lo general, la consolidación de tribunales se justifica a base de la meta de una mayor eficiencia la que se considera sea el producto de la simplificación de los procedimientos internos. Otros objetivos que puede perseguir una reforma son la calidad de la judicatura, la igualdad en prestigio de la misma, la concesión de igualdad y misma importancia a todo asunto legal,⁷ la accesibilidad a la ciudadanía y la flexibilidad interna.⁸

⁷ En el caso del estado de Minnesota, este aspecto de la igualdad fue central a la reforma. La Comisión para el Estudio de la Consolidación ("Consolidation Study Commission") entendió que la diferenciación entre los casos y la asignación de los mismos a diferentes jerarquías de jueces tenía el efecto de que los propios litigantes quedaban privados de justicia egalitaria. Esta premisa quedó plasmada en uno de los informes de la Comisión como sigue: "all cases are important to society, be they DWI [impaired driving] or murder case, a child custody on dissolution case, and a landlord/tenant or class action securities case", C. Baar, op. cit., n. 3, pág. 38.

⁸ Otros que han escrito sobre el tema señalan también como argumentos a favor la minimización de la influencia de los políticos locales sobre la judicatura y la simplificación del

Así, por ejemplo, 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 adelantaron a favor de la consolidación los argumentos siguientes: (1) la eliminación de barreras de competencia; (2) accesibilidad; (3) uso mas efectivo de los recursos; (4) economías; (5) mayor prestigio de los jueces; (6) mejoramiento en el desarrollo profesional y en la selección de los jueces.

No obstante, algunos de estos objetivos resultan en cierta medida excluyentes los unos de los otros. Así, si se da la prioridad al criterio de la igualdad de los jueces, o sea, a la existencia de jueces de una sola categoría con calendarios que cubran todo tipo de casos, la calidad de la judicatura pudiera sufrir merma en tanto y en cuanto los jueces no tengan especialización alguna en ciertas áreas y se tornen en jueces generalistas.⁹ Si, por otra parte, se da énfasis a la accesibilidad de la ciudadanía podría perderse mucho en eficiencia y costos porque se estarían duplicando recursos a diestra y siniestra en aras de mantener salas en cada municipio.

Por el contrario, si en aras de efectuar economías se pusiere énfasis en centralizar los servicios en centros judiciales ya fuera en las cabeceras de los distritos o por regiones judiciales,

proceso apelativo, L. Berkson, S. Carbon, Court Unification: History, Politics and Implementation, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, U.S. Department of Justice, 1978, págs. 17-21.

⁹ C. Baar, op. cit., n. 3, págs. 42-45.

entonces, se perdería en accesibilidad.

En adición, ha de estarse consciente de que no es correcto asumir que el mero cambio en estructura redundará en mas eficiencia. Factores exógenos al sistema judicial pueden tener gran importancia en la efectividad del sistema.¹⁰ Sobre este particular, se comentará mas en extenso más adelante.

En todo caso, de algo debe estarse seguro: efectuar una reforma para en efecto lograr unos objetivos requiere de un período de implantación y ajuste más o menos largo. Así lo contempla la propia Asociación Americana de Abogados en sus comentarios a los Estándares para la Organización de los Tribunales al expresar que:

Merger of two or more existing trial courts into a unified single level trial court involves complex practical problems. Judicial and nonjudicial personnel must be given suitable new assignments; new court rules and administrative arrangements must be developed; conflicts of policy, work procedures, and personalities have to be anticipated and openly faced; and a substantial period of adjustment provided for¹¹ (énfasis

¹⁰ T. Henderson en The Significance of Judicial Structure: The Effect of Unification on Trial Court Operations, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1984, pág. 9, indica a este respecto:

When treated as definitions of formal organization, it is no longer appropriate to assume that there will be a direct link between structural changes and court performance. The effect is likely to depend, in part, upon whether the design is appropriate for the basic production process of the organization and the environment in which it operates. Some organizations operate very effectively with highly centralized management processes; others require a decentralized design. Moreover, none of the unification reforms are self-actualizing. Whether a change is effective will depend upon creating appropriate management positions. (énfasis suplido)

¹¹ American Bar Association, op. cit., n. 4, comentarios a la sección 1.12 (a).

suplido)

Esfuerzos recientes de algunas jurisdicciones estatales demuestran la necesidad de establecer un período de transición para la implantación de la reforma. Por ejemplo, la reforma judicial del estado de Minnesota, que tuvo el efecto de crear una sola categoría de jueces al nivel de primera instancia, tomó del 1983 al 1987 y se efectuó a través de planes de unificación o fusión que fueron presentando paulatinamente los diferentes distritos judiciales según estuvieron estos listos para unirse al sistema.¹²

En el estado de Dakota del Norte, por su parte, donde se presentó en 1991 un proyecto de ley¹³ para establecer un sistema unificado de un solo nivel en el Tribunal de Primera Instancia, aunque dejando afuera a los jueces municipales,¹⁴ se previó un periodo de transición hasta el 1995 para la abolición del puesto de juez de condado, para efectuar ajustes presupuestarios y para transferir equipos y facilidades de los tribunales de condado a los tribunales de distrito. En adición, la ley confirió poder provisional al Tribunal Supremo del estado para abolir puestos de jueces dentro del Tribunal de Distrito, cuando determinase que dichos puestos no eran necesarios para la administración efectiva de la justicia, y para, además, cumplir con el modelo legislativo de reducir el número actual de jueces de Tribunal de Distrito de 53

¹² C. Baar, op. cit., n. 3, págs. 33-39.

¹³ House Bill No. 1517, 52d Leg. Ass., North Dakota, January 7, 1993.

¹⁴ Id., sección 108.

a 42 para el año 2001.¹⁵

Otro ejemplo de consolidación paulatina lo ofrece el estado de Utah en donde se comenzó en el año 1992 la fusión de tribunales de distrito y circuito por áreas y no se anticipa la conclusión del proceso hasta, por los menos, el año 1998.¹⁶

En este sentido, resulta pertinente lo que ya expresaba el ex-juez del Tribunal Supremo, José Trías Monge, allá para el 1978:

El establecimiento de un solo orden de tribunales de primera instancia exige cambios de magnitud, incluso de índole cultural. La Constitución debe ser lo suficientemente amplia para permitir, de ser necesario para que el cambio sea gradual y que la organización de nuestras cortes se pueda ajustar y reajustar a nuestras realidades¹⁷
(énfasis suplido)

En la implantación de la reforma judicial en Puerto Rico, pues, habrá que sopesar todos los factores mencionados anteriormente de manera tal que puedan efectuarse cambios gradualmente que a la vez reflejen las necesidades del sistema, también, tomen en consideración nuestras realidades.

Trasfondo Histórico

Para una mejor percepción de la razón de ser del sistema

¹⁵ R. Erickstad, State of the Judiciary Message, Fifty-Third Legislative Assembly, North Dakota, January 6, 1993, pág. 17.

¹⁶ Utah State Courts, Annual Report, 1993, pág. 3.

¹⁷ J. Trías Monge, El Sistema Judicial de Puerto Rico, Río Piedras, Editorial Universitaria, 1978, pág. 188. Añadía, también, el licenciado Trías Monge que "no hay por que complicar las estructuras cuando de lo que se trata en el fondo es de una cuestión de actitudes," Id., pág. 189.

actual, se partirá de una perspectiva histórica, presentando una visión panorámica del sistema judicial a partir de 1950, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Judicatura de 15 de mayo de 1950.

La aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1950, fue el inicio de un proceso de reformas que culminaron en su momento con la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Ley de la Judicatura en 1952. Las deficiencias del sistema, la distribución desigual del trabajo y la ya presente congestión de los calendarios judiciales evidenciaban la necesidad de una reforma. Por otro lado, la ordenación judicial existente, la cual se caracterizaba por la ordenación en varios niveles y cortes especializadas que obstaculizaban la rápida, sencilla y económica administración de la justicia, hacía más evidente la urgencia de una reforma para unificar los tribunales y resolver los problemas jurisdiccionales de los cuales adolecía el sistema.¹⁸ La posibilidad de unificar los tribunales de instancia fue objeto de seria consideración, pero, hubo resistencia por parte de la legislatura.¹⁹

¹⁸ C. Delgado Cintrón, Derecho y Colonialismo; La Trayectoria Histórica del Derecho Puertorriqueño, Río Piedras, Ed. Edel, Inc., 1988, Cap. III, pág. 193.

¹⁹ Se intentó abolir los juzgados de paz y trasladar la responsabilidad de administrar los tribunales al Juez Presidente del Tribunal Supremo; sin embargo, el alto grado de politización existente fue un obstáculo en estos intentos de proveer un mayor grado de independencia a la rama judicial. Previo a la adopción de la ley, se consideró la posibilidad de ampliar la duración de los cargos y el sistema de selección de jueces. Véase, Trías Monge, op. cit., n. 17, Cap. X.

La Ley de 1950 suprimió las cortes existentes, excepto al Tribunal Supremo, y creó tres tribunales: el Juzgado de Paz, el Tribunal Municipal y el Tribunal de Distrito. Los tribunales especializados de Contribuciones y de Expropiaciones subsistieron, pasando a formar parte del Tribunal de Distrito; el Tribunal Tutelar de Menores y de Apelaciones de Suministros se integraron a la organización del Tribunal de Distrito. Estos tribunales especializados serán eliminados posteriormente por la Ley de la Judicatura de 1952, con la intención de eliminar la especialización de las salas y el interés de propiciar la especialización de los jueces. Las barreras jurisdiccionales fueron eliminadas y Puerto Rico quedó constituido en un solo distrito judicial, donde los tribunales tenían jurisdicción sobre toda la isla. Además, liberalizaron los límites de competencia. La unificación para fines de funcionamiento y administración no se logró, sin embargo, como tampoco se pudo concretar la creación de un Tribunal General de Justicia, como lo tenemos hoy.

En 1952, se aprobó la Constitución de Puerto Rico tras un período de intenso debate entre las diferentes posturas políticas de ese momento y en el ánimo de lograr un consenso en beneficio del pueblo puertorriqueño. Se constituyó una Rama Judicial unificada en jurisdicción, funcionamiento y administración.²⁰ La unificación

²⁰ Art. V, Sec. 2, Const. E.L.A. En adición, el Juez Presidente del Tribunal Supremo fue investido con la dirección de la Administración de los Tribunales, facultad que hasta ese momento ostentaba el Procurador General, el cual era nombrado por el Gobernador.

en aquel momento fue resultado de la reforma iniciada con la Ley de 1950 y del sistema existente previo a 1895,²¹ siguiendo, además, la corriente iniciada a mediados de siglo XIX en Inglaterra y propulsada en Estados Unidos por Roscoe Pound²² y la American Judicature Society. El poder de crear y abolir tribunales y el de hacer determinaciones sobre competencia y organización quedaron en manos del poder legislativo, sin embargo.²³

El modelo adoptado por nuestra Constitución en cuanto al Poder Judicial fue aclamado en su momento como de "progreso y digno de ser copiado y seguido extensamente".²⁴ La sección 3 del Artículo V de la Constitución establece la composición del Tribunal Supremo y dispone que el número de jueces "sólo podrá ser variado por ley, a solicitud del propio Tribunal Supremo." Esta sección es producto de la intención de garantizar la independencia judicial, a la vez que era la primera vez que un estado o territorio o pueblo asociado a los Estados Unidos desarrollaba un método para imposibilitar

²¹ Véase, Trías Monge, op.cit., n. 17, pág. 116.

²² Las críticas de Roscoe Pound sobre la estructura judicial son la base de muchas de las reformas judiciales en Estados Unidos. Entre sus propuestas está la creación de un tribunal unificado de jurisdicción general y un tribunal de jurisdicción apelativa. Véase, T. Henderson, n. 10, págs. 3-6; Para más información, véase también, R. Pound, "Organization of Courts", 1940; Am.Jud. Soc'y. Bull VII (1914). Citado en Trías Monge, op.cit., n. 17, pág. 116.

²³ Art. V, Sec. 2, Const. E.L.A.

²⁴ 4 L.P.R.A. sec. 1n. Véase, Informe del Comité que redactó el proyecto de la Ley de la Judicatura de 1952 - Comentarios de Introducción, Actas de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, Duodécima a Vigésima Legislaturas Extraordinarias de la Decimoséptima Asamblea Legislativa de Puerto Rico, San Juan, Departamento de Hacienda, 1951-1952, pág. 377.

15 de mayo de 1952

cont. (1)

cualquier intento por parte de cualesquiera de las otras dos ramas de controlar el Tribunal Supremo mediante el aumento en el número de jueces.²⁵

La Constitución encomendó también al Tribunal Supremo la adopción para los tribunales de "reglas de evidencia y de procedimiento civil y criminal".²⁶ Las reglas deben ser presentadas a la legislatura quién tiene el poder para "enmendar, derogar o complementar"²⁷ cualesquiera de las reglas.

En cuanto a la selección de jueces, hubo varias propuestas de parte de diferentes sectores que favorecían el establecimiento en la Constitución de un Consejo Judicial, cuya función sería la de asesorar al Gobernador en el proceso de selección. Hubo oposición a esta propuesta y la misma no fue adoptada, lo cual fue objeto de severa crítica.²⁸

²⁵ La intención consistía en imposibilitar cualquier intento similar al ocurrido en Estados Unidos cuando Franklin D. Roosevelt trató de aumentar el número de jueces del Tribunal Supremo con el propósito de darle un giro liberal a las posiciones de dicho tribunal. De conformidad con esta disposición se aumentó el número de jueces a siete en 1952; luego, en 1961, se aumentó a nueve; posteriormente, en 1975 se redujo nuevamente a siete. Trías Monge, op.cit., n. 17, pág. 120. Para un análisis de las medidas establecidas por el Artículo V de la Constitución para evitar cualquier intervención del Poder Ejecutivo y Legislativo, véase, Negrón Soto v. Gobernador, 110 D.P.R. 664, 666(1981).

²⁶ Art. V, Sec. 6, Const. E.L.A.

²⁷ Id.

²⁸ Trías Monge, op.cit., n. 17, pág. 127. La idea de que los nombramientos sean hechos por el Gobernador sobre la base de unos candidatos previamente seleccionados por sus méritos por un consejo judicial o comité superior de composición mixta ha sido tema recurrente en los diversos esfuerzos de reforma judicial. Informe de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, marzo 1987,

La Ley de la Judicatura, en cumplimiento con el mandato constitucional, estableció una nueva organización de los tribunales mediante la aplicación de los conceptos más avanzados conforme el pensamiento de ese momento. El resultado fue el establecimiento de un sistema el cual fue descrito, según explica el licenciado Trías Monge, citando a Charles E. Clark y Willima D. Rogers "... it constitutes the most complete realization yet known of a modern and efficient judicial system".²⁹

Los objetivos de la Ley de Judicatura³⁰ eran desarrollar la "organización eficiente y práctica de un sistema judicial integral"³¹ para toda la isla y lograr "una nueva clase de justicia mejorada,"³² dentro del esquema existente. Conforme lo anterior se creó un tribunal único denominado Tribunal General de Justicia. El mismo estaba compuesto por el Tribunal Supremo como tribunal de última instancia y el Tribunal de Primera Instancia, el cual estaba dividido en dos secciones: el Tribunal Superior y el Tribunal de

pág. 16. En 1991, se aprobó la Ley Núm. 91 del 5 de diciembre de 1991, conocida como la Ley del Sistema de Evaluación de Jueces y Candidatos a Jueces, la cual establece en la Rama Ejecutiva un Comité Evaluador del Gobernador para Nombramientos Judiciales, adscrito a la Oficina de Nombramientos Judiciales; en la Rama Judicial se creó una Comisión de Evaluación Judicial. La composición del Comité Evaluador y su funcionamiento es diferente a la recomendada en estudios anteriores para el establecimiento de un Consejo Judicial.

²⁹ Id., pág. 118.

³⁰ Ley Núm. 11 de 24 de julio de 1952, conocida como Ley de la Judicatura.

³¹ 4 L.P.R.A. sec. 1n, op. cit., n. 24.

³² Id.

Distrito, cada uno con competencia específica. Se intentó abolir la institución de juez de paz, pero resultó políticamente imposible, por lo cual se llegó a una transacción mediante la cual aunque la posición no fue eliminada, a los jueces de paz se les privó de su poder de resolver casos. En 1974, la Legislatura creó el cargo de Juez Municipal.³³ Posteriormente, mediante la Ley Núm. 92 del 5 de diciembre de 1991, el Tribunal Municipal pasó a formar parte del Tribunal de Primera Instancia y, por consiguiente, se integró al Tribunal General de Justicia.

Entre las reformas introducidas por la Ley de la Judicatura de 1952 están el aumento del salario de los jueces, el establecimiento de escalas para las diferentes categorías y un sistema de retiro para los jueces mejor al vigente en ese momento. Estos cambios unidos a la protección constitucional³⁴ que abolió la antigua práctica de destituir jueces mediante la eliminación o reorganización de tribunales, tuvieron el efecto de fortalecer la calidad y el prestigio de los tribunales inferiores, haciendo así más atractiva la carrera en la judicatura.³⁵

Dentro del nuevo esquema se erradicaron los problemas jurisdiccionales. *Según la total unificación horizontal del sistema af. con el sistema en sólo los jueces.* Con la unificación, el Tribunal de Primera Instancia es de jurisdicción original general, donde ningún caso puede ser desestimado por razón de haber sido sometido en un

³³ Para un análisis de la figura de Juez Municipal véase, Reorganización del Tribunal de Primera Instancia, Oficina de Administración de los Tribunales, noviembre de 1985.

³⁴ Art. 13, Sec. 13, Const. E.L.A.

³⁵ Delgado Cintrón, op. cit., n. 18, pág. 205.

tribunal sin competencia para entender en el mismo. Cualquier caso puede ser visto en el tribunal donde se radique con el consentimiento de las partes y la anuencia del juez que presida la sala o ser transferido por orden del juez a la sala correspondiente.³⁶

Otro de los cambios introducidos por la Ley de la Judicatura de 1952 fue la eliminación del juicio de novo, y el establecimiento del Tribunal de Distrito como una corte de récord.

Se estableció la Oficina de Administración de Tribunales la cual serviría de apoyo al Juez Presidente del Tribunal Supremo en su función de administrar y supervisar el funcionamiento efectivo del sistema judicial.³⁷ El Juez Presidente nombra un Director Administrativo, quien se desempeña como su ayudante directo y es responsable de implantar aquellas medidas que propicien la mejor administración de los tribunales.

Se dispuso también la celebración de conferencias judiciales,³⁸ para propiciar el intercambio de ideas entre los abogados y los jueces mediante la discusión de diversos aspectos relacionados con la administración de la justicia, los

³⁶ La autoridad de la Asamblea Legislativa para determinar la competencia de los tribunales dispuesta en el Art. V, Sección 2 de la Constitución no conlleva la facultad de privar al Tribunal Supremo de entender, a su discreción, en cualquier causa que le fuere presentada. Véase, Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 122.

³⁷ Ley de la Judicatura, supra, Sección 25, 4 L.P.R.A. sec 331.

³⁸ Ley de la Judicatura, supra, Sección 29, 4 L.P.R.A. sec. 306.

procedimientos y la ley sustantiva. En 1957, mediante orden del Tribunal Supremo, se estableció la Conferencia Judicial de Puerto Rico.³⁹ Esta medida provee para que la Rama Judicial pueda realizar evaluaciones críticas del derecho sustantivo y procesal así como del sistema judicial en su totalidad de manera que el Tribunal Supremo, en su capacidad de adoptar las reglas de procedimiento y administración que sean necesarias, pueda ir a la par con los cambios y necesidades de la sociedad.

En 1983 se estableció el Instituto de Estudios Judiciales adscrito a la Oficina de Administración de los Tribunales. El propósito del mismo consiste en proveer la estructura necesaria para el desarrollo profesional de los jueces, mediante programas educativos, servicios de apoyo a la función judicial y servicios complementarios. Las funciones del Instituto han aumentado y se extienden a diversas áreas de servicios necesarios en el sistema.⁴⁰

Intentos de Reforma Posteriores

A partir de la aprobación de la Ley de la Judicatura, se han creado diversos comités y se han ^{producido} presentados diferentes informes para el estudio ^{sobre} de los problemas surgidos al poner en práctica la ley escrita y la ^{con} formulación de recomendaciones. La congestión de casos en los tribunales y la demora en su solución han afectado el sistema desde siempre y han propiciado diversos cambios en la

³⁹ Orden del 10 de octubre de 1957, 4 L.P.R.A. Ap. V.

⁴⁰ Véase, Estudio Gerencial del Instituto de Estudios Judiciales, Oficina de Administración de Tribunales, División de Análisis y Gerencia, febrero 1993.

búsqueda de una respuesta que facilite la rápida y eficaz administración de la justicia. El aumento en el número de jueces, los cambios en competencia, la creación de salas y tribunales y las enmiendas a las reglas procesales, leyes, e incluso, a la Constitución, son varias de las medidas adoptadas a través del tiempo para lograr dicho fin.⁴¹ En el caso específico del Tribunal Supremo, en 1958, se redujo la jurisdicción apelativa del Tribunal Supremo mediante la conversión de las apelaciones civiles en recursos de revisión discrecionales, se creó el recurso de certificación y se redujo su jurisdicción original.⁴²

En 1965, se realizó el primer estudio abarcador sobre el sistema judicial posterior a la aprobación de la Ley de la Judicatura en 1952. El mismo fue realizado por el Comité para el Estudio y Evaluación del Sistema Judicial creado por el Tribunal Supremo. Algunas de las recomendaciones se pusieron en vigor,⁴³

⁴¹ Para un análisis y relación de los cambios ocurridos véase, Trías Monge, op. cit., n. 17, Cap. XII.

⁴² Ley Núm. 115 de 26 de junio de 1958. Estos cambios surgen de las recomendaciones sometidas a la Comisión de lo Jurídico de la Cámara por el Licenciado José Trías Monge en calidad de asesor ad honorem del mismo, véase In re Informe, n. 1, pág. 195. En 1960 se enmendó la Sección 4 del Artículo V de la Constitución para eliminar la disposición que requería que las decisiones del Tribunal Supremo tenían que ser adoptadas por la mayoría de los jueces.

⁴³ La Ley Núm. 64 de 31 de mayo de 1973 reconoció a la Rama Judicial la facultad para establecer un sistema de personal autónomo; la Ley núm. 8 de 14 de julio de 1973 estableció un sistema de autonomía presupuestaria, aunque distinto al sugerido por el Comité, véase, Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 158. Con relación a la autonomía presupuestaria, puede aún aspirarse a un mayor grado de independencia similar al que posee la Universidad de Puerto Rico. El Informe de la Comisión para el Estudio de los Tribunales de 1974 propuso que las medidas

sin embargo, la mayoría de ellas no culminaron en cambios efectivos, aunque sí fueron de gran influencia para el segundo estudio realizado en 1974 por el Consejo sobre la Reforma Judicial establecido por el entonces Gobernador, Rafael Hernández Colón. De este último informe, algunas recomendaciones ^{también} culminaron en legislación.⁴⁴

Entre las recomendaciones propuestas por el Consejo de la Reforma Judicial, se manifestó la deseabilidad de establecer una sección apelativa. Dicho planteamiento levantaba nuevamente una idea objeto de intensos debates y cuya implantación había sido rechazada anteriormente.⁴⁵

Durante la pasada década fue evidente el interés de mantener

establecidas por las citadas leyes se elevasen a rango constitucional.

⁴⁴ Durante 1974 se aprobaron diversas leyes de reforma al sistema judicial, y de cambios en el derecho sustantivo y procesal. Entre ellas, se creó el cargo de Juez Municipal, se enmendó la Ley de Retiro de la Judicatura, se realizaron cambios que ampliaron la competencia de los tribunales que componen el Tribunal de Primera Instancia y se adoptó un nuevo Código Penal.

⁴⁵ A principios de la década ^{ante el Tribunal Superior} de 1960 hubo un incremento en el volumen de radicaciones, lo que generaba un problema de demora en la solución de los casos. Había mucha insatisfacción en la comunidad por el fraccionamiento en salas del Tribunal Supremo y presión para la creación de un Tribunal Intermedio de Apelaciones. El Comité para el Estudio y Evaluación del Sistema Judicial, sin embargo, se pronunció en contra del tribunal intermedio por considerar que el mismo dilataría aún más la solución de los casos y aumentaría los costos. Véase, Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 148. En contraste, el Consejo sobre la Reforma de la Justicia de 1974 reconoció que un tribunal intermedio reduciría el problema de congestión de casos en el tribunal de última instancia. No obstante, concluyó que la determinación final sobre el establecimiento de un tribunal de esta índole debería estar precedido por un estudio "abarcador y científico" además, de haber sido agotadas las medidas procesales y organizacionales recomendadas por este Consejo.

un proceso continuo de análisis. Diversos estudios realizados evidencian este interés.⁴⁶

Recientemente, el sistema judicial ha experimentado cambios en la estructura judicial de los cuales los mas importantes han sido la integración del Tribunal Municipal al Tribunal de Primera Instancia,⁴⁷ la creación del Tribunal de Apelaciones, el reestablecimiento del derecho de apelación en casos civiles,⁴⁸ y la posterior derogación de estos últimos dos.⁴⁹

⁴⁶ La Judicatura Puertorriqueña, Secretariado de la Conferencia Judicial, 1981; El Manejo de los Casos en el Tribunal de Primera Instancia, Informe sometido por la Oficina de Administración de los Tribunales a la Novena Sesión Extraordinaria, diciembre de 1982; Nuevos Enfoques en la Administración Judicial, Secretariado de la Conferencia Judicial, 1982; Informe del Comité de Normas y Objetivos para Acelerar el Trámite de los Casos en el Tribunal Superior, 1984; Inmunidad y Evaluación Judicial, Secretariado de la Conferencia Judicial, 1985. Reorganización del Tribunal de Primera Instancia, Oficina de Administración de los Tribunales, 1985; Consideraciones en Torno a Posibles Cambios en la Estructura y Funcionamiento del Tribunal General de Justicia, Informe preparado por la Oficina de Administración de los Tribunales en coordinación con la Comisión Asesora al Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento de los Tribunales, 1986; Informe de la Comisión del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia, marzo 1987, y La Independencia Judicial en Puerto Rico, Secretariado de la Conferencia Judicial, 1988.

⁴⁷ Ley Núm. 92 de 5 de diciembre de 1991. Esta ley constituye la primera enmienda que altera de forma sustancial la estructura de competencia establecida por la Ley de la Judicatura de 1952.

⁴⁸ Ley Núm. 21 de 31 de junio de 1992.

⁴⁹ Ley Núm. 11 de 2 de junio de 1993. La ley elimina el Tribunal de Apelaciones y restaura el recurso de revisión, en casos civiles, y el recurso de apelación, en casos criminales, ante el Tribunal Supremo. También, establece un término de 30 días para la presentación del recurso discrecional de certiorari ante el Tribunal Supremo. Además, la ley impone al Tribunal Supremo la obligación de exponer las razones que motiven la denegatoria de las revisiones presentadas; es decir, ahora se explican los "NO HA LUGAR".

El Tribunal de Apelaciones y Nuevos Planteamientos de Reforma

Actualmente, la estructura del sistema judicial consiste de un Tribunal Supremo y el Tribunal de Primera Instancia, el cual se divide en Tribunal Municipal, Tribunal de Distrito y Tribunal Superior. Como consecuencia de la creación del Tribunal de Apelaciones, la estructura varió por el período que éste prevaleció integrándolo como un tribunal intermedio entre el Tribunal Supremo y el Tribunal de Primera Instancia.

El Tribunal de Apelaciones se creó con el propósito de "cumplir con el objetivo social básico de que exista una oportunidad real de justicia"⁵⁰ y hacer más accesible "la justicia apelativa como cuestión de derecho en los casos civiles."⁵¹ Se pretendió, además, reducir la carga de casos que llegaban al Tribunal Supremo de manera tal que el mismo concentrase sus esfuerzos en sus funciones de interpretar la Constitución, pautar derecho, atender planteamientos de controversias noveles de impacto normativo, dirigir el desarrollo de la doctrina y administrar justicia.⁵²

La creación del Tribunal Apelativo ha sido objeto de innumerables críticas desde su comienzo. Creado bajo la

⁵⁰ N. 48, véase la Exposición de Motivos.

⁵¹ Ponencia del Juez Presidente del Tribunal Supremo, José A. Andréu García, ante la Comisión de lo Jurídico del Senado el 22 de abril de 1993, sobre el Proyecto del Senado Núm. 140 y sometida a la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes el 27 de abril de 1993, sobre el Proyecto de la Cámara Núm. 382.

⁵² Id.

administración del Partido Popular Democrático, la minoría en la legislatura en aquel momento lo objetó tanto por la premura y proceso utilizado para su creación como por las personas, en particular, nombradas como jueces del tribunal.

Durante el proceso eleccionario de 1992, el Partido Nuevo Progresista expresó que, de ganar las elecciones, derogaría la ley que creó el Tribunal de Apelaciones.⁵³ Una vez entró en funciones la nueva administración, y en cumplimiento de dicha promesa de campaña, se presentaron los proyectos para la eliminación del Tribunal de Apelaciones, entre otras razones, según explicó el Gobernador, Pedro Roselló González, porque este "funciona como un obstáculo a la reforma"⁵⁴ judicial contenida en los acuerdos programáticos del partido. La visión, pues, que prevalece entre los integrantes de la nueva administración es que haber instituido el Tribunal de Apelaciones sin haber realizado una reforma del sistema judicial es un error.

El 2 de junio de 1993, luego de que las cámaras legislativas lograran un consenso, se derogó el Tribunal de Apelaciones. La Exposición de Motivos de la Ley derogadora justifica la acción aduciendo que el Tribunal limitaba las oportunidades de la Asamblea Legislativa, en su "búsqueda de alternativas para una reforma

⁵³ "Al Cadalso el Apelativo", El Nuevo Día, San Juan, Puerto Rico, 20 de junio de 1992, pág. 5; "Colocados por 16 años los jueces", El Nuevo Día, San Juan, Puerto Rico, 16 de julio de 1992, pág. 8.

⁵⁴ "Insiste Roselló en alterar el Apelativo", El Nuevo Día, San Juan, Puerto Rico, 11 de marzo de 1993, pág. 20.

judicial completa y efectiva."⁵⁵

El programa de gobierno de la presente administración promueve una reforma conforme la cual el sistema de tribunales operaría en tres niveles:

- 1) Tribunal de Primera Instancia - constituido mediante la consolidación del Tribunal Municipal, el Tribunal de Distrito y el Tribunal Superior.
- 2) Circuito Apelativo Intermedio - el cual entendería en las apelaciones civiles y criminales.
- 3) El Tribunal Supremo.⁵⁶

Ante la existencia de una infraestructura desarrollada para la tramitación apelativa, cuyo funcionamiento aparentaba responder a las expectativas por las cuales se creó, no parecía existir razón lógica para su eliminación, máxime cuando la propuesta judicial planteada por la administración contempla la creación de un tribunal intermedio de apelaciones.⁵⁷

⁵⁵ Ley Núm. 11 de 2 de junio de 1993.

⁵⁶ Véanse: Programa de Gobierno 1993-1996: Liderato de las Ideas, Vol. 2; "Levanta sesión la corte", El Nuevo Día, San Juan, 3 de junio de 1993, pág. 5; "Golpe de Gracia al Apelativo", El Vocero, San Juan, 3 de junio de 1993, pág. 2; "Un estorbo para la Reforma Judicial", El Nuevo Día, San Juan, Puerto Rico, 23 de marzo de 1993, pág. 4; "Al Cadalso el Apelativo, supra; "Reparos al Tribunal Apelativo", El Nuevo Día, San Juan, Puerto Rico, 4 de mayo de 1992.

⁵⁷ La Exposición de Motivos de la Ley que deroga el tribunal apelativo indica que su permanencia durante la búsqueda de alternativas para la reforma, sería prejuzgar "innecesariamente la necesidad de un foro apelativo intermedio", y que esta acción "en nada prejuzga cualquier determinación futura" que la Legislatura haga como parte de una reforma integral. Sin embargo, las expresiones del Gobernador, citadas previamente, y el programa de gobierno de la presente administración son claros y precisos en

Diversos sectores de la comunidad jurídica manifestaron su apoyo al Tribunal y su oposición a la derogación de este.⁵⁸

El Tribunal de Apelaciones operó durante un período relativamente corto, lo cual impide que se pueda determinar de manera contundente su efectividad o ineffectividad aparte de que nunca llegó a concretarse su funcionamiento conforme la ley que lo creó.⁵⁹

cuanto a que la reforma que se pretende realizar, contempla la creación de un tribunal intermedio de apelaciones. Además, la experiencia de otras jurisdicciones que han consolidado sus tribunales de Primera Instancia apunta a la conclusión de que este tipo de foro sería consecuencia natural del esquema consolidado que se propone.

⁵⁸ Entre los sectores que manifestaron su respaldo al Tribunal de Apelaciones están: el Colegio de Abogados, la Asociación Puertorriqueña de la Judicatura, ex-Jueces Asociados del Tribunal Supremo y la Asociación Nacional de Estudiantes de Derecho.

⁵⁹ El Tribunal de Apelaciones sólo tuvo injerencia en casos criminales, ya que nunca entró en vigor la disposición transitoria del Artículo 11 de la ley que lo creaba, el cual establecía que:

"La disposición sobre apelación al Tribunal de Apelaciones de las sentencias de casos civiles originados ante el Tribunal Superior entrará en vigor cuando el Juez Presidente del Tribunal Supremo le certifique al Pleno de dicho Tribunal que el Tribunal de Apelaciones está listo para comenzar a entender en las mismas, lo que deberá ocurrir en un plazo no mayor de un (1) año a partir de la constitución del Tribunal. Hasta que dicha disposición no entre en vigor, las sentencias de casos civiles originados en el Tribunal Superior continuarán revisándose como hasta el presente."

Aún cuando el Tribunal de Apelaciones estuvo preparado para comenzar a atender las apelaciones civiles, el Juez Presidente no procedió con la certificación correspondiente en virtud de los acuerdos los cuales se llegó dentro de la Comisión de Reforma Judicial creada por el Gobernador, de la cual el Juez Presidente del Tribunal Supremo es miembro. El acuerdo consistía en limitar exclusivamente a lo criminal la competencia del Tribunal de Apelaciones, como medida transitoria hasta el 31 de agosto de 1993 y en lo que la Rama Judicial sometía sus recomendaciones.

La situación actual es que la Rama Judicial enfrenta un período de cambios. Tanto la Rama Ejecutiva como la Rama Legislativa han manifestado su posición sobre una futura reforma en la Rama Judicial. Por su parte, el sistema mismo hace evidente la necesidad de unos cambios.

La Rama Judicial debe responder a la ineludible tarea de realizar un autoanálisis para, sobre una base empírica, desarrollar una propuesta sobre el contenido y la metodología que una reforma al sistema debe comprender. Al comenzar el proceso debe tenerse en mente las palabras del Honorable Juez Asociado Antonio Negrón García:

Para evitar las improvisaciones, es impostergable el análisis de la dinámica interna para descubrir todos los factores humanos y físicos que condicionan el funcionamiento de los tribunales, y así detectar verdaderamente las diferencias entre la estructura formal escrita y la realmente existente... Variar las estructuras sin cambiar nuestras actitudes, es meramente una permuta fácil de apariencia sin sustrato ético alguno.⁶⁰

⁶⁰ In re Informe..., n. 1, pág. 240.

La Rama Judicial

A pesar de los múltiples intentos de reforma realizados en los últimos años, el sistema judicial adolece todavía de innumerables defectos que podrían resolverse mediante una reforma integrada y completa.

Reforma es aquella que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora.⁶¹ El proceso de reformar implica rehacer o modificar con la intención de mejorar. Previo a establecer el proceso, es preciso conocer la raíz de los problemas, por lo cual a continuación se enumerarán, a grandes rasgos, los puntos neurálgicos del sistema que ameritan consideración. Muchos de estos problemas inciden de manera significacitva en la independencia judicial.

A. Autonomía Presupuestaria de la Rama Judicial

De 1952 a 1973 se tendía a considerar la Rama Judicial "como una agencia más del Poder Ejecutivo y no como una de las tres ramas de nuestro sistema constitucional"⁶² debido a que era el ejecutivo quien tenía el control del presupuesto de la rama judicial. La Rama Judicial tenía que someter a la Rama Ejecutiva un proyecto de presupuesto y justificarlo, para que luego fuera incluido en el

⁶¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Académica Española, Vigésima Ed., Madrid, 1992, pág. 1242.

⁶² Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 226.

presupuesto de Gobierno, y aprobado por la Legislatura.⁶³

La Ley Núm. 8 de 14 de julio de 1973 cambió esa situación al conceder la autonomía presupuestaria a la Rama Judicial.⁶⁴ La reforma consistió en eximir a la Rama Judicial de someter peticiones presupuestarias a la Rama Ejecutiva, en su lugar, las somete directamente a la Asamblea Legislativa y envía copia a la Oficina de Presupuesto del Ejecutivo, cuya función se limita a asesorar. Se permitió, también, la asignación de fondos en cantidades englobadas, lo que da flexibilidad a la Rama en el uso de los fondos. La administración, ejecución y control del presupuesto, además, queda en poder del Juez Presidente.⁶⁵ No obstante, dista mucho de haberse logrado "el grado de autonomía indispensable para garantizar debidamente la independencia

⁶³ Guías sobre Asuntos Administrativos, Estructura y Organización de la Rama Judicial, Instituto de Estudios Judiciales, 1992, pág. 9.

⁶⁴ Trías Monge, op. cit., n. 17, págs. 158, 178. No obstante, el sistema de autonomía presupuestaria aprobado es diferente al sugerido por el Informe del Comité para el Estudio y Evaluación del Sistema Judicial de 1965, el cual recomendó que el presupuesto de la Rama Judicial contase con partidas autorrenovables cuya asignación no tuviese que justificar anualmente ante el Gobernador y la Asamblea Legislativa; es decir, autonomía igual a la que ostenta la Universidad de Puerto Rico. Las sumas adicionales que fueren necesarias se solicitarían a la Legislatura mediante presentación de la justificación adecuada. De aprobarse dicha solicitud, esa suma pasaría automáticamente a formar parte de la asignación autorrenovable de los años siguientes. Respecto al neto de las partidas presentadas, el Gobernador no podría reducir ninguna sin previa consulta al Juez Presidente. En relación al presupuesto para mejoras permanentes, el estimado del mismo sería sometido por conducto de la Junta de Planificación.

⁶⁵ Véanse: Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 158; Guías sobre Asuntos..., op. cit. nota 63, pág. 9.

judicial" en cuanto a la autonomía presupuestaria se refiere.⁶⁶

Existen actualmente varios problemas en el área de asignación de fondos. El informe de Guías sobre Asuntos Administrativos, Estructura y Organización de la Rama Judicial, preparado por el Instituto de Estudios Judiciales, explica la problemática existente de la manera siguiente:

En la práctica existen varios problemas, particularmente en el ámbito de la asignación de fondos. Por lo general, la Oficina de Presupuesto del Gobierno de Puerto Rico, la cual carece de responsabilidad alguna sobre la formulación del presupuesto de la Rama Judicial, compromete todos los fondos disponibles en el fondo general a proyectos del Ejecutivo. Ello implica que, posteriormente, al presentarse en la Legislatura el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, haya dificultades para lograr que se le dedique la parte de los fondos generales que se requiere para cubrir las necesidades crecientes de ésta. En cuanto a este respecto, no hay lugar a dudas de que en un sistema de gobierno como el nuestro a la Rama Judicial le falta capacidad de negociación. Por otro lado, no existe en Puerto Rico la tradición de que el Juez Presidente del Tribunal Supremo comparezca ante la Legislatura. Todo ello se deja en manos del organismo administrativo: La Oficina de Administración de los Tribunales.⁶⁷

La Rama Judicial ha propuesto, sin resultado, la autonomía presupuestaria plena mediante la asignación de un porcentaje fijo de las rentas anuales ingresadas al fondo general del gobierno de

⁶⁶ Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 178. Como ejemplo, se presenta el trato al presupuesto de la Universidad de Puerto Rico, la cual goza de una mayor autonomía. A la Universidad se le asigna un porcentaje específico de las rentas del Estado. Cualquier cantidad en exceso, debe ser justificada ante la Oficina de Presupuesto y la Asamblea Legislativa. En cambio, para la Rama Judicial, la suma a ser asignada está sujeta a la discreción de la Legislatura.

⁶⁷ Guías sobre Asuntos..., op. cit., n. 63, pág. ___.

Puerto Rico.⁶⁸ El costo operacional de la Rama Judicial quedaría cubierto de esta manera. En caso de ser necesario alguna suma adicional, se someterían las propuestas correspondientes ante la Legislatura.

La propuesta no pretende excluir a la Rama Judicial de los controles de fiscalización de fondos inherentes a toda gestión gubernamental. La intención es reducir la dependencia que tiene la rama judicial de los otros poderes del gobierno, sobre los cuales tiene que ejercer su función fiscalizadora.⁶⁹ Obtener la autonomía presupuestaria, según la fórmula descrita, ofrece una mayor garantía al principio de independencia judicial que el proceso vigente de asignación presupuestaria.

Otra medida considerada para el logro de una mayor independencia judicial consiste en obtener tesoro propio, lo que implica una mayor autonomía en la utilización y control del presupuesto.⁷⁰ De esta manera, la Rama Judicial deja de ser una mera usuaria y custodia de los fondos para pasar a ser dueña de éstos, sujeto a la jurisdicción del Contralor. Finalmente, debe

⁶⁸ Guías sobre Asuntos..., op. cit., n. 63, pág. 4. Trías Monge sugiere que sea el 14% de las rentas anuales. Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 225; el informe preparado por el Instituto de Estudios Judiciales, op. cit., n. 63, pág. 5, sugiere el "4% del promedio del monto total de las rentas anuales ingresadas al fondo general en los años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente."

⁶⁹ Trías Monge, op. cit., n. 3, pág. 226.

⁷⁰ Sobre este tema, véase, Guías sobre Asuntos..., op. cit., n. 63, págs. 12-14.

tenerse en mente lo siguiente: "No tendrán éxito meras reformas estructurales del sistema si no se cuenta con recursos económicos suficientes para atraer y retener el mejor personal y dotar el sistema de las facilidades que carece".⁷¹

B. Distribución Territorial

La Rama Judicial debe estar provista de los medios que le permitan ser "autónoma e independiente, libre de presiones indebidas."⁷² En nuestro sistema judicial la autoridad para crear, organizar y determinar las sedes del Tribunal de Primera Instancia está en poder de la Legislatura. La falta de autoridad de la Rama Judicial para establecer la distribución territorial del sistema, atenta contra los principios de independencia judicial y la buena administración y en gran medida afecta el uso de los recursos.

Dentro del marco constitucional vigente, la Legislatura puede crear y suprimir tribunales, con excepción del Tribunal Supremo, y determinar su competencia y organización, siempre y cuando no sea incompatible con la Constitución.⁷³ No obstante, la Constitución misma confirió al Tribunal Supremo la administración de los tribunales, la cual está a cargo del Juez Presidente.⁷⁴ Resulta incongruente que siendo la Rama Judicial quien a través de su

⁷¹ Trías Monge, op. cit., n. 63, pág. 225.

⁷² Informe sometido al Consejo sobre la Reforma de la Justicia de Puerto Rico. Comisión para el Estudio de los Tribunales, Vol. 1, San Juan, 1974, pág. 8.

⁷³ Artículo V, Sección 2, Constitución E.L.A.

⁷⁴ Artículo V, Sección 7, Constitución E.L.A.

maquinaria administrativa puede determinar con mayor precisión las necesidades del sistema, no tenga la autoridad para determinar su propio crecimiento y expansión conforme las necesidades específicas. Esta situación limita la labor administrativa del Juez Presidente además de que produce efectos negativos sobre la eficiencia administrativa del sistema⁷⁵ ya que no se utilizan de forma efectiva y eficiente los recursos existentes.

La creación de una sala del Tribunal o la realización de una redistribución territorial no puede ser hecha al azar. Este proceso debe ser resultado de una metodología desarrollada sobre bases objetivas y científicas. Es preciso realizar un estudio científico de los problemas y necesidades de cada tribunal y cada región, sobre premisas previamente establecidas, para poder determinar las prioridades.

Tanto el Juez Presidente como la Oficina de Administración de los Tribunales tienen, en virtud de su función administrativa, una visión global del sistema, la cual les permite conocer los problemas de los tribunales, las labores de las diferentes salas, así como las necesidades, prioridades, recursos de la Rama Judicial y el impacto de cualquier medida en el sistema. "Es indispensable, además, que una decisión en tal sentido pueda hacerse libre de presiones políticas o de otra índole que puedan afectar una

⁷⁵ La distribución territorial actual adolece de falta de uniformidad en la carga de trabajo en las salas y de los jueces, desbalance en la densidad poblacional atendida por sala y proporción o de habitantes servidos por sala y por juez. Estos problemas acarrearán aumentos en los costos de operación y dificulta la planificación. De igual modo, no existe uniformidad en cuanto a la accesibilidad de la ciudadanía a los tribunales.

adecuada organización."⁷⁶

En la Conferencia Judicial de 1985 se presentó el tema de distribución territorial como parte de una propuesta para la reorganización del Tribunal de Primera Instancia.⁷⁷

El informe concluye que, en las determinaciones para la creación de nuevas salas, el sistema judicial no ha sido considerado como un todo, como una estructura integrada. Señala que dichas determinaciones han sido hechas "aparceladamente" atendiendo necesidades de zonas particulares e incluso, a veces, de intereses ajenos a la administración de la justicia.⁷⁸ Se señala, además, que no existe evidencia de que las leyes habilitantes de las salas creadas fueran precedidas por estudios objetivos que analizaran el sistema integradamente y que los criterios de congestiónamiento y mayor accesibilidad parecen más justificaciones a posteriori que causas.⁷⁹ Se menciona, incluso, que en algunos casos, en lugar de mejorarse la accesibilidad a los tribunales se obstaculizó la misma.⁸⁰

En una carta de 23 de marzo de 1972, el ex-Juez Presidente del Tribunal Supremo, Negrón Fernández, le indicó al entonces gobernador, Luis A. Ferré que:

⁷⁶ Informe..., op. cit., n. 72, pág. 89.

⁷⁷ Véase, Reorganización del Tribunal de Primera Instancia, Oficina Administración de Tribunales, noviembre 1985.

⁷⁸ Id., pág. 163.

⁷⁹ Id., pág. 162.

⁸⁰ Id., págs. 178-179, se cita el ejemplo de la Región de Utuado.

No creo que el Sistema Judicial de Puerto Rico, en sus estructuras, funcionamiento y organización, deba seguir siendo modificado a retazos, con el buen deseo legislativo de dar sus mejores remedios estructurales al sistema, pero carentes de las proyecciones verdaderamente remediabiles que tanto la explosión poblacional de nuestro tiempo como las mejores normas reconocidas por la moderna ciencia de administración judicial recomienda.⁸¹

Enfrentamos un momento histórico donde la inminencia de una "reforma judicial integral"⁸² provee el momentum para estudiar el sistema integradamente, y "en términos de unos criterios pertinentes, reestructurar territorialmente el sistema sobre unas bases científicas y objetivas."⁸³

C. La Congestión de Casos y el Tribunal de Apelaciones

El problema de atraso en la solución de casos y la consecuente congestión en los calendarios judiciales han sido una constante en el sistema. Los recursos de los tribunales no han aumentado en proporción a la demanda de servicios y las reformas realizadas no han logrado eliminar o reducir sustancialmente el problema.

En 1965, el Comité para el Estudio y Evaluación del Sistema Judicial y la Comisión para el Estudio de los Tribunales de 1974, tuvieron ante su consideración la alternativa de establecer un tribunal apelativo intermedio; no obstante, ninguno recomendó su creación. El Comité para el Estudio y Evaluación Judicial de 1965 objetó su creación por considerar que dilataría aún más la solución

⁸¹ Id. pág. 164.

⁸² "Golpe de Gracia al Apelativo", El Vocero, San Juan, 3 de junio de 1993, pág. 2, 96.

⁸³ Reorganización..., op. cit., n. 77, pág. 165.

de los casos y aumentaría los costos de los litigios y administración del sistema. Por su parte, la Comisión para el Estudio de los Tribunales del 1974 lo consideró favorablemente, mas, lo visualizaba como una última alternativa, por lo que procedió en vez a recomendar otras alternativas a implantarse al nivel del Tribunal Supremo tales como: el uso de sistema de salas apelativas en el Tribunal Supremo por tiempo limitado, la reducción de la revisión directa de decisiones provenientes de organismos administrativos, el aumento del personal asistente profesional de los jueces, la conversión de las apelaciones criminales en procedimientos discrecionales de revisión, la adopción de medidas procesales para reducir la extensión de opiniones y alegatos y limitar las argumentaciones orales ante el tribunal, la modernización del tribunal, uso de opiniones sin publicar y aumento de opiniones per curiam, y la imposición de sanciones por apelaciones frívolas.⁸⁴

La implantación de estas medidas debía estar acompañada de un examen del trabajo acumulado en el Tribunal Supremo y de su productividad. Dicho estudio estaría fundamentado en:

1. estadísticas sobre la solución de los casos y las tendencias observables;
2. estadísticas de casos sometidos, pendientes y resueltos;
3. número de opiniones disidentes y concurrentes;

⁸⁴ Véanse: Informe sobre la Bibliografía Concerniente a los Tribunales Apelativos Intermedios, Instituto de Estudios Judiciales, 1986; La deseabilidad de un Tribunal Intermedio de Apelaciones en Puerto Rico, Instituto de Estudios Judiciales, 1993.

4. metodología de trabajo del pleno;
5. uso de oficiales jurídicos, y
6. análisis de las opiniones, considerando la relación relativa entre la extensión y la importancia de la controversia.⁸⁵

Varias de las medidas fueron adoptadas y se crearon organismos permanentes que funcionaron como unidades de apoyo al Tribunal Supremo en las labores judiciales.⁸⁶ A pesar de las medidas tomadas, los efectos fueron temporeros.

El aumento en la radicación de casos, la congestión de casos y el uso cada vez mayor del "no ha lugar", (con las consecuentes críticas), fueron motivo suficiente para que entre las recomendaciones de la Comisión Asesora del Juez Presidente sobre la Estructura y Funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia de 1987 se incluyera la creación de un tribunal intermedio de apelaciones.⁸⁷ El informe de la Comisión contiene una serie de recomendaciones que constituyen una propuesta de reforma sustancial. A continuación se enumeran las sugerencias

⁸⁵ La deseabilidad de un Tribunal Intermedio..., op. cit., n.84, pág. 4.

⁸⁶ La Ley Núm. 11 de 8 de agosto de 1974, creó una sección apelativa en el Tribunal Superior, limitada a lo criminal. La misma operó hasta 1976, y en su momento ayudó a reducir la congestión de casos en el Tribunal Supremo, Id.

⁸⁷ La práctica de usar el "no ha lugar" es fuertemente criticada. A pesar de ser una de las maneras provistas en el sistema judicial para ejercer la facultad discrecional del tribunal, hay sectores que plantean que su uso frecuente limita la posibilidad de recibir "justicia apelativa" ante un tribunal colegiado. Id., pág. 15.

presentadas:

1. el nombramiento de jueces debe regirse por el principio de mérito de manera que no prevalezcan consideraciones partidistas. El Gobernador debe hacer nombramientos de una lista de candidatos idóneos seleccionados por sus méritos por un Comité Asesor de composición mixta, con representación de ciudadanos, abogados, la judicatura y profesores de derecho;
2. el Senado debe tener un rol mas activo en su función fiscalizadora durante el proceso de los nombramientos judiciales mediante la celebración de vistas públicas. El principio de mérito debe ser el criterio rector al momento de evaluar los candidatos;
3. la eliminación del requisito de un número determinado de años de experiencia como condición para ser juez y su sustitución por criterios tales como, integridad, capacidad y conocimientos jurídicos, ejercicio activo de la profesión sensibilidad, temperamento judicial, diligencia, salud, responsabilidad financiera y ejecutoria en el servicio público;
4. la designación como juez especial sólo aquel que no esté ejerciendo la profesión; la eliminación de la institución de magistrados honorarios y descontinuar la designación de jueces municipales;
5. la consolidación del Tribunal Superior y del Tribunal de Distrito en una sección única del Tribunal de Primera

Instancia. Todos los jueces de estos tribunales se designarían como jueces de Primera Instancia; los municipales seguirían ejerciendo hasta que vencieran sus términos y se les podría considerar para ser nombrados jueces del Tribunal consolidado;

6. un Tribunal de Primera Instancia estructurado de la manera siguiente:
 - a. jueces integrados a un sólo tribunal y a un mismo nivel;
 - b. nombramientos por 16 años sujetos a evaluación por la Rama Judicial al finalizar los primeros cuatro años del término; y
 - c. evaluaciones periódicas y sistemáticas de los jueces por el Director Administrativo de los Tribunales. El Juez Presidente podrá designar un Comité de Evaluación Judicial para colaborar en la tarea de evaluar los jueces;
7. la función del Director Administrativo de los Tribunales de administrar y evaluar a los jueces debe estar separada de la función de investigar a éstos en los procesos disciplinarios en su contra. A estos fines se debe establecer una Oficina del Procurador de Ética y Responsabilidad Profesional, el cual sería designada por el Gobernador, con el consentimiento del Senado, por un término de 12 años. La Oficina tendría también la función de investigar en los procesos disciplinarios

- contra abogados;
8. el establecimiento de una Comisión de Disciplina designada por el Juez Presidente para ver los procedimientos disciplinarios de los jueces y formular recomendaciones al Tribunal Supremo;
 9. la eliminación de la práctica de hacer nombramientos de receso y de retener jueces en sus cargos aún después de haber vencido sus términos ("holding over"). Los jueces candidatos a renominación serán evaluados por el Director Administrativo de los Tribunales quién someterá el resultado al Juez Presidente y a la autoridad nominadora. La evaluación deberá ser antes de 90 días de vencer el término del juez;
 10. facultar al Tribunal Supremo de autoridad para determinar las sedes del Tribunal de Primera Instancia, sujeto a aprobación de la Legislatura;
 11. grabar las vistas de determinación de causa probable, y
 12. eliminar el sistema de revisión discrecional y convertir el sistema en uno de apelación como cuestión de derecho, para lo cual se recomienda establecer una División Apelativa.

De las sugerencias anteriores, causaron mayor impacto y se han mantenido en el debate público la consolidación del Tribunal de Primera Instancia, el método de selección y nombramiento de jueces, y la creación de un tribunal intermedio de apelaciones, el cual la Comisión entendía es una "consecuencia lógica e inexorable de la

consolidación."⁸⁸ Más adelante se discutirá el tema de la consolidación y la selección de jueces como parte de las áreas que ameritan consideración para lograr una reforma integrada.

En cuanto a la división apelativa propuesta, la misma fue objetada bajo varios argumentos, haciéndose eco de las objeciones que a este sistema se habían presentado en otras jurisdicciones tales como:

1. posible inconstitucionalidad si se considera que las decisiones de un Tribunal Intermedio deben ser por regla general finales e inapelables, pues ello puede atentar contra el concepto fundamental establecido en la Constitución de que el Tribunal Supremo es el foro de última instancia del país;
2. la institucionalización de un sistema que propicia la duplicidad apelativa;
3. imposibilidad de determinar a base de los datos empíricos recogidos la existencia de un problema real de injusticia en el sistema de revisión discrecional civil y, en lo particular, en el uso del "no ha lugar", que justifique la creación de un Tribunal Intermedio;
4. es un sistema de apelación de derecho que promueve y aumenta las apelaciones, inclusive las frívolas;
5. un Tribunal Intermedio opera en detrimento de las apelaciones criminales, pues implica la eliminación del sistema tradicional de consideración por el pleno del

⁸⁸ In re Informe..., op. cit., n. 1, págs. 57-58.

Tribunal Supremo (siete jueces) para sustituirlo por la consideración de tres jueces (una sala del Tribunal Intermedio);

6. el derecho de apelación civil aumentaría las apelaciones y demorará la solución final de los casos;
7. la división del Tribunal Intermedio en salas afectará la certeza del precedente judicial;
8. un tribunal intermedio atrasará el perfeccionamiento de los casos y aumentará los costos de apelación,
9. un tribunal apelativo no alivia sustancialmente las labores del Tribunal Supremo.⁸⁹

Las recomendaciones de la Comisión no fueron acogidas; incluso el Tribunal Supremo se expresó en contra del establecimiento de un tribunal intermedio de apelaciones.⁹⁰ Entre los argumentos esbozados por el alto foro, citando al Lic. José Trías Monge, se expone que "el alto costo envuelto..., la casi certeza de demorar aún más la decisión final, y la indeseabilidad de crear una nueva jerarquía de jueces,"⁹¹ militan contra la alternativa planteada, debido a que "las circunstancias de vida, así como el general dinamismo de nuestra sociedad exigen una organización sencilla de tribunales que facilite la pronta impartición de la justicia."⁹²

⁸⁹ La deseabilidad..., op. cit., n. 84, págs. 8-9.

⁹⁰ Véase, In Re Informe..., n. 1.

⁹¹ Id., págs. 195-196.

⁹² Id., pág. 196. El voto explicativo del Hon. Negrón García reproduce las soluciones propuestas por el Lic. Trías Monge como asesor ad honorem de la Comisión de lo Jurídico de la Cámara, las

La opinión expone que el control de acceso al tribunal de última instancia, y no el establecer un tribunal intermedio, es lo que permite reducir el exceso de casos acumulados.⁹³ Indica, también, que a base al estudio que ellos realizaran, la creación de tribunales intermedios, sólo ha logrado ampliar la burocracia judicial, e incluso que estos tribunales se han convertido en "víctimas" del mal para el cual se crearon como solución: el atraso en la solución de casos.⁹⁴

No obstante los argumentos y posiciones en contra, en 1992 se constituyó el Tribunal de Apelaciones, en medio de una oleada de oposición y críticas de diversos sectores de la comunidad jurídica y política del país, entre otras cosas, por no haber sido precedido por un "estudio abarcador y científico" como había recomendado el Consejo sobre la Reforma en 1974.

Se restablecía el derecho de apelación en casos civiles.⁹⁵

cuales fueron base para la Ley Núm. 115 de 26 de junio de 1958, la cual convirtió las apelaciones civiles en recursos de revisión discrecionales. El informe propone, como método más sencillo para reducir la carga del calendario del Tribunal Supremo, el convertir su jurisdicción de mandatoria en discrecional, salvo excepciones necesarias. Previo la aprobación de la ley ante citada, se auscultó posibilidad de hacer discrecional toda decisión del Tribunal Supremo, pero tal proyecto no contaba con el apoyo necesario. Al respecto, véase también, Trías Monge, op. cit., n. 17, pág. 146.

⁹³ Id., pág. 202.

⁹⁴ Id., pág. 203.

⁹⁵ Ley Núm. 21 de 13 de julio de 1992. La reinstalación de la apelación civil como derecho había sido propuesta por la Comisión Asesora de 1987. El voto explicativo suscrito por el Hon. Negrón García catalogó esa recomendación como un "retroceso", además, de ser el factor que ha provocado que "los tribunales intermedios apelativos y los de última instancia estén

No obstante, el Artículo 11 de dicha ley señalaba que la disposición sobre apelación de casos civiles originados en el Tribunal Superior no entraría en vigor hasta que el Juez Presidente certificara al Pleno del Tribunal Supremo que el tribunal intermedio estaba preparado para comenzar a entender en éstas, lo cual debía ocurrir en un plazo no mayor de un año a partir de la creación del Tribunal. Esto nunca se concretó.

El propósito al crear el Tribunal de Apelaciones fue que el mismo cumpliera con los siguientes cometidos:

1. hacer justicia a base de corregir errores cometidos por el tribunal sentenciador;
2. servir de agente catalítico en la revisión de la ley y de la doctrina;
3. advertir sobre los problemas que confronta una ley y destacar a la Legislatura aquellas situaciones que ameritasen reglamentarse y
4. señalar al tribunal de última instancia aquellas áreas de la doctrina donde es imperativo un cambio.⁹⁶

En el mes de mayo de 1993, tanto el Senado como la Cámara aprobaron sus respectivos proyectos para la eliminación del

sobrecargados de apelaciones frívolas." Véase, In Re Informe..., op. cit. nota 1, pág. 237.

⁹⁶ Ley Núm. 21 de 13 de julio de 1992, Exposición de Motivos. Las funciones enumeradas aparecen desglosadas en el Informe sobre la Bibliografía concerniente a los Tribunales Apelativos Intermedios preparado por el Instituto de Estudios Judiciales en 1986. Allí se cita a: Brissette, Martha B., The Virginia Judicial Councils Intermediate Appellate Court Proposal, 16 U. of Richmond L. Rev. 209, 212 (1981-1982), y Hopkins, James D., The Role of an Intermediate Appellate Court, 41:3 Brooklyn Law Rev. 459 (1975).

Tribunal de Apelaciones; finalmente, la ley Núm. 11 de 2 de junio de 1993 lo derogó. El Informe de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes esboza una serie de argumentos justificativos para la eliminación del Tribunal de Apelaciones.⁹⁷

A continuación se enumeran algunos de ellos:

1. es un tribunal de dudosa justificación que contribuye a encarecer y dilatar la justicia;
2. su única utilidad ha sido convertirse en apéndice de un improductivo Tribunal Supremo. El Informe da a entender que el Tribunal Supremo "creó una crisis" para justificar el foro apelativo;
3. la "justicia apelativa" no hace necesario un escalón adicional en el sistema;
4. la supresión del Tribunal representa una expresión de confianza de la Asamblea Legislativa en la capacidad de la Rama Judicial para conceder justicia total a los litigantes;
5. el Tribunal burocratiza el despacho de asuntos

⁹⁷ Véase, Informe de la Comisión de Gobierno, Cámara de Representantes, Proyecto de la Cámara 382, 12a. Asamblea Legislativa, Primera Sección Ordinaria, 5 de mayo de 1993. En este informe, catalogan de "especulación" los argumentos sobre los planes de la presente administración de crear un nuevo tribunal apelativo. Esta contrasta con la postura del Gobernador Roselló González y del programa de gobierno, el cual contempla una reforma judicial cuya organización conlleva un tribunal intermedio de apelaciones. Véanse: "Levanta sesión la Corte", El Nuevo Día, San Juan, 3 de junio de 1993, pág. 5; "Golpe de Gracia al Apelativo", El Vocero, San Juan, 3 de junio de 1993, pág. 2. "Se queda Tribunal de Apelaciones," El Vocero, San Juan, 16 de enero de 1993, pág. 2; "Reunión para plantear la reforma judicial," El Nuevo Día, San Juan, 15 de enero de 1993, pág. 12; "Al Cadalso el Apelativo," El Nuevo Día, 13 de enero de 1993, pág. 6.

- judiciales;
6. la creación del foro intermedio no estuvo acompañada de una reorganización del foro de instancia, lo que promueve la triple apelación;
 7. no se legislaron términos para acudir al Tribunal de Apelaciones, ni se enmendaron las reglas procesales para armonizarlas a esta estructura;
 8. la cláusula de indivisibilidad contenida en el Artículo 12 de la ley que crea el Tribunal constituye un chantaje al Tribunal Supremo;
 9. la ley atenta contra la facultad de la Rama Judicial para distribuir sus recursos presupuestarios al disponer el uso específico de unos fondos designados por ley;
 10. la publicación de las opiniones del Tribunal de Apelaciones va en contradicción con la facultad constitucional exclusiva del Tribunal Supremo de pautar derecho mediante la publicación de sus decisiones;
 11. se privó al Juez Presidente de su prerrogativa constitucional de asignar a los jueces de un tribunal;
 12. el establecimiento del Tribunal no fue precedido por estudios empíricos, ni científicos sobre las causas del problema de congestión de casos y los remedios adecuados, y
 13. el problema de congestión en el Tribunal Supremo amerita un estudio sobre las diferencias de productividad entre los jueces, estilo y actitudes individuales de trabajo,

circunstancias individuales y problemas administrativos internos.

A juicio de la Comisión de Gobierno de la Cámara, el Tribunal de Apelaciones no cumplía con el objetivo de asegurar que se descongestionara el calendario del Tribunal Supremo en una forma rápida, eficiente y económica. La intención expresa de la Comisión con derogar medidas que se estimaron atentatorias a la independencia judicial y que sólo promovían la burocracia judicial.

Sin embargo, diferentes sectores de la profesión legal argumentaron a favor de la permanencia del Tribunal de Apelaciones.⁹⁸ Incluso hubo quienes objetaron su creación, y una vez establecido y en funciones variaron su posición.⁹⁹ No

⁹⁸ Entre ellos, la Asociación Puertorriqueña de la Judicatura, la Asociación Nacional de Estudiantes de Derecho, El Colegio de Abogados, Ex Jueces del Tribunal Supremo y el juez federal del Tribunal del primer circuito del Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos, Juan R. Torruellas.

Entre los argumentos levantados por los detractores del Tribunal de Apelaciones está el hecho de que el mismo no fue producto de un estudio sobre el sistema judicial. Los que defienden el Tribunal señalan entre otras cosas, reconocen la "necesidad imperiosa de una reforma judicial completa" que requiere un estudio complejo y objetivo del cual el proyecto que deroga el tribunal carece. La legislación debería esperar a que dicho estudio se realizara. Veáanse: "Anticipan una batalla de poderes", El Nuevo Día, San Juan, 23 de abril de 1993, pág. 7. "Chief Justice defends appeals court", The San Juan Star, San Juan 23 de abril de 1993, pág 3; "Salen en defensa del Apelativo", El Vocero, San Juan, 27 de abril de 1993, pág 4; "Torruella ve precedente ----", El Vocero, San Juan, 27 de abril de 1992; "Dañina la eliminación del Tribunal Apelativo", el Nuevo Día, San Juan, 27 abril de 1993, pág. 10.

⁹⁹ Veáse, "Andréu García al auxilio del invento judicial", El Nuevo Día, San Juan, 23 de marzo de 1993, pág. 4; "Loas y críticas al Apelativo", El Nuevo Día, San Juan, 29 de abril de 1993, pág. 22.

obstante, la Legislatura entendi6 que el esquema resultante agrav6 a6n m6s el problema que se intent6 resolver y que el compromiso de llevar a cabo una "reforma judicial completa y efectiva",¹⁰⁰ quedaba limitado por la permanencia del tribunal apelativo.

La Ley N6m. 11 tiene el efecto de reestablecer el estado de derecho previo al Tribunal de Apelaciones, aunque introduce dos cambios procesales de relevancia; establece un t6rmino para el recurso de certiorari, y establece que el Tribunal Supremo debe explicar la denegatoria de las solicitudes de revisi6n "no ha lugar". La Exposici6n de Motivos de la ley indica que su acci6n en "nada prejuzga cualquier determinaci6n futura"¹⁰¹ que pueda la legislatura tomar como parte de una reforma judicial integral. En atenci6n a la posibilidad de que dicha reforma contenga la creaci6n de un tribunal intermedio de apelaciones se justifica pues una mayor consideraci6n de dicha clase de foro en este informe.

El sistema judicial adolece de un problema de congesti6n en la soluci6n de casos, el cual ha motivado varios estudios en la b6squeda de una soluci6n.¹⁰² En particular, en los pasados a6os el problema de congesti6n y demora en el Tribunal Supremo ha sido

¹⁰⁰ Ley N6m. 11, n. 55, Exposici6n de Motivos, p6g. 2.

¹⁰¹ Id.

¹⁰² El problema de congesti6n de casos ocurre cuando el n6mero de casos acumulados excede el nivel de capacidad de la sala para procesarlos; el n6mero de casos acumulados es el total de casos pendientes sumados a los que se presentan. El indicador usual para determinar la congesti6n es el 6ndice de resoluci6n. Tribunal de Apelaciones, Instituto de Estudios Judiciales, 1993, p6g. 14.

serio a pesar de la criticada práctica del "no ha lugar".¹⁰³

El atraso y la acumulación de casos no constituyen de por sí justificación suficiente para concluir la necesidad de un tribunal intermedio de apelaciones. Factores como la productividad judicial, la necesidad de un análisis cualitativo de la carga de trabajo y de la complejidad de los casos presentados, la forma en que el tribunal distribuye los casos, y de la ausencia de recursos tales como los oficiales jurídicos, y deben ser analizados con el propósito de entender mejor los problemas del sistema y entonces poder plantear una solución.

La ayuda eficiente que los tribunales de apelaciones proveen a los tribunales de última instancia para resolver el problema de acumulación de casos es el principal argumento a su favor. Mediante el establecimiento de un tribunal de apelaciones, además, el tribunal de última instancia puede concentrar su atención en sus funciones principales de dirigir el desarrollo de la doctrina, producir un cuerpo consistente de Derecho y dedicar suficiente tiempo a la resolución de casos importantes y normativos.¹⁰⁴

Entre los argumentos que militan contra el tribunal intermedio de apelaciones se encuentra el de la "doble apelación" e, incluso, "triple apelación" que significa que el litigante debe dar pasos

¹⁰³ Id., pág 15. El "no ha lugar" constituye una forma aceptada del Tribunal ejercer su facultad discrecional. Se ha señalado que su uso frecuente limita la oportunidad de obtener justicia apelativa ante un tribunal colegiado. Para un análisis de la resolución de casos, véase, el Informe citado.

¹⁰⁴ D. Johnedis, Impact of the Appeals Court on the Supreme Court, 77 Mass L. Rev. 146 (dic. 1992).

adicionales en el sistema los que se aduce aumentan el costo y la dilación de los casos. Algunas jurisdicciones han optado por limitar el derecho de apelación a una sola vez, de manera que, salvo ocasiones excepcionales, la jurisdicción apelativa del tribunal de última instancia sea puramente discrecional y se ejercite sólo en casos que envuelvan controversias noveles de derecho o que presenten controversias públicas de gran relevancia; otras jurisdicciones disponen que ciertos tipos de casos pueden ser presentados directamente al tribunal de última instancia sin tener estos que ser vistos por un tribunal intermedio.¹⁰⁵

Otro argumento en contra de un tribunal intermedio es el aumento significativo de las apelaciones y el abarrotamiento del tribunal intermedio de apelaciones.¹⁰⁶

La demora en la solución de casos de importancia es otro de los argumentos comúnmente señalados en contra de los tribunales intermedios. Diferentes jurisdicciones han enfrentado esta situación estableciendo los mecanismos procesales necesarios para lograr el desvío de modo que puedan ser llevados los casos directamente al tribunal de última instancia. Son básicamente cuatro los mecanismos que se utilizan, a saber:

¹⁰⁵ Veáanse: Ostahus, Marlin V., *State Intermediate Appellate Courts*, Ed. Rev. por Mayo H. Stugler, American Judicature Society, 1980, pág. 2; Brissette, Martha B., *The Virginia Judicial Councils Intermediate Court Proposal*, 16 O. of Richmond L. Rev. 209 (1981-1982); y Johnedis, Daniel J., "Massachusetts Two-Court Appellate System in Operation", 60 Mass. Law Quarterly 77, (1975), citados en Informe sobre la bibliografía..., op. cit., n. 52, pág. 5.

¹⁰⁶ In re Informe..., n. 1, pág. 239; Johnedis, op. cit., n. 104.

1. Desvío ("Deflection")

La apelación se presenta directamente en el tribunal de última instancia, quién luego de un examen del mismo determina si retiene su jurisdicción o se envía al tribunal apelativo intermedio. Punto a favor de éste es que promueve el establecimiento de doctrina ("policy") a través del examen rápido de casos importantes ante el tribunal de última instancia. No obstante, el examen del caso conlleva tiempo; por lo cual, este mecanismo no es práctico en jurisdicciones con alto índice de apelaciones.

2. "Reach-down"

En este método el tribunal de última instancia escoge los casos que le interesan de los casos apelados al tribunal intermedio. El proceso de selección es hecho por un panel de abogados, usualmente oficiales jurídicos. El criterio para seleccionar es el de casos que planteen asuntos importantes a juicio del tribunal de última instancia.

3. "By - pass"

Según este método es la parte interesada quién solicita el desvío y el tribunal de última instancia decide si lo toma o no. Se utiliza mayormente en la jurisdicciones que las apelaciones van en primera instancia al tribunal intermedio. Se considera poco efectivo.

4. Certificación

El tribunal intermedio motu proprio envía al tribunal de última instancia los casos que sean importantes o urgentes. Es función del juez del tribunal intermedio examinar el caso y hacer la determinación correspondiente. El tribunal de última instancia tendrá la facultad de reglamentar el proceso, y una amplia discreción para aceptar o denegar el recurso. La certificación debe contener un análisis de las razones que lo justifican. Este mecanismo existe en nuestro sistema.¹⁰⁷

La organización institucional de los tribunales intermedios no

¹⁰⁷ Informe sobre la Bibliografía..., op. cit., n. 84, págs. 14-18.

está generalizada. El número de jueces debe ser determinado a la densidad poblacional, extensión territorial y el volumen acumulado en el tribunal de última instancia.

La distribución de jueces puede efectuarse de dos maneras:

a. Organización del tribunal como un solo tribunal colegiado

Bajo esta alternativa el tribunal apelativo intermedio tiene jurisdicción sobre todo el territorio. Está la alternativa de constituirse en salas o paneles, lo que le hace más accesible a los litigantes y les permite considerar un mayor número de casos. Una ventaja de este método es que permite que en caso de haber conflicto entre salas el tribunal se pueda constituir en banc para solucionar el problema. El Tribunal de Apelaciones que se creó en Puerto Rico no proveía para la constitución en banc.

b. Organización del tribunal en circuitos o divisiones

Este método sugiere la organización del tribunal en divisiones o circuitos geográficos, lo cual es más apropiado en jurisdicciones con grandes extensiones territoriales. Ese no es nuestro caso. La accesibilidad es argumento a favor de esta organización. Sin embargo, tiene la desventaja de que facilita el desarrollo de decisiones conflictivas entre los diferentes distritos, lo cual atenta contra la uniformidad.¹⁰⁸

Independientemente del modelo que se siga, es recomendable que el tribunal tenga la capacidad para constituirse en paneles o divisiones de, por lo menos, tres jueces y que se establezcan los mecanismos necesarios para la solución de los conflictos que puedan surgir entre los paneles.

¹⁰⁸ In Re Informe..., op. cit., n. 1.