

LOS CIUDADANOS CORREN HACIA LOS TRIBUNALES: EL SISTEMA LEGAL EN PUERTO RICO ANTE LOS CAMBIOS DE LA “MODERNIZACIÓN”

Blanca G. SILVESTRINI*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La modernización y el nuevo sistema legal.* III. *El sistema legal a partir de los años setenta.* IV. *Conclusión.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La naturaleza del sistema jurídico se ha debatido en Puerto Rico a lo largo del siglo XX, pues han estado en aparente conflicto, o por lo menos en tensión, las normas del sistema civilista desarrolladas durante los cuatro siglos de colonialismo español y las del sistema anglosajón impuestas tras la invasión de Puerto Rico por los Estados Unidos en 1898. Aunque un sistema y otro se han contrapuesto en la retórica política, en la práctica ambos sistemas han coexistido, aunque no siempre en armonía normativa. Muchas de las tensiones entre estos dos cuerpos jurídicos, así como muchos de los cambios experimentados en el sistema legal en general, no han resultado directamente de doctrinas o teorías jurídicas como tal. Por el contrario, han sido el producto de la relación de estos asuntos legales con los procesos socioeconómicos que han acompañado la incorporación de Puerto Rico al mundo industrial y urbano. La tesis principal de este ensayo es que el sistema legal ha evolucionado para encarar los procesos de modernización y cambio social que Puerto Rico ha experimentado en el siglo XX y gradualmente ha logrado la confianza de los usuarios del mismo. A pesar de las críticas jurídicas, en la práctica, el desarrollo del sistema legal ha respondido a los

* University of Connecticut.

retos que los ciudadanos(as) le han planteado al mismo sistema para que éste responda a sus necesidades, más que a posturas teóricas sobre el mismo.

El proceso de cambio en el sistema legal en Puerto Rico ha sido distinto al de muchos países de América Latina. En buena parte de los países latinoamericanos los cambios en el sistema legal se han acelerado en el último cuarto del siglo. En Puerto Rico, sin embargo, los cambios fundamentales en el sistema legal responden a dos etapas anteriores: una relacionada con los cambios jurídicos impuestos por los Estados Unidos en las primeras décadas del siglo y la otra con la reforma constitucional de 1952. A partir de la década de 1970, como se analiza en este ensayo, se han hecho cambios que tienen que ver más con la organización del sistema que con la conceptualización del mismo. Sin embargo, no podemos ignorar que el contexto colonial en que se han dado estos cambios ubica a Puerto Rico en una situación excepcional frente al resto de América Latina.

En la literatura jurídica puertorriqueña es frecuente el uso de la frase “la defensa del derecho puertorriqueño” (e. g. Trías Monge, 1978, 1991; Delgado Cintrón, 1978, 1982, 1988). Precisamente debido al contexto colonial que mencionamos anteriormente, el derecho y el sistema legal han representado espacios significativos para el reclamo de la identidad nacional puertorriqueña por un grupo de juristas puertorriqueños. En su libro *El sistema judicial de Puerto Rico* (1978), el jurista e historiador José Trías Monge, uno de los estudiosos más prolíficos de la historia del derecho puertorriqueño, resume su “defensa” al señalar como un problema aún sin resolver “la creación para este país [Puerto Rico] de un derecho propio, de un derecho que responda primariamente a las necesidades y aspiraciones de nuestro pueblo, tal como se conciba por él, de un derecho formado por puertorriqueños o con su participación activa y considerado justo por los puertorriqueños” (255-256).

En general, estos puntos de vista acogieron los sentimientos de identidad cultural que surgían cada vez más intensos en Puerto Rico para enfrentar los procesos que acompañaron la americanización o trasculturación tras la guerra hispanoamericana. Sin embargo, un siglo más tarde y tras la reforma constitucional de 1952, se hace difícil justificar como

foráneo el producto del trabajo de miles de hombres y mujeres puertorriqueños que de una manera u otra han laborado para reconstruir el sistema legal durante más de medio siglo. De modo que mientras se proponía la tesis de la “defensa” del derecho, la mayoría de los puertorriqueños y puertorriqueñas empezó a usar con confianza los tribunales para resolver asuntos de toda índole, muchos de los cuales anteriormente se resolvían de maneras alternas, fuera de los tribunales.

En las nuevas salas judiciales donde laboraban miles de puertorriqueños y puertorriqueñas como funcionarios de los tribunales, se trataron de agilizar, no siempre exitosamente, las transacciones de comercio, se interpretaban disposiciones de las leyes protectoras de los obreros y se apoyaron reclamos de igualdad social y de género, entre otros. El uso de los tribunales fue con más y más frecuencia el método común y efectivo de la ciudadanía para resolver sus problemas y controversias en forma pragmática sin entrar en las consideraciones que se invocaban como críticas al sistema legal.

Este ensayo desarrolla dos ideas centrales. Primero, presenta cómo los modelos de modernización desarrollados en Puerto Rico, sobre todo a partir de la constitución del Estado Libre Asociado (ELA) en 1952, implicaban una redefinición práctica del sistema legal. Segundo, relaciona este nuevo sistema legal con las formas en que la ciudadanía desarrollaba una mayor dependencia respecto de los tribunales para la solución de conflictos y el fomento de ciertos cambios sociales con más efectividad. El ensayo está dividido en dos partes. La primera parte relaciona los procesos de modernización formal con el sistema legal. La segunda examina los cambios a partir de la década de 1970 en la organización del sistema legal y el aumento significativo del uso de los tribunales para la solución de conflictos de carácter social y económico. A fin de cuentas, los reclamos de diferenciación del derecho puertorriqueño frente a otros sistemas de derecho, en la práctica han cedido ante el uso continuado del sistema legal.

II. LA MODERNIZACIÓN Y EL NUEVO SISTEMA LEGAL

Por más de tres décadas, los informes anuales de la Administración de los Tribunales comentaban el aumento en los casos que atendían los tribunales, así como la complejidad de los mismos. Año tras año, en las

peticiones presupuestarias a la legislatura se mencionaba que por estas dos razones los tribunales necesitaban más personal especializado y mejores instalaciones físicas para poder atender las demandas al sistema. Como veremos en este capítulo, el sistema legal ha tratado de reorganizar sus servicios en la forma que cree más eficiente, estableciendo distintos niveles de tribunales, cambiando la competencia de algunos y añadiendo servicios profesionales que pudieran aliviar la carga judicial (véase el *Informe anual* de la Administración de Tribunales, 1973-1974, 1988-1989, 1992-1993).

Uno de los problemas que el sistema ha enfrentado es cómo presentar esta situación ante otras agencias del gobierno y el público de forma persuasiva. A primera vista las estadísticas recopiladas por la Administración de Tribunales no presentan un aumento significativo de la tasa de casos por población durante el periodo 1974-1994. Sin embargo, como veremos, esto no significa que los tribunales estén trabajando menos ni que haya disminuido el número de personas que reclaman en el sistema. Una de las razones para la discrepancia entre las estadísticas y los reclamos de mayores recursos es que las mismas medidas que se han tomado para reformar el sistema hacen muy difícil tener una base de datos comparable para las tres décadas. Ante las necesidades de reforma, se han creado niveles de tribunales o se ha cambiado la cuantía necesaria para la competencia o el tipo de casos que cierto tribunal atiende. De modo, por ejemplo, que casos que antes atendía el Tribunal de Distrito luego se ven en el Superior y viceversa.

El Tribunal Superior sirve como ejemplo para entender las divergencias entre el proceso de reforma y la recopilación de datos en un momento de cambio social rápido. La tabla 1 muestra el aumento en el volumen de casos del Tribunal Superior durante 1965-1985. Pero a partir de 1985 se nota una reducción en los casos resueltos y pendientes al final del año fiscal. Sin embargo, al tomar en consideración los informes sobre el sistema judicial se observa que buena parte de la reducción se debió a la reorganización de los tribunales a través de un cambio en la competencia del tribunal, que entre otros aumentaba el valor de los daños para reclamar en el Tribunal Superior.

Lo mismo ocurrió en el ámbito penal cuando entre otros asuntos se movieron del Tribunal Superior buena parte de los procedimientos preliminares. Estos cambios en aspectos formales de organización de los tribunales estuvieron acompañados también por una reorganización del gobierno como tal que afectó los tribunales. Se crearon nuevas agencias administrativas, algunas con facultades judiciales, que recanalizaban muchos de los reclamos. Estos casos atendidos en primera jurisdicción por el foro administrativo llegaban luego en revisión al Tribunal Superior, pero habían ya pasado por varios niveles de consideración administrativa que antes no tenían. De manera que para efectos de este trabajo es pertinente preguntar si este aparente descenso estadístico en los casos refleja una falta de confianza en los tribunales o si está relacionada con los mismos procesos de modernización que estaban ocurriendo en Puerto Rico. Consideramos que tanto la reestructuración del sistema judicial llevada a efecto entre 1952 y 1970 como las enmiendas que se hicieron posteriormente explican estas divergencias, ya que ambos procesos estaban diseñados para aliviar la tarea de los tribunales y hacerla más eficiente.

TABLA 1. NÚMERO DE CASOS CRIMINALES Y CIVILES
A RESOLVER Y CASOS PENDIENTES DE RESOLVER AL FINAL DEL AÑO
FISCAL POR EL TRIBUNAL SUPERIOR (1965-1966 A 1995-1996)

Año fiscal	Casos atendidos		Casos pendientes a fin de año	
	Criminales	Civiles	Criminales	Civiles
1965-1966	20,231	62,995	7,083	28,089
1974-1975	58,351	137,942	27,274	54,568
1985-1986	48,702	127,730*	17,318*	42,756*
1995-1996	61,390	144,063*	20,420*	36,805*

* La cifra refleja la reorganización de la competencia del Tribunal Superior y del Tribunal de Distrito.

Fuente: *Informe anual* de la Administración de Tribunales.

TABLA 2. CASOS NUEVOS O RADICACIONES DE CASOS
EN EL TRIBUNAL SUPERIOR, 1965-1998

	1965-1966	1970-1971	1974-1975	1988-1989	1996-1997***	1997-1998***
Casos penales	13,499	19,810	35,103	86,662	86,614	93,425
Casos civiles	38,225	N. I.*	76,981	86,662**	139,802	156,633

Fuente: *Informes anuales, Administración de los Tribunales*.

* El *Informe anual* de Administración de los Tribunales no provee información para este año, pero explica que “estas radicaciones siguieron un curso ascendente” (p. 75).

** Cifra que refleja la reorganización de la competencia del Tribunal Superior para disminuir los casos que éste atiende.

*** En enero de 1995 entró en vigor una nueva Ley de la JUDICATURA aprobada el 28 de julio de 1994 que consolida en un Tribunal de Primera Instancia la competencia de los anteriores Tribunal Superior, Tribunal de Distrito y el Municipal.

El *Informe anual* de la Rama Judicial de Puerto Rico para el año fiscal 1973-1974 muestra un aumento significativo en los casos atendidos por el tribunal en una década. Aunque por las razones indicadas es difícil comparar exactamente el volumen de casos, el informe incluye tres categorías —los casos nuevos presentados, los casos resueltos y los pendientes—, consideramos que la primera puede servir como indicador del uso del sistema por los ciudadanos. La tabla 2 presenta información sobre los casos nuevos atendidos por el Tribunal Superior de 1965 a 1998. En los diez años entre 1965 y 1975 el aumento de los casos civiles fue de 98%. En los años fiscales de 1996-1997 y de 1997-1998 hubo un aumento de 12%. Aunque las cifras no son estadísticamente comparables por los cambios en el sistema, proveen un trasfondo para comenzar a inquirir sobre el sistema legal en Puerto Rico. Cada aumento significativo estuvo acompañado de aumentos en el presupuesto operacional e intentos de reorganización de los tribunales que aumentaron la complejidad del sistema.

TABLA 3. COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA RAMA JUDICIAL, 1988-1999

Años	Dólares asignados
1988-1989	82,037,826
1993-1994	113,929,986
1996-1997	125,346,249
1998-1999	155,346,000

Fuente: Informes anuales de la Administración de Tribunales. Las cifras no incluyen las asignaciones adicionales que otorga la Legislatura de Puerto Rico.

Por sí solos, estos cambios no son excepcionales, sino que siguen la tendencia de muchos otros países. En Puerto Rico, sin embargo, hay unas consideraciones particulares que deben tomarse en cuenta. Uno de los elementos que hacen interesante el caso de Puerto Rico es que la tendencia a un uso cada vez mayor de los tribunales para resolver asuntos civiles ocurrió en medio de crecientes críticas de parte de algunos sectores al sistema legal por su “acomodación” y hasta “asimilación”, por tomar prestados términos antropológicos, al sistema legal norteamericano (Trías Monge, 1978). Es de suponer que frente a las críticas intensas, el sistema legal perdiera credibilidad ante los ciudadanos, quienes buscarían otras formas de resolver sus controversias o tratarían de lograr cambios que atendieran las críticas. En la práctica, no ocurrió ni lo uno ni lo otro. Por el contrario, el sistema se hizo cada vez más complejo y adoptó continuadamente el modelo legal norteamericano, sin que aparecieran en su funcionamiento grandes dislocaciones prácticas.

Aunque el sistema legal estuvo incluido en la política pública de incorporación de Puerto Rico al mundo socioeconómico norteamericano desde principios del siglo XX, se convirtió también en un espacio tanto de afirmación como de cuestionamiento de los nuevos procesos que se estaban experimentando. Por un lado, a partir de 1898 el gobierno norteamericano usó el sistema legal para establecer su poder, legitimarlo y consolidar con eficiencia su permanencia en un territorio que había obtenido por la fuerza (Nazario Velasco, 1999). Por otro, el sistema de justicia permitió y fomentó el proceso de cambio sociocultural que buscaban diversos sectores de la población (Rivera Ramos, 2001, 21, 236). Se

incorporaron nuevas normas y procedimientos jurídicos que a la larga ampliaron el número de puertorriqueños(as) que de algún modo participaban en el sistema legal. Nuevos sectores de la sociedad, algunos de la élite y otros de grupos intermedios, se convirtieron en abogados, jueces y personal de las cortes o fueron llamados como jurados en los procesos criminales. Además, ese mismo sistema legal que algunos juristas criticaban como colonial y foráneo creó unos espacios para que personas y grupos subordinados pudieran cuestionar el poder tanto de intereses metropolitanos como puertorriqueños. A largo plazo, el sistema legal se convirtió en foro abierto para la creación y recreación de nuevos derechos e instituciones jurídicas en consonancia con los tiempos.¹

No hay duda de que una de las formas de control del gobierno norteamericano después de la ocupación fue a través de la “modernización” del sistema judicial. Tampoco hay duda de que con el nuevo sistema político se incorporaron nuevas doctrinas, leyes y teorías jurídicas.² Pero lo que sí se puede preguntar es qué efecto tuvieron estos cambios en el modo en que la gente entendía y usaba el nuevo sistema establecido. El sistema legal español existente en 1898 en Puerto Rico constaba de tres niveles. En el nivel inferior estaban los tribunales municipales, presididos por jueces que no eran abogados, quienes cobraban tarifas a

¹ A partir de las reformas del 1952, el sistema legal se “apuertorriqueñizó”; es decir, comenzó a responder más directamente a los modos de pensar de los puertorriqueños y a las necesidades del país. Su legitimidad se siguió cuestionando por los teóricos, pero mucho menos por los usuarios. Queda abierta todavía la pregunta de cómo ganó legitimidad el sistema legal ante buena parte de la profesión jurídica y de los usuarios. En este trabajo se presentarán las tendencias generales, pero quedan por desarrollarse estudios más detallados sobre el asunto.

² Inmediatamente después que se estableció el gobierno militar de Estados Unidos en Puerto Rico en 1898, el Congreso de Estados Unidos comenzó a estudiar las condiciones del territorio recientemente adquirido. Uno de los aspectos que se estudió fue el sistema legal, el cual se consideraba una pieza fundamental en el proceso de americanización y cambio cultural. Esta idea quedó plasmada por el gobernador G. W. Davis en unas audiencias congresionales en 1900, cuando expresó: “...realizing that this judicial system was unknown to Americans, realizing that it was the hope and expectations of Porto Ricans to become Americans, and that it was the expectation of Americans that the... system of procedure be made as far as possible to correspond with our own...” [“tomando en cuenta que este sistema judicial era desconocido para los norteamericanos, y que era la esperanza y expectativa de los puertorriqueños el convertirse en norteamericanos, así como que los norteamericanos esperaban que... el sistema de procedimiento se aproximara en la mayor medida de lo posible al nuestro...”] (United States Congress, 1900, 7).

los litigantes y a menudo eran criticados por sus decisiones (Nazario Velasco, 1999; Carroll, 1899, 24). Luego estaban los juzgados de primera instancia o de instrucción, con jurisdicción primaria en los casos civiles e investigativa en los criminales que eran luego llevados a las audiencias criminales que constituían tribunales superiores. En el nivel apelativo, la Audiencia Territorial de San Juan veía tanto los casos criminales como los civiles, que todavía podían elevarse al Tribunal Supremo con sede en Madrid. El derecho sustantivo español había pasado por un intenso proceso de reforma precisamente en las dos décadas anteriores a la guerra hispanoamericana (Delgado Cintrón, 1982; Nazario Velasco, 1999), por lo que tanto sectores puertorriqueños como norteamericanos reconocieron que en ese momento el derecho como tal se adecuaba a las nuevas demandas de la sociedad cambiante. Sin embargo, ambos sectores criticaban el funcionamiento de los tribunales españoles en Puerto Rico, la parcialidad con que se percibía a los jueces y la falta de procedimientos que garantizaran los más elementales derechos (Carroll, 1899, 296-315).

Los largos años en que se demandaban reformas frente a España no fueron olvidados fácilmente por sectores que vieron, con la llegada de los Estados Unidos, que se acercaba la deseada modernización del sistema. Con el gobierno militar, rápidamente se instauró un proceso de reforma judicial que estableció el juicio por jurado, los procedimientos apelativos, el *habeas corpus*, el *injunction* y reestructuró la administración de la justicia (Nazario Velasco, 1996). Pero esas mismas reformas justificaron la presencia y poder de Estados Unidos en Puerto Rico y dieron legitimidad a numerosas instancias de represión metropolitana (Rivera Ramos, 2001, 236). Por lo que a pesar de que algunas de las reformas fueron aceptadas, al mismo tiempo se generó una fuerte oposición al gobierno que las implantaba. Sin embargo, en ese periodo inicial se desarrollaron instituciones básicas del *rule of law*, que aunque defectuosas por sus orígenes coloniales, rápidamente se hicieron parte de los valores jurídicos puertorriqueños. De manera que esa primera reforma de hace más de un siglo resultó fundamental para la que se hizo a partir de 1952 durante la etapa constitucional. Creó unas instituciones básicas del *rule of law* que fueron la base para todas las reformas poste-

riores y que, aunque inicialmente fomentadas por los norteamericanos, muy rápidamente se hicieron parte de los valores jurídicos puertorriqueños.

Junto a la reforma formal del sistema legal se llevó a cabo otra que resultó muy importante en la aplicación de las nuevas ideas: la creación de una escuela de derecho en 1913, adscrita a la Universidad de Puerto Rico.³ Si el sistema legal iba a responder a nuevas concepciones y nuevas estructuras de organización debía atenderse el adiestramiento de los abogados. El Departamento de Leyes, como inicialmente se llamó, se organizó a la usanza norteamericana y en 1916 fue acreditado por el Departamento de Educación de Nueva York. El programa se convirtió en uno de cuatro años en el que se exigían estudios universitarios previos para la admisión, diferencia significativa a otras jurisdicciones latinoamericanas.⁴ El currículo de derecho fue un elemento muy significativo para arraigar los principios de ese nuevo sistema legal que se implantaba en Puerto Rico a principios de siglo. Organizado con la estructura norteamericana del *case law*, en los cursos se enseñaban los tratadistas civiles al tiempo que se daba énfasis a la casuística del *common law*. Se incorporó el estudio del derecho norteamericano mano a mano con el civilista, lo que poco a poco tuvo un efecto en el modo en que se plantearon los casos y se definía la teoría del derecho. Pero aún más importante fue el proceso por el cual el derecho, como campo de estudio, se hizo ciencia, “se sometió a los rigurosos modos de análisis que la racionalidad moderna requería y ayudó a legitimar, como científicas, las formas de organización social de naturaleza capitalista y liberal plasmadas en los códigos” (Nazario Velasco, 1996, 399; Delgado Cintrón, 1980).

Trías Monge ha explicado cómo a través de este proceso de adiestramiento de los abogados se fueron mezclando ideas de los dos sistemas jurídicos, a su parecer en forma errónea (Trías Monge, 1978, 245). En la práctica, el proceso, aun para los abogados, resultó ser complejo. Aunque

³ La fundación de la Universidad de Puerto Rico en 1903 fue parte de ese proceso inicial de “modernización” al que hemos hecho referencia tanto por su organización como porque adiestró a buena parte de los profesionales que se embarcaron en tareas y proyectos para llevar a cabo los cambios.

⁴ En 1938 se estableció como requisito de admisión al programa de derecho un grado de bachillerato. En 1944 la Escuela de Derecho se unió a la Association of American Law Schools y en 1945 fue acreditada por la American Bar Association.

...la americanización del derecho se presenta como una lucha entre grupos políticos, socioeconómicos y profesionales, tanto criollos como norteamericanos, que trataron de imprimirle contenidos particulares y darle significados concretos al proceso... especialmente durante los primeros años del régimen norteamericano, los abogados criollos trataron de apropiarse de la americanización para respaldar sus proyectos propios (Nazario Velasco, 1996, 401).

Uno de esos proyectos, posiblemente el más importante para la sobrevivencia y legitimación de la profesión, fue la legalización de los procesos de solución de problemas, es decir, la dependencia cada vez mayor de los tribunales para resolver asuntos y conflictos entre ciudadanos o entre el Estado y sus ciudadanos. El acceso a los tribunales se facilitó al convertirse en un proceso accesible y popular y redefinirse como lo normal en el reclamo de los ciudadanos.

No fue hasta la década de 1950, como consecuencia del reconocimiento, por el Congreso de Estados Unidos, de que Puerto Rico podía organizar su gobierno propio, que se comenzó a reestructurar el sistema legal en Puerto Rico como lo conocemos en el presente. La Ley Orgánica de la Judicatura aprobada en 1950 constituyó a Puerto Rico en un solo distrito judicial, en el cual los tribunales ejercerían su jurisdicción sobre la totalidad del territorio. Esto resolvió parcial y temporalmente algunos problemas prácticos, tales como la distribución desigual del trabajo de los jueces, el uso deficiente de los fondos públicos y la congestión en los calendarios judiciales. Sin embargo, todavía quedaban problemas tales como la carga desigual de los tribunales municipales y los juzgados de paz, los que después de todo dependían de la distribución de la población y de la complejidad de las estructuras socioeconómicas de cada pueblo. Mientras había unos tribunales muy sobrecargados, el trabajo en otros era más liviano.

La constitución del ELA en 1952 reorganizó totalmente la rama judicial. Delineó los parámetros de acción del Tribunal Supremo de Puerto Rico y le dio autoridad para establecer un sistema de justicia integrado. Tanto en la labor de redacción de la Constitución como en la implantación de las medidas subsiguientes participaron prominentes abogados puertorriqueños, la mayor parte educados en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. En las propuestas sometidas al efecto y en la legislación nueva aprobada abundan las referencias a la “adminis-

tración responsable” y al “funcionamiento eficiente” que el nuevo sistema sustentaría para llevar a cabo un trabajo jurídico de carácter científico.

Uno de los nuevos principios rectores, que a la larga constituyó un cambio radical de esta reforma del sistema legal, fue el principio de independencia judicial, que se ejercería sin menoscabar el balance de poderes entre las tres ramas del gobierno. Este principio se expresó en distintas formas tanto por la Comisión de la Rama Judicial que redactó y recomendó a la Asamblea Constituyente de 1952 los artículos relacionados con el sistema legal como en la misma Constitución. El mismo está incluido en la estructura de la rama judicial, al crear constitucionalmente el Tribunal Supremo como tribunal de última instancia y dejar a éste el poder de organizar las instancias inferiores.

El otro principio constitucional importante fue la creación de un sistema integrado de tribunales en cuanto a jurisdicción, funcionamiento y administración. Ya desde aquel momento se consideró que este sistema integrado sería más eficiente, permitiría la distribución equitativa del trabajo y daría mayor flexibilidad en los aspectos administrativos (Informe de la Comisión de la Rama Judicial, 1961, 2609). Rompía con las ideas anteriores sobre los tribunales especiales, ya que daba énfasis a la especialización de los jueces en vez de los tribunales como modo de reducir la necesidad constante de aumentar el número de jueces. Como parte de la garantía de independencia judicial, la Comisión de la Rama Judicial recomendó a la Asamblea Legislativa la adopción de varias medidas que prohibían la participación política de los jueces.

En la Ley de la Judicatura de 1952, que se aprobó como consecuencia de la Constitución del ELA, hay dos elementos nuevos que apoyan esta nueva concepción científica del sistema legal. El primero fue la organización de las conferencias judiciales. Este programa iba encaminado a lograr el mejoramiento de la administración de la justicia a través de la evaluación y crítica del funcionamiento de los tribunales (Informe sobre la Ley de la Judicatura de Puerto Rico [1952], 141). Las conferencias judiciales también fomentaron el desarrollo profesional tanto de los jueces y abogados como del resto del personal técnico del tribunal. Además, las conferencias judiciales contribuyeron a expandir el papel de los tribunales en aspectos sociales y económicos, ya que muchos de los temas discutidos tendían el puente entre lo jurídico y la sociedad al estu-

diar asuntos y problemas de interés más general, pero de consecuencias legales.⁵

El segundo elemento nuevo fue el establecimiento de un programa de ayuda legal a personas con bajos recursos económicos. Hasta ese momento las necesidades de este sector de la población se atendían con el nombramiento de abogados de oficio, quienes en realidad no contaban con los recursos para efectuar su trabajo adecuadamente. La población puertorriqueña de escasos recursos no podía acudir a los tribunales, aun para reclamar sus derechos fundamentales, porque no podía pagar el costo de la litigación. Según la Ley de la Judicatura, el Tribunal General de Justicia y la Oficina de la Administración de los Tribunales coordinarían con el Colegio de Abogados y la Universidad de Puerto Rico un programa para “estimular el desarrollo de medios enérgicos y eficientes para proporcionar ayuda legal a aquéllos que la necesiten” (Trías Monge, 1978, 141). Estos programas han tenido un carácter limitado por la falta de recursos, pero han sido importantes en el proceso de legalización de la sociedad, ya que personas que anteriormente no tenían acceso a los tribunales ahora pueden elevar sus reclamos judicialmente.

Ambas medidas coinciden con la reorganización del currículo de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y su expansión para incluir una Clínica de Ayuda Legal. Había, pues, una armonía institucional entre los objetivos del nuevo gobierno en cuanto al sistema legal y el apoyo que brindaba la Universidad de Puerto Rico, como única institución de educación superior del Estado. Además, durante los primeros quince años después de la aprobada la Ley de la Judicatura de 1952, bajo la supervisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico, se hicieron importantes estudios sobre problemas particulares como los del tribunal de menores, el sistema de mérito en los tribunales y la eficiencia judicial, en los que también colaboró la Universidad de Puerto Rico.⁶

⁵ Un buen ejemplo de esto han sido algunos de los estudios más recientes de la conferencia jurídica, tales como el Informe sobre el discriminación por razón de género en los tribunales (Tribunal Supremo, 1995).

⁶ Es interesante señalar que para ambas medidas se usan modelos del sistema legal de Estados Unidos, el cual tanto a nivel federal como estatal estaba institucionalizando la ayuda a los sectores pobres a la vez que promovía el desarrollo profesional del personal del tribunal más allá del ámbito de las escuelas de derecho.

Como ejemplos de los nuevos estudios sobre el sistema judicial que se realizaron con posterioridad a las reformas de 1952, véase Trías Monge (1978, capítulo XIII).

Con la reforma profunda que se instaura en Puerto Rico a partir de la Constitución de 1952 ocurre un proceso de extensión del sistema legal, en el sentido que algunos estudiosos han señalado recientemente (Toharria, 2001; Merryman, 1999). El sistema legal toma mayor credibilidad por su reclamo de independencia judicial, así como por la retórica de eficiencia e imparcialidad que rodean la constitución de la nueva rama judicial. El sistema, como veremos, comienza a penetrar en aspectos de la vida social que antes estaban fuera de éste, al mismo tiempo que responde a las nuevas situaciones que surgían con los procesos socioeconómicos que se experimentaban. Precisamente, es la confianza de los ciudadanos en el sistema legal que, como sostendremos en este trabajo, permitió la expansión de los tribunales.

En el periodo 1952-1965, Puerto Rico experimentó una serie de cambios profundos. La economía se transformó de una predominantemente agrícola a una industrial. Se establecieron cientos de fábricas en las cercanías de las ciudades, lo que fomentó el crecimiento urbano. Las mujeres entraron al mercado industrial y de servicios en grandes números y en ciertos sectores desplazaron la mano obrera varonil (Silvestrini, 1980). Muchas de estas nuevas formas de estructura social crearon situaciones con repercusiones legales directas, como lo fueron el derecho administrativo, los asuntos laborales y de negocios. Esto también tuvo consecuencias indirectas. Por ejemplo, en la sociedad urbana e industrial aumentaron los reclamos por responsabilidad extracontractual, por asuntos de sucesiones o de relaciones de familia, entre otros. El sistema legal se modificó no sólo para atender las presiones producidas por estos cambios, sino para agilizarlo y ponerlo a tenor con los tiempos.

La reestructuración del sistema legal de 1952 tuvo dos consecuencias evidentes. Por un lado, aumentó significativamente el número de jueces y abogados litigantes, y por otro creó una serie de programas de apoyo con personal profesional y paralegal del tribunal. El número de jueces superiores autorizados aumentó de 30 en 1952 a 89 en 1976 (Administración de Tribunales, 1974-1975, B-1). El número de estudiantes de derecho aumentó al organizarse dos escuelas privadas que seguían el modelo de la Universidad de Puerto Rico. Para el final de la década de 1990, Puerto Rico tenía tres escuelas de derecho acreditadas y más de 15,000 abogados (Colegio de Abogados, 1998).

El aumento en el número de jueces estuvo acompañado de una expansión en el número y las funciones del personal profesional y técnico de los tribunales. Se reclutaron procuradores y técnicos en relaciones de familia y en asuntos de menores. Algunos eran abogados y otros ejercían funciones investigativas y de asesoramiento a los tribunales. Se comenzaron a usar más frecuentemente los profesionales de la salud, especialmente psicólogos y consejeros, cuyas recomendaciones tenían cada vez más fuerza en las decisiones de los jueces. En lo criminal, los oficiales socio-penales, los de libertad bajo palabra y los de programas de desvío han adquirido un papel central en el sistema de justicia. En la práctica todo este andamiaje judicial ha tenido resultados algo contradictorios. Al mismo tiempo que se profesionalizó la administración de la justicia y mejoraron los servicios a los ciudadanos, los procesos han resultado más complejos y han continuado las demoras en la resolución de casos, y es frecuente la insatisfacción de los ciudadanos con un sistema que no siempre resuelve sus reclamos con prontitud.

Aunque es difícil medir con precisión los efectos de la reorganización del sistema legal en términos de la relación tribunales-clientes o de la resolución de casos, hay algunos indicadores que muestran que el sistema se volvió más eficiente aunque todavía quedaban múltiples problemas por resolver. La tabla 4 muestra que el número de casos pendientes al comenzar el año (véase columna 2) y número de casos activos (columna 6) aumentó cada año entre 1965 y 1975. Al mismo tiempo las diferencias entre casos activos y pendientes al final del año disminuyó 5% en esos diez años (compárese la columna 6 con la 10). Parte de esta diferencia puede atribuirse a que los casos nuevos de jurisdicción original en el Tribunal Superior se duplicaron, lo que indica un mayor número de usuarios. Sin embargo, en términos de la resolución de casos, el aumento en los casos contenciosos nuevos (columna 7) fue de más de 100%, con los no contenciosos aumentando sólo el 3.7% de 1965 a 1975.

TABLA 4. MOVIMIENTO DE CASOS EN EL TRIBUNAL SUPERIOR
AÑOS FISCALES 1965-1966 A 1974-1975

<i>Año</i>	<i>Casos al comenzar el año fiscal</i>	<i>Jurisdicción original</i>	<i>Nuevos casos</i>	<i>Total</i>	<i>Total de casos activos</i>	<i>Contenciosos</i>	<i>Otros**</i>	<i>Casos resueltos</i>	<i>Total</i>	<i>Casos sin resolver</i>
		<i>Otros*</i>		<i>Total</i>						
1965-1966	24,770	36,869	1,356	38,335	62,995	17,165	17,741	34,906	28,089	
1966-1967	26,966	38,273	1,376	39,649	66,615	18,930	20,542	39,472	27,143	
1967-1968	26,134	42,278	1,453	43,731	69,865	19,623	21,475	41,098	28,767	
1968-1969	27,285	45,929	1,303	47,232	74,517	20,765	19,781	40,546	33,971	
1969-1970	31,824	47,424	1,724	49,148	80,972	23,862	20,311	44,173	36,799	
1970-1971	35,260	51,339	1,605	52,944	88,204	26,146	20,353	46,499	41,705	
1971-1972	40,691	59,461	1,891	61,352	102,043	31,279	21,670	52,949	49,094	
1972-1973	47,786	65,455	2,412	67,867	115,653	34,072	24,793	58,865	56,788	
1973-1974	54,128	71,885	2,120	74,005	128,133	39,455	25,808	65,263	62,870	
1974-1975	60,961	75,548	1,433	76,981	137,942	45,190	38,184	83,374	54,568	

* Otros casos nuevos incluía aquellos transferidos al Tribunal Superior, apelaciones del Tribunal de Distrito y los casos reinstalados.

** Otros casos resueltos incluía los desestimados, desistidos y los apelados al Tribunal Supremo.

Fuente: *Informe anual de la Administración de los Tribunales, 1974-1975.*

La tabla 4 muestra los porcentajes en la distribución de los casos según su materia en el Tribunal Superior en 1974-1975. El 33% de los casos atendidos por el Tribunal tenía que ver con las relaciones de familia. Los casos de divorcio presentados durante 1975 aumentaron en 45% al compararse con el año fiscal de 1965. Esos datos son interesantes, porque tradicionalmente esa era una de las áreas que quedaba en el ámbito privado y en el que el sistema legal intervenía lo menos posible. Sin embargo, uno de los cambios significativos del sistema legal durante la década de 1970 fue en este particular. Con la incorporación de un número mayor de mujeres en los sectores profesionales e industriales de la economía y la correspondiente movilización feminista en las décadas de 1960 y 1970, muchos grupos comenzaron a reclamar el reconocimiento legislativo de la igualdad de los géneros.

A pesar de que la Constitución del ELA prohibía el discriminación por razón de sexo, a comienzos de los setenta quedaban vigentes innumerables preceptos legales que afianzaban el discriminación y la subordinación de las mujeres. Gracias al trabajo de diversos grupos feministas, surgieron planteamientos tanto en el derecho laboral como en el de familia para eliminar, o por lo menos mejorar, esta situación. El Código Civil de 1902, revisado en 1930, era reflejo de prácticas sociales que mantenían a muchas mujeres, sobre todo las casadas, en un estado de subordinación a sus maridos. No fue hasta la década de 1970, particularmente en virtud de la reforma de 1976, que se aprobaron nuevos cambios al derecho de familia, tales como la co-administración de la sociedad de gananciales y los roles compartidos en la crianza de los hijos. Estos cambios legislativos, junto a la reestructuración del sistema de la administración de la justicia, han abierto las puertas para que un número significativo de mujeres reclame derechos para ellas y para sus hijos en los tribunales.

Sin embargo, debido a que las desigualdades en el ámbito socioeconómico todavía persisten, no siempre estas reformas del sistema han beneficiado a todas las mujeres por igual. De pronto, las mujeres, sobre todo las de menos recursos, se han hecho excesivamente dependientes de los procesos judiciales, sin que éstos sean eficientes en la práctica. Las dilaciones en los tribunales continúan (compárese el *Informe anual* de la Administración de Tribunales, 1974-1975, 1988 y 1994-1995, 22). Además, las ideas preconcebidas sobre los roles de género no se han eliminado, y la falta de modos directos y eficaces de hacer cumplir las de-

cisiones sobre relaciones de familia tienen por consecuencia que, a pesar de los cientos de casos que se atienden, todavía el derecho de familia es un área del sistema legal que necesita esmerada atención. Igual que en otros aspectos, quedan aún por resolver las tensiones e incongruencias tanto prácticas como legales que reclaman los nuevos tiempos.

TABLA 5. PORCENTAJE DE LOS CASOS POR MATERIA EN EL TRIBUNAL SUPERIOR, 1965-1966 Y 1974-1975

1964-1965		1974-1975	
Materia	%	Materia	%
Relaciones de familia	26	Portación de armas	34.6
Criminales graves	20	Relaciones de familia	33.3
Portación de armas	12	Procedimientos especiales	12.8
Procedimientos especiales	11	Propiedad	6.0
Criminales menos graves	10	Daños y perjuicios	5.0
Propiedad	8	Cobro de dinero	3.7
Daños y perjuicios	8	Otros	2.7
Cobro de dinero	5	Recursos extraordinarios	1.9

Fuente: *Informe anual* de la Administración de los Tribunales, 1974-1975.

Los cambios en la práctica del derecho de familia y en el modo en que el sistema legal puertorriqueño ha atendido la creciente demanda en esta área nos lleva a reflexionar sobre los planteamientos que hicimos al principio de este trabajo. ¿Es que hay una contradicción o tensión entre las funciones de los sistemas legales cuando los tribunales no sólo entienden, por ejemplo, en la determinación de las pensiones alimenticias de los hijos menores, sino que las recaudan a través del establecimiento de un programa de supervisión del cumplimiento de estas obligaciones? ¿Deben los tribunales responder a los cambios sociales creando activamente nuevos conceptos, tales como el divorcio por consentimiento mutuo? ¿Deben dejar de intervenir los tribunales cuando se interceptan el derecho de seguros, el de contratos y el de familia en la división de bienes gananciales porque se incorporen elementos sociales que no estaban presentes en el Código Civil antes de 1900? ¿Pueden considerarse como

extraños al derecho puertorriqueño estos nuevos elementos que se han adoptado frente a los cambios de la modernización? En la práctica, el aumento en el uso de los tribunales por los ciudadanos(as) para resolver controversias cotidianas está relacionado con la transformación que el sistema legal ha tenido frente a los cambios socioeconómicos de Puerto Rico durante este siglo.

III. EL SISTEMA LEGAL A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA

Hacia el final de la década de 1960 y principios de los setenta se comenzaron a notar en Puerto Rico algunas de las consecuencias negativas del proceso de modernización que había ocurrido en las décadas anteriores. Mientras el número de habitantes seguía aumentando y el 50% de la población tenía menos de 21.5 años, el deterioro de la agricultura se aceleraba. Las nuevas industrias no proveían suficientes oportunidades de empleo, de modo que el desempleo no menguaba a pesar de las políticas desarrollistas del gobierno. Existía un excesivo desplazamiento de las poblaciones rurales a las zonas urbanas o a las grandes ciudades del este de Estados Unidos, mientras diversos sectores experimentaban desplazamientos en sus condiciones de vida. El aumento en delitos donde el agresor y la víctima no se conocían fue uno de los cambios cualitativos de ese periodo (Silvestrini, 1980, 115). Las tensiones interpersonales y comunales se multiplicaron a la par que desaparecían los medios más tradicionales de resolver conflictos. Las agresiones graves, los robos, los escalamientos y los hurtos de auto aumentaron en tal magnitud que hacían difícil la convivencia cotidiana. Poco a poco, tanto en lo criminal como en lo civil, aumentó la dependencia de las personas para resolver sus nuevos problemas urbanos: las contrataciones, el desplazamiento en las relaciones de familia, el efecto de una sociedad dependiente de los automóviles, los nuevos reclamos laborales y el control de la criminalidad.

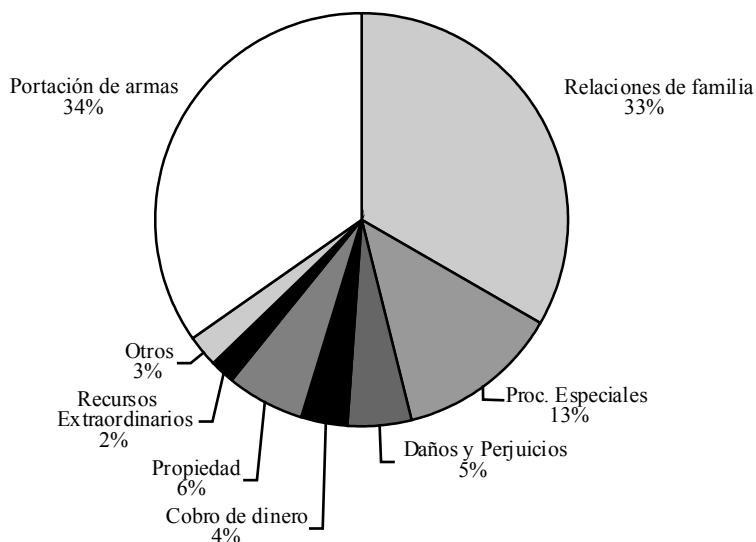
La respuesta del gobierno a los reclamos populares fue expandir los tribunales, crear más posiciones de jueces y asignar más dinero para atender el creciente número de casos.⁷ En julio de 1974 el Tribunal General de Justicia de Puerto Rico tenía un total de 137,413 casos civiles, criminales y de tránsito pendientes. Durante el año fiscal 1974-1975 se

⁷ Además, en lo criminal fue aumentar el número de policías, agencias de control del crimen y de instituciones carcelarias (Silvestrini, 1980).

presentaron 566,168 nuevos casos para un volumen de trabajo de 703,581 casos. En el Informe anual de la Administración de Tribunales de 1974-1975 se señala que ese año se resolvieron 556,009 casos, quedando pendientes unos 147,572 casos sin resolver al cierre del año fiscal (p. 13). El número absoluto de casos es significativo, puesto que si consideramos la población total de Puerto Rico, en teoría una de cada cuatro personas podría haber tenido algún caso en el tribunal.

El aumento de casos abona a la idea de una expansión de la legalización. Entre los usuarios del sistema había una tendencia a pensar que podían llevar su caso hasta el Tribunal Supremo para obtener un remedio. Una mirada al número de casos atendidos por el Tribunal Supremo en 1974-1975, por ejemplo, muestra que el 41.46% de los casos eran revisiones de casos civiles, 37.4% eran certiorari (predominantemente de naturaleza civil) y sólo 4.4% apelaciones penales (véase figura 1). Cuando se examina la naturaleza de los casos resueltos por el Tribunal Supremo, los casos civiles de acciones extracontractuales predominan en vez de los de carácter constitucional, como era de esperarse. Asimismo, en lo penal la mayoría de los casos están relacionados con delitos de drogas, un problema social que en la década de 1970 se había agravado. Estas tendencias apoyan la tesis de que poco a poco iba afianzándose la dependencia en los tribunales para atender los problemas sociales del momento.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE CASOS EN EL TRIBUNAL SUPERIOR
(1974-1975)



El *Informe anual* de la Administración de los Tribunales de 1974-1975 consideraba que uno de los problemas más serios del sistema judicial era el aumento en los casos presentados ante el Tribunal Supremo y la consecuente dilación en su disposición (*Informe anual*, 1975, 5). Ante este reclamo, la Legislatura de Puerto Rico enmendó la Ley de la Judicatura en agosto de 1974 para crear la División Apelativa del Tribunal Superior. Esta división funcionaría en secciones de por lo menos tres jueces para considerar cada caso en apelación.⁸ Si consideramos que las apelaciones penales constituyán sólo el 4.4% de los casos ante el Tribunal Supremo, esta medida por sí sola no aliviaría o aligeraría significativamente el calendario del mismo. Veremos más adelante que a pesar de esta medida, las apelaciones siguieron aumentando y el Tribunal Supremo continuó cada vez con más trabajo, apoyando aún más la tesis de la legalización excesiva de la sociedad.

En 1974 la Legislatura creó además el cargo de juez municipal con el requisito de que los jueces debían ser abogados admitidos a la práctica de la abogacía.⁹ Este nuevo nivel del sistema legal reformaba los juzgados de paz, a los cuales desde principios de siglo se nombraban jueces sin educación jurídica. Con este paso se adelantaba también en el proceso de profesionalización del sistema, porque se requería una base de adiestramiento común a todos los jueces. Además, con el requisito de que todos los jueces tenían que ser abogados con validez en derecho, el Tribunal Supremo tomó control sobre los requisitos de educación formal y estándares de adiestramiento de la profesión jurídica.

Aquella meta señalada anteriormente sobre la organización científica del sistema legal como base de la modernización, definió a partir de los años setenta el esfuerzo del Tribunal Supremo respecto a la Administración de los Tribunales. En 1973, la Legislatura de Puerto Rico aprobó una ley que autorizaba a la rama judicial a tener un sistema de personal independiente. Legisló también el establecimiento de un presupuesto autónomo para la rama judicial que no dependería del Poder Ejecutivo sino que se aprobará directamente por la legislatura. Dos años más tarde se reestructuró la Oficina de Administración de los Tribunales, creando

⁸ Éste atendería las apelaciones de casos criminales recibidas en el Tribunal Superior, en recursos de *certiorari* para revisar sentencias finales dictadas por el Tribunal Superior en casos iniciados en el de Distrito y en otros asuntos criminales que dispusiera el Tribunal Supremo. Ley núm. 11 del 8 de agosto de 1974.

⁹ Ley núm. 7 del 8 de agosto de 1974.

nuevos deberes relacionados con una organización científica del sistema de personal, los calendarios, la recopilación de estadísticas y los presupuestos. Este sistema se convirtió en el andamiaje de funcionamiento del sistema legal, que cada día se hacía más complejo y en muchos sentidos más burocrático.¹⁰ Además de afirmar la autonomía judicial del resto del gobierno de Puerto Rico, estas medidas afianzaron la burocratización del sistema legal, que desde entonces tenía que atender las funciones judiciales y al mismo tiempo definir puestos, crear nuevas normas administrativas y administrar su propio presupuesto.¹¹

El *Informe anual* de la Rama Judicial de 1975 incorpora el concepto de “modernización” al explicar que los cambios se habían hecho “acorde con los requerimientos de nuestro tiempo” (p. 38). Como parte de la reorganización que se llevó a cabo se consideró indispensable ofrecer estadísticas judiciales más confiables y el comienzo del uso de computadoras no sólo para mantener al día la información sino para dar mejores servicios a los abogados y ciudadanos.¹²

Parte de la reorganización del sistema legal consistió en el desarrollo de programas de servicios directos a los usuarios. Estos servicios no eran de carácter legal sino social y extendían las tareas de los tribunales más allá de lo judicial. La Clínica de Diagnóstico y Tratamiento para Asuntos de Menores, por ejemplo, tenía el propósito de responder “a la necesidad de estudiar al menor en todo lo que pudiera explicar la conducta antisocial que ocasiona su comparecencia al Tribunal” (Administración de los Tribunales, 1974-1975, 30).

¹⁰ Una mirada al organigrama de la Administración de los Tribunales en 1975 refleja una compleja organización con tres negociados, cada uno con por lo menos tres divisiones y cuatro otras divisiones relacionadas con planificación, información, auditoría, organización y métodos y asuntos legales. Dos de los negociados son de carácter administrativo (servicios auxiliares y de personal). El más interesante es el Negociado de Servicios Sociales, que atendía los asuntos de familia, de menores y de alimentos recíprocos que daba servicios directo a los usuarios y sus abogados (Administración de los Tribunales, 1974-1975, 30).

¹¹ Por ejemplo, en 1975 el sistema de administración de justicia tenía 2,791 empleados: 167 en el Tribunal Supremo, 258 en la Administración de Tribunales, 1,438 en el Tribunal Superior, 786 en el Tribunal de Distrito, 15 jueces municipales y 127 jueces de paz (Administración de los Tribunales, 1974-1975, 37).

¹² También se elaboró un sistema para mecanizar las cuentas de alimentos recíprocos y la información sobre estadísticas criminales. Se proponía archivar información computadorizada sobre el expediente criminal de las personas, vehículos y artículos robados, registro de armas, personas buscadas, personas en libertad bajo fianza, prófugos, calendario de casos, estadísticas criminales y otros datos (Administración de Tribunales, 1974-1975, 38-39).

tración de Tribunales, 1974-1975, 45). A estos efectos se usaban los servicios de trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras y neurólogos. Los menores con querellas ante el Tribunal Superior eran referidos por los jueces o el personal de servicios sociales del Tribunal para recibir ayuda directa.

Definitivamente, ésta es una expansión novedosa de los deberes del tribunal, así como su entrada al nuevo mundo medico-social que se definía en las esferas académicas y científicas. Además de los servicios de estos profesionales independientes a través de referidos, el tribunal contrató consejeros, orientadores profesionales y psicólogos, quienes prestaban ayuda en programas directos, auspiciados por el tribunal. Estas iniciativas son parte de los nuevos papeles del sistema legal como velador de las relaciones interpersonales y comunitarias, por lo que atender directamente la conducta de los que son afectados por el sistema parece cónsono a los propósitos de la justicia. Los tribunales se convirtieron en parte del Estado benefactor y en muchos casos jugaron el papel de intermediarios en las relaciones interpersonales y comunitarias.

Como parte de estas nuevas funciones de los tribunales se expandieron los servicios de la División de Relaciones de Familia. En esta esfera también el sistema legal iba más allá de lo que tradicionalmente habían sido sus responsabilidades para iniciarse en una función social, esta vez como velador del “principio de que la familia es la base principal de la sociedad y la fuente de mayor seguridad y bienestar para el individuo” (Administración de Tribunales, 1974-1975, 51). Organiza así el tribunal servicios directos “que se dirigen hacia el fortalecimiento de la familia para evitar la desorganización de ésta, tomando en consideración la autodeterminación del individuo en relación a los valores culturales y sociales existentes y en proceso de cambio” (p. 51). Esta retórica social, muy a tono con los tiempos de reforma social y de derechos civiles, destaca al sistema legal en una nueva responsabilidad social: la de contrarrestar los desvíos o el producto indeseable de la política de modernización adelantada por el gobierno. El citado *Informe anual* de 1975 concluye sobre este particular: “la desorganización familiar podría resultar en el abandono de menores, el deterioro de las relaciones conyugales y paternofiliales, el desajuste y la delincuencia juvenil y adulta” (p. 51). De modo que el sistema legal adquiría un papel mucho más proactivo en la reforma social, es decir, la tarea de evitar el posible deterioro resultado

de la modernización, ofreciendo servicios directos a los que el sistema toca de una manera u otra.

Estas tendencias continuaron durante la década de 1980. Año tras año la Administración de los Tribunales se quejaba de los calendarios sobre-cargados, de la falta de fondos para administrar los tribunales y la necesidad de más personal. Pero se tenía poca conciencia de que el sistema legal se hacía más complejo no necesariamente porque atendía más casos por población, sino porque los tribunales añadían continuamente nuevas funciones. Hacia el final de la década, el Tribunal Superior tenía 100 jueces y su presupuesto era de más de 82 millones para atender unos 172,432 casos civiles y criminales (*Informe anual* de la Administración de Tribunales, 1988-1989, 19).

No fue hasta la década de 1990 que se volvió a discutir la necesidad de otra reforma judicial para algunos problemas que existían desde los años setenta. Entre los asuntos que se trajeron a la discusión pública estuvieron el reconocimiento del derecho a las apelaciones en los casos civiles, el cargado calendario del Tribunal Supremo y la desigualdad en la tarea de los jueces, ya que unas salas tenían calendarios muy recargados mientras que en otras había muchos menos casos. La primera enmienda a la Ley de la Judicatura se hizo en 1991 para incluir al Tribunal Municipal como parte del Tribunal de Primera Instancia y establecer su competencia, siendo eliminados el Juzgado de Paz y el Juzgado Municipal (*Informe anual*, 1989, 19). Se solucionaban así dos problemas que habían existido desde principios de siglo respecto al sistema judicial. Sin embargo, el debate principal de la reforma fue sobre la necesidad de crear un nivel apelativo en el sistema de tribunales.

La Constitución del ELA había creado el Tribunal Supremo como uno de última instancia, estableciendo su competencia en un número limitado de acciones y reconociéndole el poder de revisión en los fallos emitidos por el Tribunal de Primera Instancia.¹³ Por muchos años, distintos estudios sobre la rama judicial en Puerto Rico habían sugerido la creación de un foro intermedio de apelaciones, pero la idea había sido rechazada por su alto costo y la posibilidad de que a la larga retrasara la

¹³ Ley de la Judicatura de 1952, sección 31. El Tribunal Superior tiene por ley la responsabilidad de atender las apelaciones procedentes de las decisiones del Tribunal de Distrito y del Tribunal Municipal. Secciones 221 y 222.

resolución final de los casos al crear un paso más en el sistema legal.¹⁴ No fue hasta 1987 que por primera vez se consideró en forma positiva la creación de una División Apelativa, “con competencia en casos de naturaleza civil, criminal y administrativa, acompañada con la propuesta de restablecer el derecho de apelación en casos civiles resueltos por el Tribunal Superior” (Informe Comisión Asesora, 1987, 48).

La justificación de este nuevo tribunal estaba sostenida por dos principios. Primero, se favoreció la idea de que la justicia apelativa fuera colegiada, ya que se consideraba que la decisión de un panel de jueces era mejor que la de un individuo. Segundo, se trató de resolver la desigualdad que presentaban los casos que se decidían en primera instancia en el Tribunal Superior. Como desde 1974 las decisiones de los tribunales de Distrito y del Municipal podían apelarse a un foro colegiado del Tribunal Superior, los casos civiles presentados en primera instancia en el Superior no tenían a dónde ir en alzada, excepto al Tribunal Supremo.

En consonancia con esto, en 1992 se propuso un proyecto de ley para la creación del Tribunal de Apelaciones.¹⁵ Este proyecto justificaba la creación de este tribunal usando el argumento de la igualdad de oportunidades de litigación. Señalaba que “daría a todo litigante una efectiva oportunidad, al presente en gran medida inexistente, de que las decisiones de un solo juez del Tribunal de Instancia sean revisables por varios jueces de jerarquía superior. De esta forma, se atiende el reclamo de una conciencia social democrática dirigida por el objetivo de igual justicia para todos” (Departamento de Justicia, 1992).

La Ley núm. 21 del 13 de julio de 1992 creó el Tribunal Apelativo de Puerto Rico como un tribunal de récord intermedio entre el Tribunal Supremo y el Tribunal de Primera Instancia.¹⁶ Además, la Ley concedía el derecho de apelación en casos civiles que hasta el momento no existía como tal, pues sólo estaba disponible el recurso de revisión de carácter discrecional. En su primer año de funcionamiento, el Tribunal Supremo

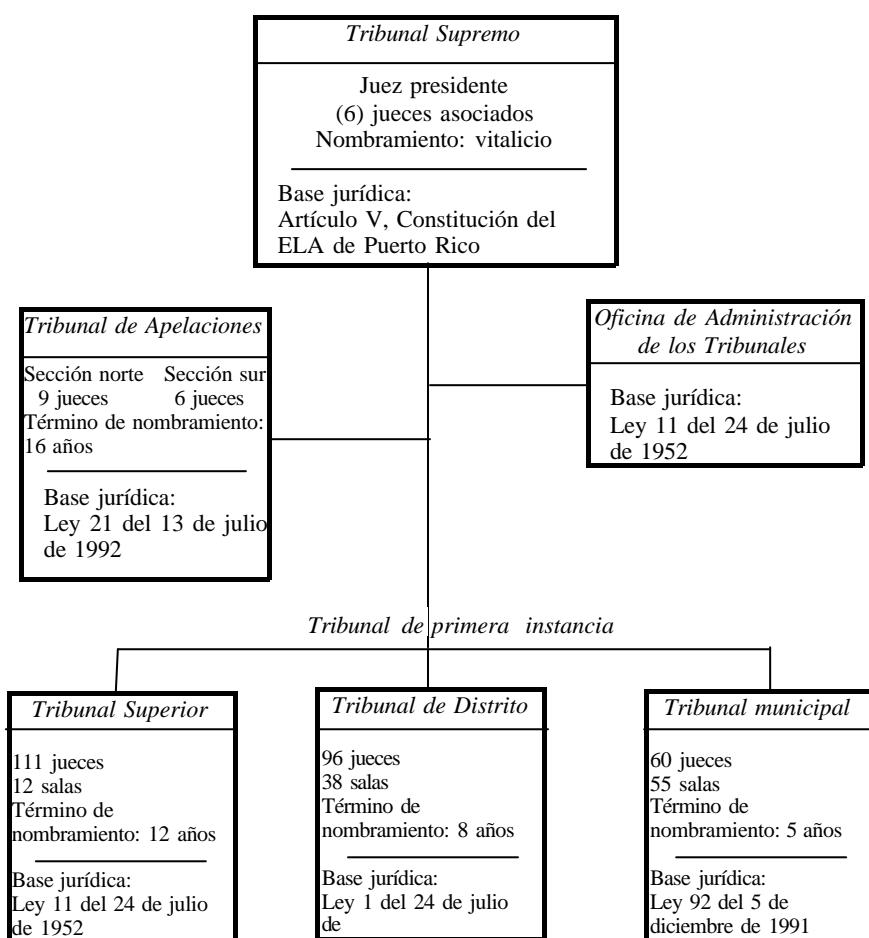
¹⁴ Este punto de vista había sido expresado desde que se discutió la Ley núm. 115 del 26 de junio de 1958. En esa ocasión el licenciado José Trías Monge propuso que en vez de crear un nuevo nivel apelativo se fortalecieran los cargos de juez superior y de distrito. *Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa*, 10, 66, pp. 1565-1566 (1958). Otros estudios posteriores concurrían con esa posición, señalando que además de aumentar el costo, se retrasaría la solución final de los casos. Para un resumen completo: “Comentario en torno al Tribunal de Apelaciones” (1994, 143).

¹⁵ Para más detalles véase Departamento de Justicia (1994).

¹⁶ Ley núm. 21 del 13 de julio de 1992.

le refirió al de Apelaciones unos 526 casos, por lo que redujo casi en 50% los casos pendientes ante el Supremo (*Informe anual*, 1993, 14). La vida del tribunal apelativo, sin embargo, no fue muy larga, pues su existencia cayó en una disputa político-partidista que resultó en su eliminación (Álvarez González 1996; “Comentario...”, 1994).

FIGURA 2. ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
DE LA RAMA JUDICIAL



Aunque la Ley de 1992 fue derogada en 1993,¹⁷ la idea del tribunal apelativo se afianzó y una nueva Ley de la Judicatura de 1994, según fue enmendada por la Ley núm. 248 de 25 de diciembre de 1995, creó el Tribunal de Circuito de Apelaciones como un tribunal intermedio, entre el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal Supremo (véase figura 2). El mismo está constituido por una sola sección con sede en San Juan, Puerto Rico.¹⁸ El propósito principal de esta reforma era aminorar la tarea del Tribunal Supremo, proveyendo un nivel apelativo que atendiera buena parte de los casos pendientes. Aunque no se ha hecho una evaluación completa del funcionamiento de este nuevo tribunal, en 1999 la directora administrativa de los tribunales informó que el costo de la reforma judicial a marzo de ese año ascendía a 37,915,708. Entre 1995 y 1999 se habían nombrado unos 23 nuevos jueces de apelaciones y unos 182 al Tribunal de Primera Instancia (Bauermeister, 1999, 941, 947).¹⁹

El nuevo nivel en el sistema legal, así como el aumento en el número de jueces y en el presupuesto abona a la tesis de este ensayo. En la década de 1990 el sistema legal se ha expandido aún más. Aumentó el número y la complejidad de los casos, se nombraron más jueces, el número de funcionarios del tribunal aumentó, igual que el presupuesto operacional del sistema. Desafortunadamente en Puerto Rico, lo legal sólo se define por la “carrera a los tribunales”. Los esfuerzos en la política pública por desarrollar medios alternos de resolución de conflictos han sido limitados y los mismos no han gozado de la suficiente credibilidad para que descarguen una porción sustancial de los calendarios judiciales. Ni el Colegio de Abogados ni las escuelas de derecho han to-

17 La Ley núm. 11 del 2 de junio de 1993 derogó el Tribunal del Apelaciones. Pero de inmediato los jueces nombrados al cargo apelaron la decisión al Tribunal Supremo, pero el asunto quedó mudo al aprobarse la siguiente Ley de la Judicatura.

18 El Tribunal de Circuito de Apelaciones se compone de treinta y tres (33) jueces o juezas. Los(as) jueces(zas) son nombrados por el gobernador de Puerto Rico con el consejo y consentimiento del Senado, y desempeñan su cargo por el término de diecisés (16) años. El tribunal se divide en once paneles, cada uno de tres jueces/juezas, distribuidos territorialmente. El Tribunal de Circuito de Apelaciones revisa mediante el recurso de apelación toda sentencia final, civil o criminal, dictada por el Tribunal de Primera Instancia. Ley núm. 248 del 25 de diciembre de 1995.

19 Además de los jueces nuevos, se ascendió a otros, para dar un total de 355 jueces en Puerto Rico. Estos se desglosan como sigue: 7 jueces del Tribunal Supremo, 33 jueces del Tribunal del Circuito de Apelaciones y 315 jueces del Tribunal de Primera Instancia.

mado esta agenda como parte de la solución al problema de la excesiva legalidad de la sociedad, ya que la profesión como tal se ve a sí misma como dirigida hacia la litigación. A través del tiempo, pues, a pesar de las críticas de académicos y juristas, el sistema legal mantiene la confianza de los miles de ciudadanos y personas jurídicas que acuden a sus salas.

IV. CONCLUSIÓN

Un siglo después de la ocupación norteamericana de Puerto Rico y tras varias reformas judiciales, prominentes abogados y juristas puertorriqueños siguen reclamando que “nuestro derecho [refiriéndose al derecho puertorriqueño] es en buena medida el derecho de otros. Vastas zonas de[!]... ordenamiento jurídico se rigen por leyes en cuya confección no participó este pueblo o, cuando lo hizo, su participación fue mayormente simbólica” (Trías Monge, 1978, 242). Según Trías Monge, aun cuando las reformas judiciales crearon “patrones propios”, el sistema judicial fue víctima “de una óptica defectuosa” al “sustituir premisas básicas del antiguo derecho, a diestra y siniestra, en forma aturdida o inconsciente... Alternamos el rol de la jurisprudencia, la legislación y la doctrina, aunque [las]... decisiones reflejan todavía una marcada ambivalencia sobre estos extremos” (p. 245). Concluye Trías Monge que “es vital que Puerto Rico formule por fin su propio derecho” (p. 249).

Hemos visto, sin embargo, cómo en la práctica se ha ido forjando el sistema legal, que ha tratado de responder a los problemas que enfrentan los puertorriqueños en la vida cotidiana. También se ha documentado cómo los ciudadanos, a pesar de las dilaciones y limitaciones del sistema, han confiado cada vez más en él. Lo contrario sería decir que la gran mayoría de los ciudadanos están equivocados, porque teniendo un sistema contrario a sus creencias todavía acuden a él con confianza. Los sistemas legales son cambiantes, porque después de todo son parte de los procesos históricos que están en continuo cambio (Friedman, 1975). De modo que esas transformaciones adoptan y adaptan nuevos modos, enfoques y prácticas que se validan o no por su aceptación y uso, aunque algunos resulten contradictorios (Munger, 1990; Stookey, 1990). Ningún sistema legal es completo ni su estructura una línea recta, pero

sí responde y es parte de los procesos históricos de un país (Friedman, 1975).

El análisis teórico de por qué y cómo logra institucionalizarse el sistema legal en Puerto Rico, a pesar del contexto colonial y capitalista en que se da, va más allá del propósito de este trabajo. Pero vale la pena señalar la estrecha vinculación entre los procesos de instauración y credibilidad del sistema y las transformaciones que van ocurriendo en la sociedad. Aunque algunos han explicado el proceso como una forma de apoyo y sanción del ejercicio del poder (Rivera Ramos, 2001), nos parece que en el caso de Puerto Rico el sistema legal también ha ayudado a moldear las relaciones de poder. Ese vínculo en dos direcciones posiblemente ha facilitado el reconocimiento como valor social de la noción del *rule of law* (imperio del derecho) y el apoyo, que a pesar de las contradicciones internas y políticas, ha tenido el sistema legal (Sugarman, 1981). Más aún, concurremos con el señalamiento de que en buena medida el sistema proporciona los instrumentos ideológicos y lingüísticos tanto a los que ejercen como a los que resisten el poder, porque deslinda los campos en que se lucha por el poder (Gordon, 1984).

En Puerto Rico, una vez que se arraiga el sistema legal basado en el *rule of law* con la reforma constitucional de 1952, unos y otros muestran una cierta confianza crítica que promueve el crecimiento del mismo. El sistema legal legitima al mismo tiempo que crea las categorías con las cuales luego es evaluado o se funciona en el ámbito social. Así se forma, como dice Bourdieu (1987), el fuerte nudo entre los procesos legales y sociales. Más aún, observamos un proceso puesto en práctica del afincamiento de lo legal como científico y de la mezcla de ambos con la expansión de la práctica de los tribunales. Parte de la credibilidad que se adscribe al sistema proviene de la creencia de que en la práctica del derecho y los tribunales los métodos científicos garantizan “la infalibilidad del conocimiento y articulación en las leyes de la realidad social” (Nazario Velasco, 1999, 29).

Con los planteamientos de este trabajo se pretende también abrir un área de discusión investigativa que se adentre en los distintos asuntos que fueron transformándose en el sistema legal según adelantaba el siglo y su relación con los cambios sociales y económicos en Puerto Rico. Quedan por explorar asuntos como el establecimiento y uso de los nuevos tribunales de menores, la burocratización de la relación ciudadano-

Estado y el surgimiento de cientos de casos de derecho administrativo, y lo que es aún más importante, todo el andamiaje de justicia criminal que se multiplicó en las últimas décadas en forma piramidal.

Un estudio de la nueva cultura jurídica que acompañan todos estos cambios, aunque difícil, podría aclarar el aparente desfase entre los planteamientos críticos de algunos juristas y el modo en que otros sectores de la profesión han entendido, han usado y han criticado el sistema legal. Por último, valdría la pena explorar “el espíritu de reforma” que dominó en distintas manifestaciones y etapas las actuaciones del gobierno y de la sociedad civil y el producto de esas reformas según se planteaba en los tribunales. Después de todo, como ha señalado Lawrence Friedman en su libro *The Legal System*: “Social theories of law suggest that at any given time existing rules reflect with rough accuracy those social forces actually bearing on the subject of the rules... [Therefore] the legal system will probably reflect *all* social forces in proportion to their influence and power” (Friedman, 1975, 307).²⁰

Por eso no debe extrañarnos que frente a las críticas teóricas sobre el choque de sistemas jurídicos en Puerto Rico, encontramos el uso intensivo del sistema como adaptación contemporánea de los ciudadanos en su propio proceso de creación histórica-cultural.

V. BIBLIOGRAFÍA

ADMINISTRACIÓN DE TRIBUNALES (1974-1975): *Informe anual*, San Juan, Puerto Rico, mimeo.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, José Julián (1996): “La nueva Ley de la Judicatura y la competencia obligatoria del Tribunal Supremo: algunas jorobas de un solo camello”, *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 65.

BAUERMEISTER, Mercedes M. (1999): “Ponencia en el Foro La Ley de la Judicatura de 1994: Un análisis crítico de sus efectos”, *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 68.

²⁰ “Las teorías sociales sobre el derecho indican que en un momento dado, las reglas vigentes reflejan, con precisión aproximada, las fuerzas sociales que inciden en el objeto de dichas reglas... [Por tanto] el sistema jurídico con probabilidad será reflejo de *todas* las fuerzas sociales en proporción a su influencia y poder”.

- BOURDIEU, Pierre (1987): “The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field”, *The Hastings Law Journal*, vol. 38.
- CARROLL, Henry K. (1899): *Report on the Island of Porto Rico*, Washington, Government Printing Office.
- COLEGIO DE ABOGADOS DE PUERTO RICO (1998): *Informe anual*, San Juan, Puerto Rico.
- “Comentario en torno al Tribunal de Apelaciones” (1994): *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 63.
- DELGADO CINTRON, Carmelo (1978): “Cuestiones ideológicas del Poder Judicial en Puerto Rico”, *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 47.
- (1980): “La administración de justicia en Puerto Rico durante el gobierno militar de Estados Unidos, 1898-1900”, *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 49.
- (1982): “La organización judicial de Puerto Rico, 1800-1898”, *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 51.
- (1988): *Derecho y colonialismo. La trayectoria histórica del derecho puertorriqueño*, Río Piedras, Puerto Rico, Editorial Edil.
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA (1994): “Informe sobre el P. del S. 1313 a las Comisiones de lo Jurídico y de Hacienda”, 8 de mayo, citado en “Comentario en torno al Tribunal de Apelaciones” (1994): *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 63.
- FRIEDMAN, Lawrence M. (1975): *The Legal System. A Social Science Perspective*, Nueva York, Russell Sage.
- GORDON, Robert (1984): “Critical Legal Theories”, *Stanford Law Review*, vol. 36.
- “Informe de la Comisión de la Rama Judicial” (1966): *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, 4.
- “Informe sobre la Ley de la Judicatura de Puerto Rico” [1952], en Archivo, Secretaría del Tribunal Supremo, citado por TRÍAS MONGE, José (1978).
- LEGRAND, P. (1999): “John Henry Merryman and Comparative Legal Studies: A Dialogue”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 47.
- MERRYMAN, John H. et al. (1979) *Law and Social Change in Mediterranean Europe and Latin America: A Handbook of Legal and Social*

- Indicators for Comparative Study*, Stanford, Stanford University Law School.
- MUNGER, F. (1990): “Trial Courts and Social Change: The Evolution of the Field of Study”, *Law and Society Review*, vol. 24.
- NAZARIO VELASCO, Rubén (1996): *Negociación en la tradición legal: Los abogados y el estado colonial en Puerto Rico, 1898-1905*, tesis doctoral, Universidad de Puerto Rico.
- (1999): *Discurso legal y orden poscolonial. Los abogados de Puerto Rico ante el 1898*, Hato Rey, Puerto Rico, Publicaciones Puerto-riqueñas.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio (2000): *Las profesiones jurídicas en América Latina. Tendencias de fin de siglo* (inédito).
- RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO (1988-1989; 1992-1993; 1993-1994; 1994-1995; 1995-1996; 1996-1997; 1997-1998): *Informe anual*, San Juan, Puerto Rico, mimeo.
- RIVERA RAMOS, Efrén (2001): *The Legal Construction of Identity. The Judicial and Social Legacy of American Colonialism in Puerto Rico*, Washington, American Psychological Association.
- SILVESTRINI, Blanca G. (1980): *Violencia y criminalidad en Puerto Rico (1898-1973)*, San Juan, Puerto Rico, Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- (1992): “Igualdad y protección: La legislación sobre la mujer en Puerto Rico”, *Senado de Puerto Rico: Ensayos de historia institucional*, San Juan, Puerto Rico, Senado de Puerto Rico.
- STOOKEY, John A. (1990): “Trials and Tribulations: Crises, Litigation, and Legal Change”, *Law and Society Review*, vol. 24.
- SUGARMAN, David (1981): “Theory and Practice in Law and History: A Prologue to the Study of the Relationship between Law and Economics from the Socio-Historical Perspective”, en FRYER, Robert (ed.), *Law, State and Society*, Londres, Croom Helm.
- TOHARIA, José Juan (2001): “Sistema judicial y cultura jurídica en España” (en este volumen).
- TRÍAS MONGE, José (1978): *El sistema judicial de Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- (1991): *El choque de dos culturas jurídicas en Puerto Rico. El caso de la responsabilidad extracontractual*, San Juan, Equity Publishing.

TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO (1995): *El discrimin por razón de género en los tribunales*, San Juan, Puerto Rico, mimeo.

UNITED STATES CONGRESS (1900): *Hearings before the United States Senate Committee on Pacific Islands and Porto Rico, on Senate Bill 2264*, 56o. Congress, 2a. sesión, Senate Document 147, Washington, Printing Office.

UNITED STATES WAR DEPARTMENT (1899): *Report of the Insular Commission to the Secretary of War upon Investigations Made into the Civil Affairs of the Island of Porto Rico*, Washington, Printing Office.