

VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A REVISIÓN. SE AUTORIZA SU USO EN LA REUNIÓN DEL CENTRO DE INNOVACIÓN, DESARROLLO E INVESTIGACIÓN JURÍDICA PARA LATINOAMÉRICA DEL INSTITUTO TÉCNICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, MÉXICO, A TENER LUGAR LOS DÍAS 19 A 22 DE OCTUBRE DE 2008.

Legitimidad y justicia*

Prof. Luis Muñiz Argüelles**

Muy buenos días.

Como aquellos que me han precedido, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a los organizadores de estas jornadas por el honor que me han hecho al invitarme a formar parte de este grupo de trabajo. Conozco a algunos de ustedes y he leído escritos de muchos otros, y a la verdad creo que la oportunidad que se me brinda de compartir con todos es una de las experiencias más gratas que he tenido o que he de tener en mi vida profesional.

Mi presentación es relativamente corta. Ello es así esencialmente porque no tengo una respuesta al problema que he de tratar, el de la ineficiencia y constante pérdida de legitimidad de los diversos componentes de los sistemas de justicia. Pero es así también porque lo que deseo, en esta corta presentación oral y en la escrita que la complementa, es abrir la discusión a un debate, a un proceso de reflexión y de investigación en los meses venideros, en el que se pueda ahondar en los problemas y en las posibles soluciones a lo que considero es uno de los problemas más graves de los sistemas jurídicos modernos. Creo que este problema, cuya manifestación más inmediata se percibe en las dilaciones absurdas entre el momento de la presentación de los escritos y la resolución final del conflicto, pero que no se circunscribe a ellas, es un problema incluso mayor que el desfase de los ordenamientos sustantivos, por importante que sea el

* ©, 2008 Luis Muñiz Argüelles. El presente escrito está basado en otro que apareció bajo el mismo nombre en el Vol. 73 de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, a las páginas 255 a 310, 73 Rev. Jur. U.P.R. 310 (2004). Este levanta unas interrogantes e identifica unos factores que en aquel no se tratan.

** Catedrático, Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico; miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado; Doctor en Derecho, Universidad de derecho, de economía y de ciencias sociales de París (París II), 1989; Juris Doctor, Universidad de Puerto Rico, 1975; Maestría en Ciencias, Universidad de Columbia, 1970; Bachiller en Artes, Universidad de Cornell, 1968; Visiting Scholar, Universidad de Harvard, 1986-1987; Juez Superior del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, de 1989 a 1992; Fulbright Scholar, ante la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 1990 y ante la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, 1994.

corregirlos. Ello lo digo, pese a que por casi treinta años he sido profesor de las materias de derecho civil patrimonial y pese a que he dedicado enormes esfuerzos a tratar de que nuestro Código civil se modernice.

El problema planteado es uno de *legitimidad*, no de *legalidad*. La *legalidad* es un mero concepto jurídico, que depende de que el tribunal, por ejemplo, haya sido creado por una ley. El juez, honesto o corrupto, parcializado o no, ostenta *legalmente* su puesto y ejerce *legalmente* sus prerrogativas cuando ha sido nombrado conforme a un procedimiento establecido en una ley o reconocido en la constitución. Por virtud de su nombramiento *legal* puede tomar ciertas determinaciones. Puede cuestionarse si accedió al puesto o si emitió su fallo exclusivamente por su afiliación a un partido o a una causa o si tiene la capacidad moral e intelectual para ocupar el escaño, pero eso no afecta la *legalidad* formal de su nombramiento y de sus decisiones.

La *legitimidad* es un concepto más filosófico, más sociológico, más político y muchísimo más fundamental que el de la *legalidad*. La *legalidad* es fácil de establecer, la tiene quien ostenta el poder mediante la aprobación de una ley y el nombramiento de una persona. La *legitimidad*, en cambio, se gana con el tiempo, con el esfuerzo y con el arduo trabajo. El tribunal es *legítimo* cuando la colectividad lo percibe como justo, cuando estima que es eficiente, cuando entiende que sus jueces ni consciente ni inconscientemente defienden un sistema que juzgan de corrupto u opresivo. El tribunal es *legítimo* cuando se equipara con la esperanza, la imparcialidad y la justicia, cuando cumple con el objetivo para el cual fue creado. Si el pueblo no percibe el sistema como adecuado, genuino, transparente e imparcial, el sistema deja de ser legítimo. Lo que está en entredicho no es la *legalidad* sino la *legitimidad* de los organismos e integrantes del sistema.

Los ciudadanos de la Comuna de Paris, en el 1871, optaron por fusilar al primer presidente de la Corte de casación francesa, no porque le tuvieran un disgusto personal sino porque, junto a la Iglesia y a otras instituciones, la justicia oficial les era ajena e ilegítima. Un siglo más tarde, los ciudadanos estadounidenses recurrían a los foros privados – a los árbitros, a los mediadores, a los conciliadores – en busca de una justicia efectiva. Hace tan sólo un año salió publicada una noticia en el periódico The New York Times en el que se decía que más del 98 por ciento de los casos presentados en los tribunales del gobierno federal norteamericano se solucionaban por la vía transaccional. Si bien creo que los métodos alternos de resolución de disputas pueden ser muy efectivos, e incluso he escrito un libro sobre la negociación y la mediación,¹ simplemente no creo que menos del dos por ciento de los litigantes ante esos foros estaban tan satisfechos con los resultados transaccionales que renunciaran a que sus causas no fuesen resueltas por los jueces.

Un siglo luego de los fusilamientos de la Comuna, aunque de otro modo, otra sociedad le dio la espalda al poder judicial. En los años que intervinieron, en los Estados Unidos el Tribunal Supremo validó la elección de un presidente sin volver a contar los votos del estado de la Florida. En el continente del sur se validaron las reelecciones de presidentes en varios países, pese a prohibiciones hasta poco antes vigentes contra la reelección. Mientras tanto, la justicia tradicional siguió siendo lenta, costosa e inaccesible.

Mi experiencia como abogado litigante ha sido frustrante, no porque no he ganado casos o porque no me he beneficiado económicamente, pues he ganado mucho más de lo que he perdido, he sido bien remunerado y sé que si me hubiese dedicado a la práctica privada de la

¹ *La negociación y la mediación*, Ed. Situm, San Juan, 2006.

profesión, mi fortuna sería mucho mayor que la que hoy es. Mi frustración es producto de las dilaciones que en ocasiones llevan a uno y, lo que es peor, a los clientes a pensar que la injusticia previa al litigio es preferible a la agonía del proceso. Esto último, he dicho, me aterra.²

Déjenme contar una experiencia personal ilustrativa.

Hace unos años tuve la poco agradable experiencia de ser timado por un mecánico, quien se apropió de un dinero que le entregué para adquirir un motor de un vehículo. Una tarde, cuando trataba de contactar al ladrón para advertirle de las medidas legales que tomaría contra él si no me reembolsaba el dinero, vi llegar al taller a un joven, de unos treinta años, obviamente oficinista, pues llevaba traje y corbata, lo que en el trópico delata su oficio. Éste, alterado, me preguntó si conocía al mecánico timador. Junto a él estaban dos otras personas, corpulentas y con caras de pocos amigos.

Explicué el porqué me encontraba allí y, sin reparos, él me dijo que había entregado cinco mil dólares en efectivo al mecánico para adquirir un vehículo que nunca apareció. Había llegado al taller en transporte público desde el interior, junto a los dos acompañantes. Su actitud era tal que en un momento temí que me dijeran que iban a matar al timador.

Como jurista y profesor de derecho que soy y como juez que fui, tal vez deformado por mi formación al pensar que el sistema provee soluciones, pregunté al joven porqué no acudía a fiscalía, como yo había hecho, o a un abogado privado, para que instase una demanda civil.

¿Para qué?, me preguntó.

Para él, la acusación a lo sumo implicaba una condena para cumplirse en libertad condicional, en la llamada *libre comunidad*, y la demanda civil se vería, anticipaba él, creo que con cierta corrección, en unos diez años plazo.

La solución más efectiva, dijo, era la de *ponerle la punta de los pies en la cintura*, la de inutilizar al deudor por toda su vida.

Me imagino que al primer encuentro el mecánico sufriría tan solo la rotura de unos dedos o de un brazo, como anticipo de lo que ocurriría si no producida el dinero ilegalmente apropiado, aunque para ello tuviese que estafar a otro. Lo haría, tal vez, por una cantidad mayor, para resarcir a quien lo amenazaba y satisfacer también su probable vicio de cocaína, como me advirtió un fiscal amigo con quien discutí el asunto.

Tomemos otro ejemplo, éste del foro administrativo, pues *la justicia* no es sólo la del Poder Judicial sino la del conjunto de todos los que laboran en el ámbito jurídico. La decisión de remitir unos casos a un foro, federal o estatal, y otro a un foro no judicial no aísla a los diversos órganos de la crítica. Para el ciudadano, para el comerciante, para aquel que está sujeto al resultado, *la justicia* es una, pues el resultado es uno. El ejemplo, también de Derecho privado, pues deseo enfatizar que la crisis no es sólo de la justicia política, es el siguiente.

El titular de un apartamento en un condominio se querelló de la instalación de unas losas por unos vecinos. Contrató a un abogado, quien preparó el caso y lo sometió a una agencia gubernamental con poder para adjudicar la controversia, el ministerio o Departamento de Asuntos del Consumidor. Éste emitió una orden de cese y desista, en efecto un interdicto, contra la junta de administración del condominio, para impedir la instalación de losas similares en otras

² *La justicia está en entredicho*, Periódico Diálogo, febrero de 2003, a las páginas 16 a 17.

unidades, orden que se tornaría permanente si el querellante triunfaba y que dejaría de estar en vigor en el caso contrario.

Varios meses más tarde, en un escrito dirigido a la agencia, el abogado insistió en la resolución de la controversia, que llevaba pendiente muy en exceso del plazo de 180 días que por ley se fija para su resolución final. La agencia respondió que el expediente se había extraviado, y citó a las partes para reconstruirlo. El abogado del querellante lo reconstruyó y pidió la celebración de una vista. Unos meses más tarde se le informó que el caso fue trasladado a otra región y en ésta se le explicó que el expediente volvió a extraviarse. Otra vez el abogado lo reconstruyó, todo a costa de su cliente, y volvió a pedir la celebración de la vista. Unos meses más tarde la vista finalmente se celebró, con la advertencia a todos de que se resolvería en un plazo mínimo de tiempo, por razón de las dilaciones previas.

Luego de cuatro años desde esa última vista, se anunció el fallo, en este caso adverso al querellante. Su abogado original, desesperado y desencantado, había ya renunciado al caso y quien lo sustituyó recibió instrucciones de su cliente de que no prosiguiera la causa, pues no valía la pena. En el plazo que medió, las violaciones alegadas se multiplicaron, pese a la orden de cese y desista. La lección aprendida por el querellante fue que *la justicia*, aún la cara, pues las partes eran pudientes y pagaron mucho por su representación legal, es una justicia lenta e inefectiva.

Esas dilaciones y esa pérdida de fe la he visto no sólo en mi propio país, Puerto Rico, sino en el seno de la justicia federal estadounidense, en mis conversaciones y estudios del derecho en Francia, donde viví, en mis observaciones del sistema de España, que pude estudiar sobre el terreno, y en los intentos constantes y a menudo frustrantes, aunque siempre aplaudibles, del sistema argentino, del uruguayo y del estado de Río Grande do Sul en Brasil por acelerar el proceso de resolución de disputas, tanto dentro como fuera del poder judicial. Recuerdo lo que me dijo un profesor y abogado español sobre las dilaciones que hubo en la resolución de un caso entre una empresa catalana y otra extranjera. Fueron tantas que al momento de intentarse la ejecución de la sentencia, la empresa local se había liberado de sus bienes principales y la parte prevaleciente no logró recuperar los daños sufridos.

Hace ya casi dos siglos, en 1832, al tomar posesión como el primer juez nombrado a la Real Audiencia de Puerto Rico, Francisco de Paula Vilches, al referirse al estado de la justicia, afirmó:

El estado actual de su administración en nuestro territorio, o sea, el de la práctica imperfecta de nuestro foro, debe llamar, señores, toda nuestra atención preferente. Un pueblo en que por la distancia del Tribunal Superior, la justicia y la autoridad fue hasta aquí temida en vez de ser respetada, donde el vasallo abandona sus derechos por temor de reclamarlos, y donde un pleito es una ruina, este pueblo sufre el mayor de los infortunios, este pueblo se prepara a su disolución y no subsistirá ni será feliz, a pesar de otras aparentes prosperidades. La esencial felicidad de un Estado, la base del bien público y el vínculo que une fuertemente a una sociedad, es la justicia, que da a cada uno su derecho y afianza el goce de su seguridad individual y de sus propiedades. Todos los demás ramos son secundarios y subalternos porque no fundados en la fuerza moral que sólo edifica la justicia, no son capaces de mantener por sí solos el edificio del Estado. El bien no existe en lo inestable, precario e inseguro, sólo se avanza

*bajo el firme escudo de la justicia inmutable, que da a cada uno el tranquilo goce de su honor, de su vida y de su hacienda.*³

Lo triste es que el problema no sólo no se ha resuelto sino que se ha agravado.

La subsistencia del sistema de justicia depende de cuán respetado sea éste. En última instancia, no depende de mecanismos formales, de leyes, reglamentos y esquemas elaborados por legisladores y tecnócratas, mecanismos que pueden ser lógicamente defendidos en foros académicos y en conferencias de prensa convocadas por funcionarios gubernamentales. Las teorías que sostienen la legalidad de un fallo emitido por una jurisdicción reconocida, las que defienden que el nombramiento de un juez se haga conforme a criterios estatutarios o constitucionales y las que permiten la defensa de los foros adjudicativos conforme a estadísticas elaboradas por funcionarios del propio sistema no son suficientes para contradecir el escepticismo general de una población que ha perdido fe en el sistema.

Veamos un ejemplo de la insuficiencia de la teoría.

La independencia judicial, que tanto tiene que ver con el respeto y la imparcialidad del sistema, pasó por un difícil momento cuando el presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, intentó nombrar un número de jueces adicionales a los que entonces ocupaban escaños para lograr resultados más favorables a una política avalada por los votantes. Por suerte, su intento fue infructuoso. Sin embargo, el mecanismo de protección de esa misma independencia judicial de la constitución puertorriqueña, que requiere el visto bueno del mismo tribunal que para que el número de jueces se altere, se presta a que los jueces nombrados por un partido que ya no está en el poder veten toda sugerencia de aumento hasta que ese partido reconquiste el gobierno en una elección posterior. La justificación teórica del mecanismo constitucional que impide el control del poder judicial por el ejecutivo no basta para que ideen formas que pueden poner en duda la independencia y legitimidad del ese foro.

Deseamos hacer una advertencia. No afirmamos que la teoría sea irrelevante. Al contrario, ésta es el plano arquitectónico sobre el cual se monta el edificio de la justicia. Si la teoría está en sintonía con los valores prevalecientes, es importantísima para fundamentar la imparcialidad del organismo de resolución de los conflictos. Igualmente, tampoco dudamos de la importancia de la legalidad formal de los nombramientos judiciales.⁴ Ésta es hoy insustituible al

³ Agradecemos al Lcdo. Carlos Mondríguez Torres, Presidente del Ilustre Colegio de Abogados de Puerto Rico, la copia que nos suministró de la alocución de Francisco de Paula Vilches. La cita la tomamos de la página 8 del documento recopilado por la Comisión Especial del Colegio de Abogados para el Estudio de la Compilación de las Resoluciones de la Audiencia Territorial de Puerto Rico y fue suministrada a dicha Comisión por la Directora del Archivo de Puerto Rico, Karem Cardona.

⁴ Alain Levasseur identifica la legitimidad con la legalidad. Véase *Legitimacy of Judges*, 50 Am. J. Comp. L. 43 (2002). Esta definición, como veremos, es cónsona con una sociedad en la que las normas sustantivas están en concordancia con los valores de la mayoría y en la que los tribunales funcionan, o en la que aún se percibe que funcionan, con relativa eficiencia. Para otra definición véase, por ejemplo, a Leticia Bonifaz Alfonso, *El Problema de la Eficacia en el Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1993, a las páginas 11 a 27, 86 a 93 y 216. Hoy definimos la legitimidad como la concordancia de la ley con los valores prevalecientes en la sociedad, junto a su eficiente e imparcial implantación por quienes deben hacerla valer, desde el policía o el

reclamo de una población que exige ser gobernada conforme a la ley que se contrasta con la voluntad cambiante del gobernante de turno. Los datos estadísticos del sistema no son tampoco irrelevantes. Estos evidencian los logros del sistema o ayudan a identificar las fallas que deben ser corregidas, para que se afiance la fe en los instrumentos del sistema de adjudicación.

Sin embargo, repetimos, estas teorías, este reclamo de legalidad, esta demostración estadística de eficiencia por sí solo son insuficientes para garantizar el respaldo indispensable que requiere el sistema. Si éste no goza de credibilidad, sea porque no se tiene fe en su imparcialidad o sea porque no se tiene fe en su capacidad de restablece la paz social, lo demás huelga. La percepción ciudadana es tan importante como la teoría⁵ y cambiar una percepción negativa requiere más que un buen mercadeo, en el mejor sentido de esa palabra. Lograr una percepción positiva requiere ir más allá de la mera reorganización de las estructuras vigentes o de la adopción de unos cambios procesales. Decía José Trías Monge, quien presidió nuestro Tribunal Supremo, que la reforma que se requiere es una *de la justicia en sí*.⁶

Los tres pilares de la legitimidad judicial

La legitimidad del sistema se basa, entendemos, en tres pilares.⁷ Estos son los de la imparcialidad, la accesibilidad y la eficiencia. En nuestra presentación no abundaremos en todos ellos, pues resultaría imposible tratarlos. Pero sí deseamos que en el curso del año se estudien varios, por lo que sometemos a ustedes unas interrogantes que nos gustaría que examinen.

A. La imparcialidad

La literatura jurídica se ha preocupado mucho, y con razón, por la imparcialidad de los tribunales. En todos los países se hace referencia a los excesos de algunos jueces. En un caso en Texas los abogados admiten haber dado decenas de miles de dólares a la campaña de reelección de un juez que rindió uno de los veredictos más cuantiosos de la historia.⁸ En otro fallo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos validó una sentencia en la que se condenó a unos alemanes acusados de conspirar contra los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial. El juez de instancia había dicho, previo al juicio: “Si alguien ha dicho algo peor que yo sobre los

funcionario de menor rango hasta los magistrados, a todos sus niveles y en todas sus jurisdicciones.

⁵ Simon Shetreet, *Judges on Trial*, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1976, a la pág. 179.

⁶ José Trías Monge, *El Sistema Judicial de Puerto Rico*, Ed. U.P.R., San Juan, 1978, a la pág. 173.

⁷ En nuestro escrito de 2004, supra, nota 1, afirmamos que los pilares eran dos, la imparcialidad y la eficiencia. Hoy añadimos el de la accesibilidad, pues la justicia no puede ser creíble si sólo le está disponible a un pequeño grupo de ciudadanos.

⁸ D’Amato, Antony, y Arthur J. Jacobson, *Justice and the Legal system*, Anderson Publishing Co., Cincinnati, 1992.

alemanes, quisiera saberlo, para usarlo.”⁹ El fallo de ese mismo tribunal supremo, en *Bush v. Gore*¹⁰ fue condenado incluso por uno de los propios jueces del tribunal, John Paul Stevens¹¹. Pero el problema de la imparcialidad va mucho más allá que el de unos fallos particulares.

El primer problema está en la formación de los que son seleccionados jueces. Un estudio sociológico español indica que la mayor parte de los jueces que toman y aprueban los concursos de la Escuela de la Magistratura provienen de la clase alta, por ser ésta la única que puede sufragar el costo de vida durante el plazo de los estudios.¹² Para evitar ese prejuicio social, el gobierno francés ofrece becas de estudios para los concursos a su Escuela Nacional de la Magistratura.¹³ Mi deseo es que ustedes me ayuden a identificar, si ello se ha hecho, el origen socio económico de los integrantes del poder judicial.

Un segundo problema es el del sistema de selección de los magistrados. En varios estados de los Estados Unidos se utiliza el rarísimo sistema electoral, pero los jueces electos existen en otros lugares, aunque no creo que para puestos de alta jerarquía. El sistema más usual es el de la selección política, como la que impera en mi país y en el foro federal estadounidense, donde el ejecutivo selecciona, en ocasiones de una lista, en ocasiones por criterios puramente políticos, y su selección se valida por un cuerpo político, en Puerto Rico y en Washington, el Senado. Muchos países se mueven hacia un sistema de selección mediante concursos y de formación en escuela judiciales,¹⁴ tan variadas como las francesas, españolas, argentinas y brasileñas.

El problema de la selección está atado también al de la identificación y verificación de las cualidades de los candidatos idóneos a la judicatura. Los jueces se enfrentan a una multitud de problemas y por ello deben poseer una multitud mayor de virtudes y destrezas. Sin embargo, es imposible que todos los seleccionados posean, como una vez dije, las virtudes de los filósofos griegos.¹⁵ Algunos sistemas valoran más la experiencia, y seleccionan a sus jueces de entre los abogados más versados. Otros favorecen el conocimiento, y los seleccionan de entre sus egresados más notables. Un bien número de otros mezclan los sistemas y los seleccionan tanto

⁹ *Berger v. U.S.*, 255 U.S. 22 (1921).

¹⁰ 531 U.S. 98 (2000).

¹¹ *Id.*, a las págs. 123 a 129.

¹² Tohaira, Juan José, XXX

¹³ XXX

¹⁴ Véase a Muñiz Argüelles, Luis, y Migdalia Fraticelli Torres, *La selección y el entrenamiento de jueces en España, Francia, Alemania Occidental e Inglaterra*, 43 Rev. Col. Abog. P.R. 19 (1982) y, en su versión en inglés, *Selection and Training of Judges in Spain, France, West Germany and England*, 8 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 1 (1985).

¹⁵ Se ha señalado que los jueces deben ser laboriosos, imparciales, íntegros, dignos, pacientes, corteses, discretos, capaces de distinguir entre las verdades, las medias verdades y la mentiras y sensibles a la problemática humana y social. Deben también conocer el derecho, tanto substancial como procesal, debe ser ducho en las materias especializadas sobre las cuales ha de emitir un juicio debe saber cómo llevar a cabo una investigación jurídica, debe poder administrar su despacho y debe tener una cultura general lo suficientemente vasta para tener presente cómo la sociedad en la que vive y otras similares han intentado, en diversos momentos y lugares, resolver los problemas personales y colectivos. *Idem*, a la pág. 28 del escrito en español y a las págs. 2 a 3 del escrito en inglés y Martín García, Fernando, *Estudio sobre la escuela y carrera judicial*, 12 Rev. Jur. U.I.A. 147 (1977).

entre los abogados de experiencia como entre los jóvenes que más prometen. Parece importante saber hacia qué lado se inclinan los diversos sistemas nacionales.

Atado a esto está el tema de los atractivos de la carrera judicial para aquellos que puedan acceder a ella. En ocasiones los salarios, el prestigio, las condiciones de trabajo son tan pobres que muchos de los más cualificados prefieren dedicarse a la práctica de la más lucrativa profesión privada. No dudamos que los buenos abogados siempre pueden ganar más que el grueso de los jueces, pero nos interesa saber si los salarios son competitivos y si lo son para quienes se inician en la carrera. Referente a la carga de trabajo, creemos importante saber cuál es y cómo se organizan los tribunales, pues de ello depende si la labor judicial es una que requiere competencias generales o si los tribunales se especializan en temas, lo que de una parte hace más fácil la búsqueda de soluciones, aunque sufra la integración del derecho resultante.

En adición al sistema de selección y de formación, me parece también importante ver el sistema de ascensos, pues mediante el mismo el juez puede verse atado a seguir criterios de jueces anteriores, coartándose su iniciativa, dicen unos, manteniendo la estabilidad, dicen otros.

La viabilidad de los diversos sistemas de selección y entrenamiento depende, en buena medida, de la disponibilidad de fondos para implementarla. Es por ello que en unos lugares no ha sido posible implementar las escuelas judiciales y en otros se comparten los gastos de la educación continua entre varios, como ocurre con la escuela judicial alemana, un centro de educación continuada en el que participan el gobierno central y los varios estados de ese país.

Íntimamente atado a ello está el problema del control del presupuesto del poder judicial, que en ocasiones depende de las decisiones de los poderes políticos, que pueden utilizar la asignación de fondos para castigar o premiar decisiones que les sean o no favorables.

Por último, y admito que éste es un tema que rebasa las expectativas de recopilación de datos, está el tema de la imparcialidad del sistema sustantivo. El problema de legitimidad del sistema francés durante la Comuna, al que hicimos referencia, tiene que ver con cómo la población percibía la totalidad de los fallos, por las razones que fuesen, y en ocasiones los fallos se basaban en estatutos que claramente favorecían a unos sobre los otros. No he de pedir que se fundamenten las instancias de prejuicio sustantivo, pero sí quisieran comentar en como se percibe, en el debate público, el ordenamiento civil, laboral, comercial y ambiental, por ejemplo, claramente ayudaría a esparcir luz sobre la legitimidad de los sistemas.

B. La accesibilidad

La accesibilidad es un tema amplísimo, que va desde la oportunidad de los menos adinerados de tener acceso a la justicia como a la validación de los intereses llamados difusos, como tan bien nos ha mostrado el Prof. Mauro Cappelletti, autor de tantos escritos y coordinador de la serie sobre acceso a la justicia.¹⁶

Para evaluar adecuadamente el tema es preciso examinar otros temas. El primero es el de los costos de los procesos y de las alternativas de financiarlos. En casi todos los países existen varios organismos y mecanismos de ayuda a los indigentes, pero en ocasiones se limitan los

casos que atienden. Además, en uno la carga de casos que se le asignan a cada abogado es de tal grado que se sabe, desde el inicio, que la mayor parte de las defensas sólo serán *pro forma*.

Además, el costo de un proceso es usualmente mayor que el de sufragar los honorarios de los abogados. Existe un costo para el organismo judicial y uno de peritaje. Hay también una pérdida considerable de ingresos en las ocasiones que la parte deba acudir al tribunal o reunirse con su abogado. Además, hay un costo considerable de recopilar la prueba y otro, a veces también considerable, de ejecutar la sentencia.

Parece, por ello, importante identificar el alcance de las normas sobre asistencia a los indigentes, el presupuesto que se asigna a esta función, al menos como por ciento del total, la carga promedio de casos de los abogados y el costo de llevar los procesos de diversa índole, pues no es lo mismo un caso de alteración a la paz que uno de asesinato o uno deslinde que uno de responsabilidad empresarial por daños ambientales.

El sistema procesal también incide en estos costos, obligando a un largo y complejo, aunque útil, proceso de descubrimiento de prueba, a la usanza norteamericana, o facilitando ésta mediante la obligación de notificar a la parte contraria de aquella con que se cuenta, como es el caso con el ordenamiento civil modelo Iberoamericano, en vigor en algunas partes del continente.

Ese mismo código, en vigor en el Uruguay desde hace varias décadas, facilita también el uso de los medios alternos de resolución de disputas, pues permite a las partes y a los magistrados que participan en los intentos de conciliación de evaluar las posibilidades de éxito de cada cual, aunque en el Uruguay se ha advertido de la dificultad del magistrado de ser efectivo cuando usualmente ve a las partes sólo una vez y ello por poco tiempo.

En este sentido, sería útil saber al grado en que se han desarrollado los métodos alternos en cada país, identificando si su uso es controlado por legislación, si deben o no participar los abogados, si los métodos se han difundido y qué tipo de casos se refieren a los centros de mediación, conciliación o arbitraje.

El costo de los métodos, si se ha evaluado, es un factor importante a considerar. La RAND Corporation, órgano de investigación comúnmente utilizado por el gobierno estadounidense, evaluó el uso de estos métodos y concluyó, en la década de los 1990, que los mismos podían ser útiles, pero que en promedio no ahorraban ni tiempo ni dinero.

Las medidas procesales sobre la protección de los intereses difusos es igualmente un tema que debe examinarse a fondo. En algunos ordenamientos, como el colombiano, existen acciones que pueden instar los ciudadanos individuales en pro de una causa. En otros, como el puertorriqueño, la acción similar, llamada del contribuyente, está vedada y los intereses difusos sólo se protegen mediante la acción de clase del ordenamiento procesal civil. En Europa estos intereses son a menudo defendidos por organismos que la ley reconoce, lo que ha llevado a algunos a plantear que muchas cuestiones que interesan a estos grupos quedan sin la adecuada protección.

C. La eficiencia

La ineficiencia del sistema me ha preocupado desde hace mucho. Cuando fui juez, el sistema era muy inadecuado. Se buscaba una justicia perfecta en cada caso que el juez resolvía, lo que parece ideal, salvo cuando uno se da cuenta que al así hacerlo, cada juez no ve sino un número muy limitado de casos. El resultado colectivo es que la mayor parte de los ciudadanos son privado del acceso al foro judicial.

El sistema también buscaba castigar todo gasto no autorizado, pero para hacerlo dedicaba unos recursos tales que malgastaba preciosos recursos humanos y financieros. El sistema de adquisición de bienes y servicios estaba todo centralizado en San Juan, y tomaba un tiempo tal lograr la autorización de esas oficinas que los vehículos oficiales para citar partes o testigos permanecían en talleres de reparación por meses y en ocasiones dejaron de notificarse resoluciones y sentencias porque San Juan no autorizaba la compra de papel. Toda llamada telefónica de un juez era supervisada, y se le requería al magistrado identificar si la misma era personal u oficial. El resultado era que los jueces o sus secretarias se veían obligados a volver a llamar a los números que no se habían identificado, siendo la segunda llamada siempre oficial. El despilfarro de tiempo y recursos era absurdo. No sigo, porque con lo expresado basta. Todo ello resultaba en atrasos y obstáculos a la labor principal de los tribunales, que es resolver.

En las aperturas de los años judiciales en España y Francia, los discursos inaugurales han, en ocasiones, tratado con este problema,¹⁷ que también ha sido objeto de inmensa preocupación en los Estados Unidos.¹⁸ El Código procesal civil modelo para Iberoamérica, al cual hemos hecho referencia, que preparado por tres muy conocidos juristas uruguayos, buscaba no sólo adoptar los principios procesales de oralidad, inmediatez y concentración, sino acortar significativamente el plazo de resolución, mejorando significativamente el ordenamiento civil estadounidense, que en buena medida tomaron como modelo.¹⁹ Los atrasos en la justicia son parte de la razón por la cual en muchos países en y fuera de nuestra América se ha experimentado con los métodos alternos de resolución de disputas.

Don José Trías Monge, a quien hice referencia anteriormente, identificaba la lentitud del sistema con su ineficiencia, y decía que éste era su mayor defecto. En su libro *Sociedad, Derecho y Justicia* Trías Monge enumeró seis asuntos que debían guiar nuestra atención, advirtiendo que la inspiración para buscar soluciones debía ampliarse mucho más allá de los países a donde comúnmente acudíamos. Dijo Trías Monge:

1. Debe aumentarse al máximo la productividad del sistema.
2. [Para aliviar la abrumadora carga de trabajo de los jueces de instancia sin tener que recurrir a nuevos nombramientos] debemos utilizar a los jueces retirados disponibles, crear magistrados honorarios, jueces temporeros y suplentes e inventarnos otros recursos para expandir rápidamente nuestro personal por el tiempo necesario para afrontar el problema presente.
3. Deben reexaminarse los asuntos en que debe entender inicialmente el poder judicial [, prestando especial atención al hecho que el grueso de los asuntos de tránsito o vehiculares] pueden resolverse por métodos más informales.

17

XXX

18

XXX

19

XXX

4. Hay que simplificar los procedimientos, eliminar tecnicismos inútiles.
5. Las prórrogas y suspensiones indebidas, la inobservancia de términos, las tácticas dilatorias y la instancia de apelaciones frívolas son [otro asunto sobre el cual] los jueces debemos ejercer la máxima severidad la protección de los intereses de los litigantes y, sobre todo, de los del país.
6. Debemos perfeccionar, con la cooperación de otras agencias, nuestro sistema de citaciones.²⁰

Las causas del atraso son muchas. Incluyen la explosión en el número de causas y de delitos, las complicaciones procesales que arrastramos o que introducimos y, por otra parte, la muy deseable inserción de un número cada vez mayor de personas dentro del grupo al cual el derecho les es aplicable.²¹ El reconocimiento de los intereses difusos y la ayuda a los menos adinerados habrán de aumentar el número de casos ante el tribunal, y no basta con meramente aumentar el número de jueces para enfrentarse al problema. La masificación de la justicia, o de su aparato principal, corre el riesgo de afectar la calidad de la misma, como ya hemos visto, por ejemplo, con la educación. Pero con independencia de las causas, es preciso buscar soluciones.

En algunos lugares la solución ha sido la de crear foros adicionales para atender los asuntos especiales. Esa ha sido la solución estadounidense, la del “desvío”, que no me parece muy distinta a la europea y latinoamericana de tener foros especializados, aunque en los dos últimos casos, adscritos al poder judicial y no a los ministerios. Esa solución, sin embargo, no ha resultado siempre ser muy exitosa, sin perjuicio de que en ocasiones – y me refiero particularmente a los conflictos, al menos los puertorriqueños, en el foro laboral – los resultados hayan sido muy aplaudibles. Vimos ya un ejemplo de cómo un foro especializado, el Departamento de Asuntos del Consumidor puertorriqueño, no podía resolver en el plazo legal de 180 días que fue fijado por la Legislatura. El plazo, dicho sea de paso, había sido ampliado, pues poco antes era de 120 días. El Departamento ahora cuenta los 180 días desde que se celebra la audiencia, no desde que se somete el caso, para así no incumplir, dicen ellos.

Una segunda solución ha sido la de profesionalizar el Poder Judicial. En muchos lugares se han creado agencias adscritas a este poder para identificar las áreas problemáticas y tratar de resolverlas. Se recopilan estadísticas y se proponen cambios, pero estos llegan con mucha lentitud. En ocasiones el afán de “administrar” la justicia ha sido comprobadamente ineficaz. Así

²⁰ 73 Ed. U.P.R., 1986, a las páginas 124 y 125. La lista de Trías Monge incluía la necesidad de revisar los reglamentos internos del Tribunal Supremo y del Tribunal de Primera Instancia, lo que indica que se había logrado. Estimamos que procede un reexamen, veinte años después, pese a la aprobación de reglamentos nuevos producto de la adopción de la Ley de la Judicatura de 1994.

²¹ No debemos olvidar que las leyes y los códigos diz que modernos no eran de aplicación sino a un reducido grupo de personas. Los contratos de trabajo eran contratos, y por ello debía poseerse capacidad para consentir a ellos, pero un sector muy grande de la población veía como sus hijos menores de edad eran “contratados” a trabajar bajo condiciones infrahumanas pese a no tener la edad para consentir ni a un tribunal haber juzgado que ese “empleo” les era beneficioso. La prohibición de contratar por incapacidad era una que aplicaba sólo a las clases mejor acomodadas.

se desprende de los estudios del Prof. Máximo Langer, argentino, quien enseña en la Universidad de California en Los Ángeles y que ha estudiado este proceso en el Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia.²² No empecé a ello, la profesionalización es ciertamente parte de la solución, pues si no se saben las causas de los atrasos, nada puede hacerse para superarlas.

Pero no todos los cambios o los mecanismos en vigor han sido ineficaces. En Puerto Rico las causas principales de los atrasos en los casos civiles son el lento proceso de descubrimiento de prueba, que a veces se utiliza para agotar a la parte contraria, económica o psicológicamente; las múltiples posposiciones debido a conflictos de los abogados y la angustiada y costosísima búsqueda de peritos, máxime en casos en que deben testificar contra compañeros. Lo que vi en el Uruguay, con la obligación de que los abogados constituyan “residencia” en el lugar en donde está ubicado el juzgado, con la obligación de notificar a la parte contraria de la prueba que ha de utilizarse en el juicio, en lugar de depender exclusivamente de un descubrimiento para averiguarla y con la disponibilidad de los testigos peritos adscritos a un instituto técnico jurídico me parece que ayudan muchísimo a acelerar el proceso decisonal.²³

En años recientes los sistemas han propiciado la creación de métodos alternativos de resolución de disputas. Vi su uso, muy efectivo, en Rio Grande do Sul, y la información que se me suministró es que en São Paulo, al menos durante los años 1990, los jueces y otros que fungían como mediadores se quejaban que los ciudadanos insistían en que los centros de mediación, los Juzgados de pequeñas causas, permaneciesen abiertos incluso los viernes en la noche. Eso es una medida de éxito, que también se comprueba en Puerto Rico, pues allí la gran parte de las mediaciones se llevan a cabo entre personas que han sido referidas a los centros por otros ciudadanos, “clientes” les llamamos, satisfechos. Pero los Métodos alternos, o A.D.R.s, como le llaman los estadounidenses y los MARC, como le llaman los franceses, no son la solución ideal en todos los casos.

La Rand Corporation, “think tank” del gobierno de los Estados Unidos, sorprendió a muchos cuando evaluó el éxito de estos métodos implantados por el Civil Justice Reform Act de los años 1990. Concluyó la RAND que si bien los métodos son a veces muy adecuados, en general no ahorran tiempo o dinero, y en ocasiones pueden tornar el proceso en uno más largo y costoso. Conozco de la burocratización del uso de estos métodos en los procesos de Derecho de familia en el estado de la Florida y existe, desde hace décadas, críticas fuertes al uso de los mismos en situaciones en que una de las partes está en una posición de inferioridad social o psicológica.²⁴

Otra de las causas de dilación son, a veces, las apelaciones o los recursos de revisión de decisiones interlocutorias. Obviamente nadie busca dar al traste con el derecho de apelación, pues si no, la justicia de primera instancia sería también la de última, sin sujeción a la corrección que pueda darse en el proceso de alzada. Pero el recurrir constantemente al foro de alzada cuando el fallo está lejos de ser final a menudo lo que logra es alargar y encarecer la justicia, como han descubierto los estadounidenses que, en el foro federal y en algunos estados, han

22

XXX

23

Véanse los artículos XXX del Código General del Proceso uruguayo.

24

XXX

impuesto el llamado “finality rule” para evitar revisiones de decisiones interlocutorias salvo que con ello se evite un largo e innecesario juicio.²⁵

El uso de proyectos de sentencias, común en los Estados Unidos y Puerto Rico, y el de formularios, común en estos y muchos otros lugares, es también una medida de eficiencia que debe estudiarse. No es bueno que todo fallo se resuelva llenando espacios en blanco en un formulario, pero muchos casos son rutinarios, y el uso de estos métodos no hace a la justicia menos individualizada. Y el uso de proyectos que el juez le pide a un abogado que prepare es perjudicial sólo cuando el juez no revisa los proyectos y los hace suyos. Cuando era juez solía indicarle a los abogados los puntos que deseaba que trataran, las conclusiones de hechos y las determinaciones de derecho que quería que aparecieran. Su labor era la de cumplir mi mandato, dejándome tiempo para resolver otros asuntos.

Obviamente mis sugerencias son aisladas y reflejan lo mucho que no sé de cómo puede adjudicarse con eficiencia. Es por ello que les pido que examinen sus ordenamientos, desde el punto de vista empresarial, si se quiere, para ver cómo el sistema puede hacerse más eficiente y por ello más relevante a quienes acuden a los foros judiciales. El poder judicial, he dicho y he de repetir, es una empresa. No es una empresa con fines lucrativos, pero no por ello puede estar ajena a las sugerencias que vengan de aquel otro mundo que se ha preocupado más que el judicial por hacer de la justicia una efectiva y eficiente. Es importante que se examinen los plazos de resolución, los gastos que implican para el sistema y para los ciudadanos, el costo y el rendimiento de los diversos tribunales y el rédito de estos, con conciencia de que no estamos buscando ganancias, pero sin olvidar que la justicia tiene que velar por los costos generales y sacarle el máximo provecho a lo que invierte, para evitar tornarse en un mecanismo inaccesible e irrelevante.

Al inicio de esta corta presentación les dije que me aterraba ver cómo las instituciones jurídicas pierden legitimidad. Sin embargo, no preocuparme por ello, no indagar en las causas y no buscar soluciones me aterra aún más. Es por ello que hago esta presentación y que le exhorto a que se unan a mí en este proceso de reflexión.