

UN NUEVO PARADIGMA PARA LA GESTIÓN JUDICIAL EN PUERTO RICO: GOBERNANZA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

ARTÍCULO

ALBA N. LÓPEZ ARZOLA*

Introducción	941
I. Gobernanza, un nuevo paradigma	945
II. Gestión de calidad de la justicia	949
III. Eficiencia en la gestión de la justicia.....	953
IV. Transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión judicial	956
V. Independencia judicial en su vertiente de autonomía presupuestaria.....	965
VI. Responsabilidad fiscal: rendición de cuentas y transparencia fiscal	969
Conclusiones y recomendaciones.....	974

INTRODUCCIÓN

UN POSTULADO ESENCIAL DE TODO ESTADO DE DERECHO ES TENER UNA debida administración de la justicia -como servicio público prioritario- y permitir el amplio acceso a dicha justicia para garantizar el disfrute de los derechos humanos. En los sistemas republicanos de gobierno, como el nuestro, la administración de la justicia recae principalmente en la Rama Judicial. Este poder está constitucionalmente facultado para proteger y hacer efectivas las libertades y las garantías individuales frente a las actuaciones gubernamentales. Debe, además, resolver o adjudicar controversias sobre derechos

* La licenciada Alba Nydia López Arzola cuenta en su haber académico con un Juris Doctor (Magna Cum Laude, 2009) de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y una Maestría en Administración Pública (Summa Cum Laude, 2015) de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella de la Universidad de Puerto Rico. El contenido de este artículo surge de la tesis de grado de Maestría en Administración Pública de la autora titulada *Gestión orientada a resultados para una eficiente administración de la justicia apelativa en Puerto Rico* (diciembre de 2014). Desde el 2012 es parte de la red de investigadores del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa y trabajó como investigadora en los siguientes estudios: Estudio sobre el Estado de la Situación Jurídica de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Gobierno de Puerto Rico (2013) y Gobernanza y Responsabilidad Fiscal: Una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico (2014). Por los pasados seis años, la licenciada ha trabajado como Oficial Jurídico del Tribunal de Apelaciones. Sin embargo, las expresiones contenidas en este artículo responden a las ideas, criterios u opiniones personales de la autora y en modo alguno representan la posición oficial de la Rama Judicial de Puerto Rico o de algún otro funcionario.

y obligaciones entre partes privadas adversas, lo que permite asegurar la convivencia pacífica o el orden social.

A pesar de que la Rama Judicial tiene una misión tan fundamental para la sociedad, la ciudadanía tiene una percepción generalizada de que el aparato opera con demasiada dilación o falta de eficiencia en la resolución de las controversias que le son presentadas. Así también, “un sector significativo de la población puertorriqueña pone en duda la eficiencia del sistema, aún antes de entrar en contacto con él”.¹ El problema de la demora socava la legitimidad percibida del Poder Judicial -que es la aceptación de la autoridad de los tribunales y la percepción de la legalidad de las actuaciones judiciales- e incide en el acceso real a la justicia.²

A pesar de lo anterior, según el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad de 2009 -un estudio sobre la legitimidad de los gobiernos desde el punto de vista de la población y de su satisfacción con la democracia- en Puerto Rico el cuarenta y un por ciento de los encuestados afirmó que confiaban en el sistema de justicia;³ tanto, el cincuenta y dos por ciento declaró que confiaba en el Tribunal Supremo, uno de los niveles de confianza más altos en la región.⁴ Sin embargo, en los últimos años, la discusión pública está dirigida al tema de la calidad de la administración de la justicia. Existe un creciente debate sobre la capacidad de la judicatura para fiscalizar a los jueces y otros funcionarios de alto nivel para evitar la corrupción judicial.⁵ Hay también una discusión sobre la

1 Luis Muñiz Argüelles, *Legitimidad y justicia*, 73 REV. JUR. UPR 255, 259 (2004).

2 Véase *id.* en la pág. 260. Para un estudio de la demora y la eficiencia de los tribunales véase David M. Helfeld, *El seminario sobre la demora judicial: diseño, resultados y recomendaciones*, 77 REV. JUR. UPR 891 (2008); Federico Hernández Denton, *La administración eficiente de la justicia*, 77 REV. JUR. UPR 915 (2008); Carlos J. Sagardía Abreu, *Consideraciones generales sobre la demora judicial en el Tribunal de Primera Instancia*, 77 REV. JUR. UPR 961 (2008); Milvia A. Rivera Rivera, *Mecanismos de eficiencia del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico y el Tribunal de Apelaciones Federal para el Primer Circuito ante el problema de la demora judicial*, 77 REV. JUR. UPR 1001 (2008); Luis S. Herrero Acevedo, *La demora judicial en los foros de última instancia*, 77 REV. JUR. UPR 1055 (2008); Giovanna P. Moreno López, *La demora: Injusticia cultural*, 77 REV. JUR. UPR 1435 (2008).

3 CONSORCIO IBEROAMERICANO DE INVESTIGACIONES DE MERCADOS Y ASESORAMIENTO, BARÓMETRO IBEROAMERICANO DE GOBERNABILIDAD, 23 (2009), [http://www.centronacionaldeconsultoria.com/attachments/article/337/Barometro_Gobernabilidad_2009\[2\].pdf](http://www.centronacionaldeconsultoria.com/attachments/article/337/Barometro_Gobernabilidad_2009[2].pdf).

4 *Id.*

5 Melissa Correa Velázquez, *Sentencian a 10 años de cárcel a exjuez Manuel Acevedo Hernández*, EL VOCERO (11 de junio de 2015), <http://elvocero.com/sentencian-a-10-anos-de-carcel-a-exjuez-manuel-acevedo-hernandez/> (última visita 21 de mayo de 2016); Oscar J. Serrano, *Al menos tres jueces bajo investigación criminal federal*, NOTICEL (20 de agosto de 2014), <http://www.noticel.com/noticia/164780/al-menos-tres-jueces-bajo-investigacion-criminal-federal.html> (última visita 21 de mayo de 2016); Melissa Correa Velázquez & Rafy Rivera, *Revelan traqueteo en Tribunal de Caguas*, EL VOCERO (20 de agosto de 2014), <http://elvocero.com/revelan-traqueteo-en-tribunal-de-caguas/> (última visita 21 de mayo de 2016); Laura M. Quintero, *Jueza Presidenta quiere integridad de la judicatura, pero no investiga irregularidades*, NOTICEL (9 de agosto de 2014) <http://www.noticel.com/noticia/164188/jueza-presidenta-quiere-integridad-de-la-judicatura-pero-no-investiga-irregularidades-video.html> (última visita 21 de mayo de 2016); Rafael Lenín López,

transparencia en los procesos de disciplina judicial⁶ y los mecanismos de subastas, propuestas o adjudicación de contratos de bienes y servicios de la Rama Judicial de Puerto Rico,⁷ entre otros factores. Algunos perciben que existe una crisis de confianza en la judicatura del país. De hecho, en ocasión del anuncio de su retiro, la pasada jueza presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Liana Fiol Matta, expresó que esta crisis de confianza puede ser la mayor en la historia de la judicatura.⁸ A priori, esta crisis puede ser producto del autoimpuesto distanciamiento de la administración de la justicia respecto a la sociedad y de los procesos de formulación de política pública que se dan en el contexto político tradicional.⁹

Opinión: Jueces, ¿corruptos?, METRO (17 de abril de 2014), <http://www.metro.pr/blogs/opinion-jueces-corruptos/pGXndq!KY1GYtb31HmDk/> (última visita 21 de mayo de 2016); Mariana Cobián, *FBI a la caza de corrupción judicial*, EL NUEVO DÍA (28 de agosto de 2013), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/fbialacazadecorrupcionjudicial-1582631/> (última visita 21 de mayo de 2016); Mariana Cobián, *FBI crea unidad para investigar corrupción judicial*, PRIMERA HORA (27 de agosto de 2013), <http://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/fbicareunidadparainvestigarcorrupcionjudicial-949019/> (última visita 21 de mayo de 2016).

6 Véase Comunicación López Feliciano, *Ex parte*, 191 DPR 882 (2014) (donde se expone parte de este problema que fue llevado a la discusión pública a través de diversos medios de comunicación). Véase, por ejemplo Eva Laureano, *Piden intervención del Supremo en querrela contra juez que OAT amapuchó*, NOTICEL (24 de septiembre del 2014), <http://www.noticel.com/noticia/166385/piden-intervencion-del-supremo-en-querrela-contra-juez-que-oat-amapuchó.html> (última visita 21 de mayo de 2016). El 8 de septiembre de 2014 el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió una resolución mediante la cual aprobó de forma unánime enmiendas a las Reglas de Disciplina Judicial, para garantizar una judicatura más ágil en la atención de los asuntos disciplinarios. *Aprueba el Tribunal Supremo enmiendas a las reglas de disciplina con el fin de agilizar los procesos investigativos*, RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO (9 de septiembre de 2014), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2014/09-09-14.html> (última visita 21 de mayo de 2016).

7 *In re* Reglamento de Subasta de la Rama Judicial, 192 DPR 56 (2014); Maranello v. OAT, 186 DPR 780 (2012). Véase Carta de Liana Fiol Matta, Jueza Presidenta del Tribunal Supremo, a Luis F. Estrella Martínez, Juez Asociado del Tribunal Supremo (30 de septiembre de 2014), <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/7c5c8259dado2900ff234a12b7c5afea.pdf>.

8 Cynthia López Cabán, *Fiol Matta se retira del Tribunal Supremo*, EL NUEVO DÍA (15 de enero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/fiolmattaseretira-2151123/> (última visita 21 de mayo de 2016).

9 El distanciamiento entre la sociedad y la justicia es evidente en “la cultura del secretismo y la opacidad que ha caracterizado a la función judicial [y] la falta de conocimiento de la población sobre el funcionamiento de la administración de justicia”, entre otros factores. ÁLVARO HERRERO & GASPAR LÓPEZ, ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL: GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA 16, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/accesoalainformacionytransparencia.pdf>. Sobre el particular, el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa menciona lo siguiente:

De acuerdo con *La Ruta de la gobernabilidad* publicado en febrero de 1999, los problemas de gobernanza pueden ser vistos como un déficit en la capacidad de las instituciones públicas para procesar conflictos y divergencias, y esta falta de eficacia surge de un debilitamiento de su legitimidad. El estudio señala que la falta de legitimidad puede ser el resultado de la falta de confianza que genera la falta de transparencia y la incapacidad de los gobiernos de rendir cuentas a los ciudadanos.

El Informe de la Comisión Futurista de los Tribunales del año 2000 -estudio que contó con la participación de diversos sectores de la sociedad y del propio sistema judicial, y resultó en una propuesta que serviría de marco de referencia para la planificación estratégica y orientaría la toma de decisiones en la Rama Judicial- reveló la inquietud de los consultados en cuanto a la capacidad de los tribunales para garantizar y salvaguardar las protecciones sociales esperadas por la ciudadanía.¹⁰ Los consultados en dicho estudio identificaron tres facetas del problema: “la falta de recursos presupuestarios, la lentitud de los procesos judiciales y la erosión de la independencia judicial”.¹¹

Sobre estas tres dimensiones que representaban oportunidades de mejoramiento en la administración de la justicia en Puerto Rico, el Informe de la Comisión recogió las expresiones que a continuación citamos *in extenso*:

Por representar para los puertorriqueños escudo y defensa fundamental como individuos y como colectividad, los consultados confieren la más alta importancia y prioridad a la independencia judicial, sin embargo no la cuentan de facto entre las fortalezas del sistema, pues entienden que [es] seriamente erosionada.

Los consultados se muestran intranquilos y preocupados sobre el futuro de los tribunales y su capacidad para asegurar las protecciones que esperan. Anticipan tres grandes áreas de problemas, todos ahora presentes, que en su opinión habrán de agravarse progresivamente.

Estiman que la Rama Judicial no cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para manejar el volumen actual de casos ante sí y anticipan que la escasez de recursos se agravará al multiplicarse los litigios sin que haya asignaciones presupuestarias correspondientes a la responsabilidad creciente.

La lentitud de los procesos judiciales al presente es considerada totalmente inaceptable, y la predicción de los consultados es la de empeoramiento -- y hasta tranque -- salvo que, además de asignaciones presupuestarias adecuadas, se instituyan cambios fundamentales en la capacidad de planificación y administración de los tribunales, así como en la capacitación profesional de sus funcionarios.

La tercera gran área de problemas que visualizan los consultados es la erosión de la independencia judicial, independencia que consideran crucial a la democracia. La gran preocupación de todos los consultados centra en el peligro de la politización total del sistema de justicia. Opinan que la independencia judicial se vulnera a dos niveles: subvirtiendo el orden constitucional de división de poderes mediante subterfugios que lesionan la autoridad judicial y al utilizarse el

CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, UNIVERSIDAD DEL TURABO, SUMARIO ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN GOBERNANZA Y RESPONSABILIDAD FISCAL: UNA PLATAFORMA PARA LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN PUERTO RICO 7-8 (2014), <http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/Sumarios/Sumario-Gobza-Resp-Fiscal.pdf>.

¹⁰ I COMISIÓN FUTURISTA DE LOS TRIBUNALES, TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO, INFORME: VISIÓN EN RUTA AL FUTURO 63 (2000).

¹¹ *Id.* en las págs. 63-64. Véase también COMISIÓN FUTURISTA DE LOS TRIBUNALES, TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO, RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME: VISIÓN EN RUTA AL FUTURO 8 (2000).

criterio político partidista como única consideración en los nombramientos y renominaciones de jueces. El temor expresado es que, por esta última vía se destrozó la espina dorsal del sistema de justicia que es la integridad de sus jueces.¹²

Dadas estas tres dimensiones que, según el Informe de la Comisión, representaban oportunidades de mejoramiento en la administración de la justicia en Puerto Rico, aquí analizamos la situación actual de tales factores en el contexto teórico general de la gobernanza y la cultura del buen gobierno, paradigmas de gestión de los asuntos públicos en el siglo XXI. En particular, examinamos la independencia judicial en su vertiente institucional de la autonomía presupuestaria y la responsabilidad fiscal, así como dos de sus pilares: la transparencia fiscal y la rendición de cuentas. Presentamos los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal implementados en la administración de la justicia en Puerto Rico por considerarse elementos esenciales para articular la cultura del buen gobierno. Describimos y analizamos lo que es la transparencia y la rendición de cuentas en el entendido de que estas prácticas deben permear todo el proceso de la gestión de la justicia. Como la gestión de calidad de justicia requiere de una plataforma de indicadores que permitan calibrar los resultados y beneficios de los esfuerzos estratégicos para asegurar su sostenimiento a largo plazo, presentaremos algunos de los indicadores generales que sirven para afianzar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el contexto judicial.

I. GOBERNANZA, UN NUEVO PARADIGMA

En los últimos veinticinco años del siglo pasado, el concepto de la administración pública cambió de la administración burocratizada y jerárquica constituida por un gobierno fragmentado e individualizado, con pobres relaciones con la ciudadanía y con sus propios componentes, a la gestión; es decir, de la gerencia a la gobernanza, convirtiéndose este último en el paradigma de la gestión pública para el siglo XXI.¹³ Los modelos alternativos de gestión pública implican un cambio permanente en el enfoque de la administración, según el cual el modelo de subordinación jerárquica es sustituido por una nueva gestión que implica el desarrollo de una cultura de cooperación y de capacidades específicas orientadas a obtener resultados concretos. La diferencia no es meramente terminológica; administración y gestión no son sinónimos. “Administración significa dirección, ordenación, cuidado de un asunto o, más específicamente, gobierno, ejercicio de autoridad o mando sobre un territorio y las personas que lo habitan. En

¹² *Id.* (notas omitidas).

¹³ Para un análisis sobre el cambio de la administración pública en el siglo XXI, véase Michael E. MILAKOVICH, & GEORGE J. GORDON, *PUBLIC ADMINISTRATION IN AMERICA* (11va ed. 2013); BG Peters & Jon Pierre, *Introduction: The Role of Public Administration in Governing*, en *HANDBOOK OF PUBLIC ADMINISTRATION* 1-9 (BG Peters & Jon Pierre eds., 3ra ed. 2007); LAURENCE E. LYNN, *PUBLIC MANAGEMENT: OLD AND NEW* (2006).

cambio, gestión significa actuar para conseguir algo”;¹⁴ esta utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.¹⁵

La gobernanza es la respuesta integral más reciente al problema de la capacidad y eficacia directiva del gobierno.¹⁶ En general, la gobernanza en el sector público incluye las estructuras, normas, procesos, prácticas y principios éticos y de responsabilidad social dirigidos a generar un nuevo estilo de gobernar.¹⁷ Permite relaciones resilientes y transparentes entre diversos actores de la sociedad, y así genera una cultura de confianza y cohesión, elementos necesarios para movilizar las prioridades colectivas.¹⁸

El doctor Luis F. Aguilar Villanueva explica que la nueva gobernanza incluye tanto “la acción del gobierno como la de los ciudadanos, que conjunte e integre las capacidades y recursos del gobierno con los de las empresas económicas, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de información y conocimiento”.¹⁹ Para este filósofo y experto en políticas públicas, la gobernanza es:

[E]l proceso a través del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como acordar y decidir las formas de organización, los recursos requeridos y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos decididos. Entendida de esta manera, la gobernanza o el proceso de gobernar es, por un lado, una actividad *intencional*, puesto que define y decide la orientación de la sociedad hacia determinados objetivos y futuros que son considerados fundamentales y valiosos para la vida en sociedad (estructurales o coyunturales); por otro lado, es una actividad *causal*, puesto que define y decide las acciones, los instrumentos, las formas de organización y la cantidad y calidad de recursos que se consideran idóneos y eficaces para producir los objetivos y futuros deseados.²⁰

Dicho de otra forma, “gobernar en gobernanza”²¹ en el siglo XXI requiere de actuaciones intencionales y causales, de actividades dirigidas por objetivos claros hacia el futuro y previamente definidos. La gobernanza, más allá de ser un pro-

¹⁴ Joaquín S. Ruiz López, *Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad*, REV. CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA, oct. 2012, en las págs. 5-6.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ LUIS F. AGUILAR, LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA 7-8 (2014), http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf.

¹⁷ Véase Eneida Torres de Durand, *La Gobernanza como paradigma de gestión pública y corporativa para el siglo 21*, en UNA NUEVA GOBERNANZA PARA PUERTO RICO 42-43 (Eneida Torres de Durand & Saúl Pratts Ponce de León eds., 2013).

¹⁸ *Id.* en la pág. 54.

¹⁹ AGUILAR, *supra* nota 16, en la pág. 17.

²⁰ *Id.* en la pág. 18.

²¹ Véase Jan Kooiman, *Gobernar en Gobernanza*, en GOBERNANZA HOY: 10 TEXTOS DE REFERENCIA 57 (Agustí Cerrillo i Martínez, coord., 2003).

ceso que implica múltiples interacciones para alcanzar objetivos preestablecidos, tiene un claro elemento estructural basado en instituciones y en el conocimiento de las reglas y normas aplicables.²² En el aspecto estructural de la gobernanza, las instituciones y el conocimiento específico y especializado que se requerirá dependerá del asunto social o económico que deba atenderse.²³ Por tanto, “la gobernanza es *proceso* [que requiere de interacciones para acordar los objetivos, los recursos y las actividades a realizar para alcanzarlos] y *estructura*” porque no opera en un vacío, sino en el contexto de unas instituciones particulares y de un conocimiento específico, “valores, leyes y principios democráticos”.²⁴

El Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (en adelante, “Centro”) analizó varios estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El Centro encontró que para la OCDE es esencial una buena gobernanza regulatoria, que “conlleva los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las políticas públicas desde la óptica del respeto a los valores constitucionales de un país”.²⁵

Así también, el Centro hacen mención de los elementos que según la OCDE conforman la buena gobernanza,²⁶ a saber: (1) la rendición de cuentas; (2) la transparencia; (3) la eficiencia y eficacia; (4) la capacidad de respuesta; (5) la visión y perspectiva de largo plazo, y (6) un estado de derecho coherente.²⁷ A continuación una breve descripción de la función de estos seis elementos, según son descritos por el Centro:

1. La *rendición de cuentas* asegura que el gobierno posibilite y demuestre hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos previamente definidos y acordados.
2. La *transparencia* permite que las medidas que tome el gobierno, sus decisiones y los procesos que adoptan estén abiertos a un nivel de escrutinio adecuado y que sean objeto de revisión en otros sectores del gobierno y la sociedad civil.
3. La *eficiencia y eficacia* propicia que el gobierno se esfuerce por generar productos públicos de calidad, incluidos los servicios que prestan a los ciudadanos, al menor costo, y garantiza que se cumpla con las intenciones originales de la política pública.
4. La *capacidad de respuesta* institucional permite que el gobierno tenga las competencias y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, tomar en cuenta las expectativas de la sociedad civil en la identificación

²² AGUILAR, *supra* nota 16.

²³ *Id.* en las págs. 19-20.

²⁴ *Id.* en la pág. 19.

²⁵ CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, *supra* nota 9, en la pág. 9

²⁶ El doctor Aguilar advierte que la expresión “buena gobernanza” es aceptable solo si se trata de “un proceso directivo que por sus normas, procedimientos y controles genera condiciones que favorecen la eficacia de las acciones decididas o hace más probable su eficacia”. AGUILAR, *supra* nota 16, en la pág. 19 n.6.

²⁷ *Id.*

del interés público y tener la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica.

5. La *visión y perspectiva de largo plazo* asegura que el gobierno está en posibilidad de prever problemas y temas futuros, basado en los datos y las tendencias actuales y diseña políticas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos.

6. Por último, el *estado de derecho* coherente, propicia que el gobierno ejecute las leyes, regulaciones y los códigos de manera igual y transparente.²⁸

Además de estos elementos, la OCDE entiende que para una buena gobernanza es necesario considerar la capacidad para prever y responder con flexibilidad y agilidad estratégica a los retos que pueden surgir en el proceso de gobernar. Para lograr esta agilidad estratégica es necesario contar con “un marco de referencia institucional, [con un enfoque gubernamental amplio o completo], para hacer posible una toma de decisiones rápida y de calidad” que garantice su implementación.²⁹ Este marco institucional tiene que ser más amplio que el marco jurídico, pues incluye tanto las políticas y estrategias regulatorias como las instituciones e instrumentos de la política pública.³⁰ A esos efectos, se ha indicado que una “regulación de alta calidad en un nivel de gobierno puede verse afectada por políticas y prácticas deficientes en otros niveles”.³¹

En fin, la buena gobernanza en el sector público de un país requiere de un estado de derecho coherente y una estructura regulatoria plural e inclusiva; un sistema eficiente en la utilización de los recursos públicos y eficaz en el logro de los objetivos definidos, y capacidad estratégica para actuar con flexibilidad ante los retos internos y externos que puedan presentarse en la gestión de los asuntos públicos y con respecto a la ley y al marco institucional. Requiere también de transparencia y rendición de cuentas por los resultados de la gestión y la administración de los fondos públicos –la llamada transparencia y responsabilidad

²⁸ *Id.* en las págs. 9-10. A estas descripciones hay que añadir que en el elemento de la *capacidad de respuesta* es necesario identificar las mejores prácticas para el desarrollo de las capacidades institucionales para implementar las políticas regulatorias capaces de impulsar el desarrollo y la competitividad económica. Mientras, en el elemento de *estado de derecho* coherente debemos indicar que “[u]n marco jurídico coherente en la forma de una ley o regulación es una manera de construir una base sólida para la estrategia (de mejora regulatoria) mediante la descripción de prioridades, la asignación de responsabilidades en el gobierno y la garantía de rendición de cuentas”. Jacobo Pastor García Villareal, *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional*, en DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA OCDE SOBRE GOBERNANZA PÚBLICA 36, núm. 18, 2010, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46003827.pdf>. Una mejora sostenible en esta área depende de un fuerte liderato político.

²⁹ OCDE, HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA MÁS EFECTIVA Y DINÁMICA EN MEXICO 18 (2011), http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudios-de-la-gobernanza-publica-de-la-ocde-hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-mexico_9789264116252-es#page1 (última visita 21 de mayo de 2016).

³⁰ García Villareal, *supra* nota 28, en la pág. 13.

³¹ *Id.* (citando a Delia Rodrigo, Lorenzo Allio & Pedro Andres-Amo, *Multi-level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence* 6 (OECD, Working Papers No. 13, 2009)).

fiscal que explicaremos más adelante- y un sistema judicial independiente que pueda hacer valer la cultura del buen gobierno y el respeto al marco jurídico, así como la realización de los derechos humanos y el ideal de la justicia.³² Para que el sector público esté orientado a la transparencia y a la obtención de resultados eficientes debe “revisar las prácticas burocráticas características del siglo pasado y sustituirlas por un modelo de gobernanza transparente, abierto e inclusivo”.³³ Para “gobernar en gobernanza”, en palabras de Kooiman, en el siglo XXI se requerirá de múltiples interacciones entre el sector público, el sector privado empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de información y conocimiento. En ese sentido, “[e]l gobierno [aunque siempre será] un actor central [en la gestión de los asuntos públicos], debe compartir la esfera pública con otros actores públicos, privados y con los ciudadanos”.³⁴

II. GESTIÓN DE CALIDAD DE LA JUSTICIA

Según el estudio *Experiencias y buenas prácticas en la gestión de calidad de la justicia, información y transparencia y atención al ciudadano en la administración de justicia*, la gestión de calidad alude a la función organizacional que fija, aplica y supervisa una serie de estándares para obtener el mejor producto posible.³⁵ Implica un proceso de mejoramiento continuo que exige el compromiso de la gerencia y el conjunto organizacional con la misión y los objetivos claramente delimitados, cuyo eje central sea la satisfacción del cliente o usuario.³⁶ La gestión de calidad incluye: “(a) un proceso estructurado y sistemático que supone la participación de la organización; (b) una política de la organización, que ha de materializarse en una producción eficaz y de menor coste, y (c) procedimientos,

32 CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, *supra* nota 9, en la pág. 10.

33 *Id.* en la pág. 8.

34 *Id.*

35 SANTOS PASTOR & JESÚS ROBLEDOS, *EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE CALIDAD DE LA JUSTICIA, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA Y ATENCIÓN AL CIUDADANO 8* (2006). Ambos autores discuten que conforme a dicho estudio “[u]na buena práctica es un proceso, comportamiento, acción o actuación --o su conjunto--, que ha generado buenos resultados”. *Id.* en la pág. 5. En tanto, las mejores prácticas sirven de marco de referencia para los mejores resultados (el *benchmarking*). Las buenas prácticas son comparables entre sí, siempre y cuando versen sobre los mismos objetivos y materias, pero no con las mejores prácticas, las cuales representan un proceso sistemático y continuo de evaluación de los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones reconocidas por obtener los mejores resultados. Las buenas prácticas incluyen los procedimientos y métodos de trabajo claves para generar resultados positivos, que sean transferibles a condiciones contextuales similares o que puedan adaptarse en contextos particulares. En tanto, la *experiencia* consiste en la ejecución o implementación de una política, plan, programa, proyecto o un conjunto de procesos y operaciones interrelacionados “por una administración pública con la finalidad de mejorar la cobertura, calidad o eficiencia de los servicios públicos”. *Id.* la pág. 5 n.2. Esta “puede tener aspectos positivos (a repetir) o negativos (a evitar), y s[o]lo puede ser entendida en el contexto . . . en el que ha sido aplicada”. *Id.*

36 *Id.* en la pág. 8.

métodos y estándares asociados a todo ello”.³⁷ En su sentido más amplio, la gestión de calidad “abarca las tareas de [planificar], controlar, asegurar y mejorar la calidad”.³⁸ Por lo tanto, en su acepción más restringida dicho concepto implica desarrollar, adoptar y garantizar unos estándares de calidad para que los servicios ofrecidos llenen las expectativas de los clientes o usuarios.³⁹ La calidad es una dimensión requerida tanto del producto como del proceso y trato a los usuarios.

El mismo estudio identifica los problemas y dimensiones de mejoramiento en la gestión de la justicia, categorización que debería convertirse en los objetivos de la política judicial y en el marco de referencia para evaluar los efectos y beneficios de las medidas adoptadas para atenderlos.⁴⁰ Las dimensiones y áreas de mejoramiento son: (1) “la falta de transparencia, que en algunos casos se traduce en corrupción”; (2) el “déficit de formación, maduración o competencia profesional”; (3) “la existencia de importantes barreras al acceso a la justicia para todos y en especial para las personas desvalidas”; (4) la “desigualdad [y] discriminación”; (5) “ineficiencias . . . de la oferta y demanda” judicial; (6) la “ineficacia de la ejecución de las sentencias y otras resoluciones judiciales”; (7) la demora y congestión judicial; (8) “la pobre calidad de las resoluciones, procesos y de trato a los usuarios”; (9) la falta de seguridad jurídica, y (10) la “ausencia de rendición o dación de cuentas”.⁴¹

A lo antes expuesto se le debe añadir, “la suficiencia de medios o recursos y la legitimidad”.⁴² Se ha establecido que existe una relación directa entre medios y calidad; a mayores medios, mayor calidad, además de la cantidad. En cuanto a los medios, el estudio identifica que es necesario considerar la poca preparación profesional de las personas que trabajan en la administración de la justicia, particularmente en el campo de administración judicial puesto que no suelen existir carreras preparatorias en dicha área. El estudio plantea que: “En la actualidad los administradores [de los Poderes Judiciales] provienen de otras especialidades, principalmente de la administración pública y a menudo su formación es improvisada”.⁴³

En lo concerniente al último criterio, el de la legitimidad, el estudio puntualiza que la justicia se valida si en su funcionamiento opera con independencia e imparcialidad. La justicia también obtiene su legitimidad si el acceso a la judicatura o los nombramientos de jueces ha sido conforme al principio de mérito e igualdad de oportunidades; si los jueces están capacitados, emiten decisiones prontas, sin dilaciones irrazonables y previsibles -con discrecionalidad de acción

37 *Id.*

38 *Id.*

39 *Id.*

40 *Id.* en la pág. 9.

41 *Id.*

42 *Id.*

43 *Id.* en la pág. 10.

bajo criterios claramente delineados-, rinden cuentas y ofrecen un trato igual para todas las partes.⁴⁴

Según identifica el mencionado estudio, los instrumentos y las políticas públicas aplicados con mayor frecuencia para mejorar la calidad de la justicia y atender sus problemas son:

(1) Reformas procesales; (2) Dotación medios; (3) Reformas organizativas . . . redefinición de competencias de los distintos órganos la concentración y especialización, la incorporación del administrador en la organización de los poderes judiciales y, en especial, en los juzgados y tribunales para que administren los servicios comunes; (4) Gestión pública, [y] (5) Buen gobierno.⁴⁵

La Cumbre Judicial Iberoamericana -entidad que conglomerada a las máximas instancias de los Poderes Judiciales de Iberoamérica, en la cual Puerto Rico participa- produjo el *Decálogo iberoamericano para una justicia de calidad*, el cual contiene diez principios y orientaciones para la formulación de políticas públicas que permitan alcanzar la calidad de la gestión judicial y la mejora continua de los sistemas de justicia en los países participantes.⁴⁶ Según este documento, la calidad en la justicia “implica el desarrollo de procesos y mediciones por medio de la planificación y de indicadores objetivos que permitan una adecuada y oportuna toma de decisiones”.⁴⁷ Esto, con el fin de “lograr una justicia eficaz en el cumplimiento de sus metas, eficiente en la forma y en los recursos empleados para cumplirlas, en medida que sea efectiva por los resultados que sea capaz de alcanzar”.⁴⁸

El *Decálogo iberoamericano* fue comentado por Rolando Vega Robert, magistrado de la Corte Suprema de Costa Rica y presidente de la Comisión Iberoamericana de Calidad para la Justicia (CICAJ) de la Cumbre Judicial Iberoamericana.⁴⁹ De la publicación de abril de 2014 es pertinente a este estudio lo que plasmamos a continuación:

La calidad de la justicia debe ser concebida como un eje transversal en el funcionamiento y organización los Poderes Judiciales Iberoamericanos. Tiene que involucrar no sólo la satisfacción de las necesidades y expectativas de las personas usuarias, sino también incorporar la celeridad, la simplificación y la innovación de los procesos [al aprovechar] eficientemente los recursos disponibles para la mejora continua de la gestión.

44 *Id.* en la pág. 9.

45 *Id.*

46 CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, DECÁLOGO IBEROAMERICANO PARA UNA JUSTICIA DE CALIDAD (2012), http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=de347a4a-cbcf-4923-8a43-of5e4ce4e7a9&groupId=10124.

47 *Id.* en la pág. 1.

48 *Id.*

49 DECÁLOGO IBEROAMERICANO PARA UNA JUSTICIA DE CALIDAD, COMENTADO POR: ROLANDO VEGA ROBERT (2014).

....
El desarrollo de los sistemas de gestión integral de la calidad, representa un enorme desafío para poder fortalecer la Justicia democrática que todos anhelamos. Ello debe hacerse dentro de un marco de absoluto respeto a los principios de independencia judicial e imparcialidad, principio de defensa y debido proceso, principios de legalidad y de legitimidad democrática.⁵⁰

Es importantísimo el destaque del primer mandamiento “porque reconoce a la persona usuaria como la razón de ser de la justicia”⁵¹ en todas las acepciones aplicables a la rama judicial. Esto se entiende como una ruptura definitiva con “el paradigma de la justicia como el ejercicio del poder para entenderla en su verdadera dimensión de servicio público”.⁵²

El segundo mandamiento compromete a los poderes judiciales a garantizar el acceso a una justicia de calidad como un derecho fundamental, es decir, no es suficiente garantizar el acceso a la justicia como un derecho fundamental sino también asegurar que sea una de calidad. El tercer mandamiento implica adoptar sistemas de planificación de calidad que incluyan el desarrollo de instrumentos para un proceso organizado, ordenado y controlado. Esto conlleva realizar análisis de la estructura organizacional, procesos, procedimientos y la implementación de un sistema de indicadores de gestión para recopilar la información necesaria para la toma de decisiones.⁵³

El séptimo mandamiento, sobre el establecimiento de la eficacia y la eficiencia como requisito para una justicia confiable y de calidad, integra el uso óptimo de los recursos públicos y la consecución de los objetivos establecidos en la planificación. La efectividad no solo conlleva el uso adecuado de los recursos, sino también el cumplimiento con los fines públicos, es decir, que se procure un beneficio real en el servicio y en la gestión de la justicia. Esto conlleva el desarrollo de instrumentos y herramientas que permitan un constante control y seguimiento de la gestión a nivel de cada organización, complementados con mecanismos efectivos que permitan la participación ciudadana.

Lo anterior lleva al octavo mandamiento, el cual consiste en medir los resultados en la gestión de la justicia con indicadores, estándares y parámetros de gestión. La premisa esencial es que lo que no es medido no puede mejorar. Según el Rolando Vega Robert, “[l]os indicadores cumplen un papel fundamental para relacionar variables cualitativas y cuantitativas y detectar las tendencias de cambio que ocurran en las actividades o procesos y la identificación de las causas. Por esa razón, tienen una gran importancia en relación con los objetivos y metas de toda organización judicial”.⁵⁴

50 *Id.* en la pág. 4.

51 *Id.* en la pág. 5.

52 *Id.*

53 *Id.* en la pág. 7

54 *Id.* en la pág. 19.

Vega Robert identifica el décimo mandamiento, que requiere la mejoría continua como fundamento en la gestión de calidad de la justicia y como uno de los pilares más importantes de la gestión que se nutre a su vez de los demás principios. El autor expresa, al respecto, lo siguiente:

Toda organización de justicia debe desarrollar la capacidad de descubrir e innovar a partir del aprendizaje que generen los procesos de evaluación y auto-crítica. Bien dice un precepto de la calidad: “la calidad no tiene meta, siempre hay una mejor manera de hacer las cosas”.

....

[E]ste mandamiento de la MEJORA CONTINUA, comprende en toda su magnitud, una visión cíclica de la calidad y lo que significa el reto permanente de las organizaciones con ellas mismas. Envuelve el constante análisis y la evaluación de la gestión; el escuchar a la persona usuaria; el lograr una mejor planificación que convierta el uso de los recursos en resultados eficientes, eficaces y efectivos; el alcanzar una actitud de trabajo en equipo que confluya en una visión integral que permita un desarrollo sistémico; el formar personas responsables y comprometidas, con actitudes y aptitudes de buen servicio público; y finalmente, el lograr un sistema de información para la toma de decisiones basado en indicadores de gestión que brinde información oportuna para hacer los ajustes y mantener la MEJORA CONTINUA en procura de alcanzar una gestión de calidad en la justicia.⁵⁵

Por último, el noveno mandamiento de la justicia de calidad adoptado por la Cumbre Judicial Iberoamericana hace referencia a la importancia de garantizar una justicia transparente y con participación ciudadana.⁵⁶ Al adoptar el documento *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos*,⁵⁷ la Cumbre ha ampliado los elementos que conforman el referido mandamiento. En ese documento se exhorta a los poderes y consejos judiciales “a implementar y reforzar los procesos institucionales necesarios para hacer efectivos en la administración de justicia los valores y principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad”, bajo el principio de máxima divulgación de los actos judiciales.⁵⁸

III. EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA JUSTICIA

Un estado social de derecho es uno con deberes y obligaciones hacia la ciudadanía, entre los cuales destaca la seguridad, la justicia y el bienestar general.

55 *Id.* en la pág. 23.

56 *Id.* en la pág. 20.

57 CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, RECOMENDACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS E INTEGRIDAD DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA IBEROAMERICANOS (2012), http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=e078b55d-cf4e-4386-b9d8-f384401019e7&groupId=10124.

58 *Id.*

La legitimidad en el ejercicio del poder político solo es posible cuando en la práctica el Estado sirve a los fines sociales para los cuales está diseñado. Para el catedrático Luis Muñiz Argüelles, la legitimidad “es un concepto más filosófico, más sociológico, más político y muchísimo más fundamental que el de la legalidad”.⁵⁹ A la Rama Judicial le corresponde la aplicación de la ley a fin de hacer justicia en cada caso particular. Es en esta rama donde los ciudadanos tienen la protección más directa de sus derechos frente al Estado y frente a terceros. Según Muñiz Argüelles, la legitimidad en la administración de la justicia se alcanza cuando la Rama Judicial cumple con el objetivo para el cual fue creada, cuando en esta el ciudadano encuentra “la esperanza, la imparcialidad y la justicia”.⁶⁰ Este catedrático enérgicamente expresa que “[s]i el pueblo no percibe el sistema como adecuado, genuino, transparente e imparcial, el sistema deja de ser legítimo”.⁶¹

En palabras del doctor Juan Méndez, “[e]n el campo de la administración de Justicia es donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real al interior de las comunidades humanas”.⁶² La Cumbre Judicial Iberoamericana ha proclamado, al respecto, lo siguiente:

El grado de democracia de una nación, se mide en gran parte por la expansión efectiva de los derechos de las personas y su justiciabilidad. La tutela judicial efectiva de los derechos, presupone que las organizaciones judiciales puedan ser capaces de cumplir satisfactoriamente las actividades que sean necesarias para evitar dilaciones injustificadas en la prestación de los servicios de justicia. De ello depende en gran medida el poder garantizar la seguridad jurídica como una de las responsabilidades fundamentales de todo Estado Democrático de Derecho.⁶³

Los enfoques modernos en la administración pública, centrados en la gestión y la gobernanza, según discutidos en el primer acápite de este escrito, exigen que el tema de la justicia sea asumido desde una perspectiva de política pública y regulatoria que tenga como base la búsqueda de la eficiencia y la eficacia o efectividad. La eficiencia es la relación entre los productos y los recursos utilizados para alcanzarlos, lo que implica producir el máximo con los recursos disponibles o utilizar el mínimo de insumos para producir determinado bien o servicio público. Por su parte, la eficacia o efectividad es la capacidad de lograr los objetivos

⁵⁹ Muñiz Argüelles, *supra* nota 1, en la pág. 284.

⁶⁰ *Id.* en las págs. 284-85.

⁶¹ *Id.*

⁶² Juan E. Méndez, *El acceso a la Justicia, un enfoque desde los derechos humanos*, en ACCESO A LA JUSTICIA Y EQUIDAD: ESTUDIO EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 16 (José Thompson ed., 2000), <http://www.corteidh.or.cr/tablas/10128.pdf>

⁶³ DECÁLOGO IBEROAMERICANO PARA UNA JUSTICIA DE CALIDAD, *supra* nota 46, en la pág. 1.

de beneficio real en el nivel de bienestar.⁶⁴ Por lo tanto, la necesidad de reformar el sistema de justicia desde una perspectiva de política pública se ha explicado de forma general como sigue:

Una perspectiva de política pública es imprescindible en el desarrollo de la función pública, y la administración de justicia no es la excepción. En efecto, la justicia debe concretizar la garantía de los derechos establecidos en instrumentos internacionales, constituciones y leyes nacionales, por lo cual, requiere establecer metas, objetivos y resultados anuales, asignar presupuesto para alcanzar dichos objetivos, e instituir mecanismos de control y seguimiento a las políticas diseñadas. Igualmente, dado que los recursos públicos son escasos, debe priorizar la realización de determinados objetivos y [planificar] de manera adecuada su realización.⁶⁵

El nuevo enfoque de gestión de la justicia, como bien público prioritario, lleva a cuestionarse cuáles deben ser las causas que ingresen al sistema judicial y quién debe asumir los costos asociados a su tramitación. Las decisiones en tales extremos de la política pública deben ser tomadas en forma racional, transparente y con amplia participación ciudadana. Ello exige construir una escala de preferencias sociales frente al bien (servicio) de la justicia, para poder privilegiar unas sobre otras al momento de emplear los recursos limitados disponibles. Según expresa Vargas Vianco, “es posible repensar la justicia en torno a la misión de servicio público que debe satisfacer”.⁶⁶

La idea de adoptar un enfoque gerencial para la gestión de la justicia en Puerto Rico no es nueva. Desde el 1959, en ocasión de la preparación de su tesis de grado, Nélide Marín de Muñoz Amato apoyó la aplicación de las normas y métodos de eficiencia para la administración de la justicia.⁶⁷ El profesor de derecho y exjuez Luis Muñiz Argüelles también defendió con firmeza la aplicación de estos principios. En su artículo *Legitimidad y justicia*, este último expuso que la eficiencia era el primer pilar de la legitimidad del sistema judicial.⁶⁸ Recomendó que las reformas a implementar en la administración de la justicia en Puerto Rico deberían inspirarse “en los métodos gerenciales modernos que se [utilizan] en la empresa privada”.⁶⁹ También recomendó que “[l]a administración de la Justicia debe inspirarse en la eficiencia que se busca en el mundo empresarial privado. La

64 Véase CAROLINA VILLADIEGO BURBANO, CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, BASES GENERALES PARA UNA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2009), http://www.rap.com.uy/spa/portada/docs/bases_ceja.pdf; Juan E. Vargas Viancos, *La reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas*, SISTEMA JUDICIALES, oct. 2006, en la pág. 73, <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/37.pdf>.

65 VILLADIEGO BURBANO, *supra* nota 64, en la pág. 23.

66 Juan E. Vargas Viancos, *Eficiencia en la justicia*, SISTEMAS JUDICIALES, sep. 2003, en la pág. 70, <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/31.pdf>.

67 Véase NÉLIDA MARÍN DE MUÑOZ AMATO, PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS EN EL PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO (1964).

68 Muñiz Argüelles, *supra* nota 1, en la pág. 260.

69 *Id.* en la pág. 304.

empresa de hacer justicia no es una que persiga fines de lucro, pero sí es una que no puede estar ajena a los requisitos de eficiencia”.⁷⁰ Si la administración de la justicia debe ser asumida desde una perspectiva de política pública necesita atender “no sólo de la forma en como se ofrece el servicio [o la oferta por el bien de la justicia], sino también de poder controlar la demanda del mismo”.⁷¹ Lo que implica el reconocimiento de que el sistema judicial no es para todo tipo de controversia, que existen distorsiones en la demanda y que proveer el servicio de la justicia implica un costo.⁷²

En el estudio *Eficiencia en la justicia*, Vargas Vianco propone las siguientes medidas para mejorar la eficiencia judicial: (1) métodos alternos para la resolución de conflictos; (2) aumentar los costos de los servicios judiciales, si la justicia no se comporta como un bien público;⁷³ (3) mejorar los sistemas de selección, ascenso, evaluación, retribución y capacitación del personal judicial; (4) crear organismos altamente profesionalizados para el nivel estratégico o de gobierno judicial de toma de decisiones de gestión; además de adoptar mecanismos de control y transparencia, y (5) en el nivel de despacho judicial, los jueces administradores deben tener conocimiento en administración.⁷⁴

IV. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LA GESTIÓN JUDICIAL

70 *Id.*

71 Vargas Viancos, *supra* nota 66, en la pág. 80.

72 *Id.*

73 Señala Vargas Viancos que en el área civil y comercial la justicia no se comporta como un bien público pues el beneficio es predominantemente para las partes litigantes. Argumenta que:

Al proveerse este tipo de justicia como si fuera un bien público, se produce un resultado socialmente ineficiente: como los litigantes no pagan la totalidad de los costos asociados a ese bien, . . . [t]ienden, entonces, a litigar más, incluso más allá de aquello que resulta eficiente desde el punto de vista del bienestar social. Aunque los costos asociados al litigio sean superiores al beneficio que con él se obtiene, de todas suertes los sujetos tienden a demandar.

Existe, dicho en términos técnicos, una divergencia entre los costos sociales y los costos privados del litigio . . . [que] pueden y deben ser subsanadas cobrando tasas judiciales. . . .

A diferencia de lo que ocurre en materia civil, en el área penal sí es posible sostener que la justicia se comporta como un bien público bastante puro: los beneficios de sancionar un delincuente o absolver a un inocente se extienden a todas las personas de la comunidad, hayan o no sido parte de ese litigio. Así puestas las cosas, parece razonable que la justicia en esta área se financie con cargo a rentas generales.

Id. en la pág. 81 (nota omitida).

74 Vargas Viancos, *supra* nota 66, en las págs. 80-90.

Según el *Estudio sobre el estado de la situación jurídica de la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno de Puerto Rico*⁷⁵ del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa:

[L]a transparencia y el acceso a la información pública juegan un papel esencial en la construcción de un gobierno capaz de satisfacer las necesidades sociales, abierto al escrutinio ciudadano, con un alto nivel de rendición de cuentas y responsabilidad por parte de los gestores de los asuntos públicos. . . .

Sin embargo, [en términos generales,] Puerto Rico aún adolece de mecanismos jurídicos o formales de transparencia y rendición de cuentas integrados y coherentes que obliguen a los funcionarios a revelar información pertinente sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y sus resultados. Esta ausencia incide en el nivel de transparencia real y perceptual. Sin transparencia en la gestión pública (tanto la formal o jurídica como real y perceptual), no puede operar efectivamente la rendición de cuentas, la capacidad de los actores públicos de asumir la responsabilidad por sus acciones en la gestión de los asuntos que le han sido encomendados por la ciudadanía.⁷⁶

El documento *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* establece varios lineamientos para promover la transparencia judicial activa, pasiva, interna y externa.⁷⁷ Este hace hincapié en el uso de los medios electrónicos, en particular, en cuanto al funcionamiento organizacional y los responsables de cada gestión. Se destaca la mención de la información presupuestaria actualizada, accesible y comprensible como mecanismo para promover la transparencia, lo cual incluye la divulgación periódica de información sobre la ejecución del presupuesto y de la planificación para la gestión (por ejemplo, en el avance en la ejecución de los programas y proyectos, plazos y gastos); índices, estadísticas e inventario de bienes y gastos. Estos elementos dirigen a los poderes judiciales hacia la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal.⁷⁸

En el apartado de la rendición de cuentas de los sistemas judiciales, el referido documento identifica los siguientes elementos: el control presupuestario; el control del cumplimiento de las normas que rigen su funcionamiento; la evaluación de desempeño -medir el rendimiento de los despachos judiciales en término de las causas ingresadas, en trámite y terminadas, duración de los procesos y la

⁷⁵ Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Universidad del Turabo, *Estudio sobre el estado de la situación jurídica de la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno de Puerto Rico*, SUMARIO DE ASUNTOS DE POLÍTICA PÚBLICA, oct. 2013, <http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/Sumarios/Sumario-1.pdf>.

⁷⁶ CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, UNIVERSIDAD DEL TURABO, RESEÑA: ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN GOBERNANZA Y RESPONSABILIDAD FISCAL: UNA PLATAFORMA PARA LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN PUERTO RICO 2 (2014).

⁷⁷ CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, *supra* nota 57.

⁷⁸ *Id.*

forma de su terminación-; cumplimiento con los plazos legales (entre otros), y la consulta al usuario sobre sus necesidades y nivel de satisfacción.⁷⁹

Por su parte, la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Santiago de Chile en abril de 2014, adoptó la *Propuesta de regla e indicadores: transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia Iberoamericanos*.⁸⁰ Se destacó “que el proceso de incorporación de estos principios, como valores fundamentales, requiere de un marco conceptual claro y sistemático, plasmado en los planes estratégicos de los poderes judiciales, que asuma la necesidad de contextualizarlos, definirlos y materializarlos dentro de los lineamientos estratégicos de cada sistema de justicia”.⁸¹ En la declaración resultante de la Cumbre hubo el siguiente compromiso:

[V]elar por que las planificaciones estratégicas de cada uno de sus países contengan de manera clara los principios de transparencia, rendición de cuentas y de integridad, debiendo materializarse en aquellas actividades y acciones específicas que comprenden su visión y visión, en aras a una tutela judicial efectiva, al fortalecimiento de la función de los Poderes u Órganos Judiciales Iberoamericanos y a la consolidación de la democracia y participación ciudadana.⁸²

La Fundación para el Debido Proceso en su estudio, *Ley vs. realidad: Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá*, señala que la transparencia judicial incluye tanto “la visibilidad de la institución [como] su sometimiento al escrutinio de la ciudadanía”.⁸³ De este modo, la independencia judicial exige como complemento necesario la transparencia judicial, nociones que se interrelacionan. Al respecto dicha organización expone lo siguiente:

El principio de transparencia judicial tiene dos dimensiones principales, a saber, el acceso a la información y el control del funcionamiento del aparato judicial (especialmente, en los relativo al control de la corrupción). El acceso a la información se refiere tanto a asuntos de orden jurisdiccional (procesos y sentencias, funcionamiento de los despachos judiciales, etcétera), como a asuntos de gobierno y administración de la judicatura (decisiones de política judicial, manejo económico y financiero, contrataciones de personal y adquisición de bienes y servicios, etcétera). Por su parte, los mecanismos de control del Poder Judicial pueden ser agrupados en dos grandes grupos: preventivos y represivos. Como sus nombres indican, los primeros pro-

79 *Id.*

80 SECRETARÍA PERMANENTE - XVII CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, PROPUESTA DE REGLA E INDICADORES: TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS E INTEGRIDAD DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA IBEROAMERICANOS (2013), http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=774283&folderId=739372&name=DLE-6002.pdf.

81 XVII CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE 9 (2014), http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=777898&folderId=904111&name=DLE-6342.pdf.

82 *Id.*

83 FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL, LEY VS. REALIDAD: INDEPENDENCIA Y TRANSPARENCIA DE LA JUSTICIA EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ 30 (2013), http://dplf.org/sites/default/files/ley_vs_realidad_marzo2014.pdf.

curan anticiparse a la comisión de irregularidades o delitos, previniéndolos, mientras los segundos sancionan irregularidades cometidas.⁸⁴

Bajo el principio de máxima divulgación -el cual presume que toda información en poder de un organismo público debe ser difundida, salvo circunstancias excepcionales claramente establecidas por ley, y que toda persona tiene el correspondiente derecho fundamental a recibirla- una verdadera política de transparencia judicial debe comprender los siguientes elementos:

1. Selección y justificación de los recursos públicos asignados.
2. Selección de la forma de abordar los problemas que enfrentan los tribunales y su definición sin que las soluciones representen formas más o menos veladas de proteger intereses ocultos.
3. Obtención de resultados claros, auditables y verificables.
4. Implementación transparente de la política pública.
5. Evaluación por medio de estándares de calidad, exigiéndose, de esta forma, una rendición de cuentas que agrega resultados organizacionales e intermedios a lo largo del proceso de implementación.⁸⁵

En el mismo estudio, la Fundación separó los elementos que componen la independencia y la transparencia judicial para señalar cuáles son los factores -normas, procedimientos y prácticas- que impiden su efectividad. En lo pertinente, los indicadores para medir la transparencia como variable de estudio en sus dos dimensiones -acceso a la información y el control judicial- son los siguientes:

TABLA 1. TRANSPARENCIA JUDICIAL⁸⁶

Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores generales
Información sobre el funcionamiento del sistema judicial	Información sobre la carrera judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso público a los criterios de selección. • Acceso público a los resultados de los procesos de selección.
	Información sobre los procesos disciplinarios	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso público a los criterios disciplinarios. • Acceso público a los resultados de los procesos disciplinarios.
	Información sobre declaración de bienes	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la declaración de bienes.
	Información so-	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a las decisiones judiciales.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ *Id.* en las págs. 30-31.

⁸⁶ *Id.* en las págs. 71-72 (en la Tabla se omite, por el factor pertinencia, varias columnas como lo son las categorías, las fuentes y los instrumentos).

	bre las decisiones judiciales por parte de la comunidad legal	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidad de acceso a la información.
	Sitio oficial del poder judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de información proporcionada.
	Comunicación con el público	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de comunicación social.
	Información presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de información presupuestaria disponible.
Control	Declaración de bienes	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de declaración de bienes de los jueces. • Efectividad del sistema de declaración de bienes
	Auditorías	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de sistemas de auditorías. • Efectividad de las auditorías.
	Congruencias de las sentencias	<ul style="list-style-type: none"> • Certidumbre en los criterios.

De igual modo, el nuevo estudio de la Fundación para el Debido Proceso, sobre independencia y transparencia judicial, demostró las siguientes falencias que hacen inefectiva la independencia judicial:

1. *No existe correlación entre independencia y transparencia judicial:* Los resultados en cuanto a la transparencia judicial son menos satisfactorios que los correspondientes a la independencia judicial, no hay desarrollo paralelo, incluso existe una clara divergencia entre ambas variables.⁸⁷
2. *Brecha entre el marco normativo y su efectividad:* Pese a que los textos legales repiten las disposiciones de los instrumentos internacionales, existe una grieta notoria respecto a la independencia judicial y su efectividad -independencia *de iure* (o de derecho) e independencia *de facto* (o de hecho o nivel práctico)-. En materia de transparencia, los desarrollos legales son relativamente bajos, por lo que la grieta entre el marco jurídico y la realidad es menor. Varios factores contribuyen a la brecha pero se destaca que puede existir un marco jurídico que no provea instrumentos concretos para viabilizar los principios adoptados y los modos en que el sistema político se comporta.⁸⁸
3. *Funcionamiento efectivo de las normas:* Estas “deben ser examinadas en cuanto a su (in)capacidad para producir resultados, no como objeto de valor en sí mismas”.⁸⁹ Es necesario realizar estudios más abarcadores sobre este renglón.
4. *El proceso de nombramientos judiciales es una debilidad importante:* El sistema de selección y reclutamiento de jueces recae en el Poder Ejecutivo y Legislativo. Existe amplia

⁸⁷ *Id.* en las págs. 2-3.

⁸⁸ *Id.* en la pág. 3.

⁸⁹ *Id.*

discreción para nombrar a los jueces, se puede prescindir de toda consideración objetiva de los méritos y aptitudes de los candidatos. El examen de los mecanismos existentes y de las opiniones recogidas demostró que en la mayoría de los países estudiados el sistema no busca designar a los más calificados para desempeñar la función judicial, sino a las personas que tienen alguna vinculación política o personal con quienes ostentan el poder político. Existen al menos dos alternativas de solución: (1) mantener el sistema político pero con amplias mejoras en la participación, la transparencia y el escrutinio ciudadano y (2) realizar un cambio radical en el modelo de selección como sería la implementación de la carrera judicial.⁹⁰

5. *La independencia interna es más débil que la independencia externa:* En los países estudiados no existen -o no operan adecuadamente- los mecanismos de evaluación judicial, y los procesos disciplinarios son muy discrecionales o abiertos.⁹¹ Los grados de subordinación interna pueden desalentar el interés de personas capaces y con criterio propio y afectar la autonomía de los jueces en su función jurisdiccional.

6. *Falta de mecanismos para garantizar la imparcialidad:* De ordinario, no existe, o no se ha generalizado, un sistema aleatorio de asignación de los casos, y no se han establecido mecanismos que minimicen los conflictos de interés en la resolución de las causas. Los mecanismos de inhibición y recusación no parecen ser suficientes para abordar la imparcialidad del juzgador.⁹²

7. *Insuficiencia generalizada de la transparencia judicial:* En el ámbito de la transparencia, los poderes judiciales centroamericanos exhiben mejores niveles de control interno que de acceso a la información a sus componentes o al público en general. En la mayoría de países estudiados “[l]a opacidad más gravosa probablemente es la correspondiente a la declaración de bienes de jueces”.⁹³

8. *Independencia y transparencia insuficientes:* Existe un marcado contraste entre los pobres resultados en tales materias y la enorme inversión efectuada, en las últimas décadas, en las reformas implantadas en los países que fueron analizados.

El mismo estudio que reseñamos sobre la independencia y transparencia judicial en la región centroamericana enumera las principales medidas a adoptar para superar las deficiencias encontradas en tales áreas, a saber:

- a) Fortalecer los marcos normativos que regulan el acceso a la información y los mecanismos de control de la judicatura, que son muy débiles en la región.
- b) Establecer e implementar políticas institucionales dirigidas a promover la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial.
- c) Dinamizar e impulsar determinadas reformas en el ámbito específico de la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial (principalmente cambios legales, pero también reorganización institucional).
- d) Diseñar una política integral dirigida a combatir la cultura institucional de secretismo y opacidad, que socava diversas iniciativas dirigidas a promover mecanismos de transparencia judicial.

90 *Id.* en la pág. 4.

91 *Id.*

92 *Id.* en las págs. 4-5.

93 *Id.* en la pág. 5.

- e) Dar cumplimiento estricto a las regulaciones sobre exposición de informaciones a través de los portales de internet o páginas web, actualizarlas de manera oportuna y hacer diseños amigables y de fácil utilización.
- f) Terminar con la resistencia de los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial a hacer de público conocimiento materiales de máximo interés ciudadano, tales como las sentencias, en especial, las de la Corte Suprema de Justicia, las medidas disciplinarias y las principales decisiones de gobierno y administración de la corporación judicial.
- g) Mejorar la regulación, pero también terminar con la distorsión y la aplicación inadecuada de las normas que establecen la obligatoriedad de que los jueces presenten declaraciones juradas de bienes periódicamente (en particular, eliminar su carácter «reservado»).
- h) Adoptar una política institucional orientada a informar permanentemente a la ciudadanía sobre temas judiciales, y crear o potenciar los órganos u oficinas encargados de llevar a la práctica tal política.⁹⁴

Las organizaciones Acción Ciudadana y Global Integrity, en el borrador del documento *Indicadores de transparencia en el sector justicia en Guatemala*,⁹⁵ crearon varias matrices para evaluar esta materia. A continuación, en la Tabla 2, adoptamos la matriz, con ciertas variaciones nuestras, para dejar pautados, a modo prescriptivo, algunos indicadores para medir en Puerto Rico las prácticas de *transparencia judicial* en lo relacionado a los jueces y los funcionarios de alto nivel de la Rama Judicial.

TABLA 2. INDICADORES PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA JUDICIAL EN CUANTO A LOS JUECES Y LOS FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL EN LA RAMA JUDICIAL⁹⁶

Declaraciones de bienes	Por ley, los ciudadanos tienen acceso a las declaraciones de bienes de los jueces y de los altos funcionarios judiciales.
	En la práctica, los ciudadanos tienen acceso a las declaraciones de bienes en un tiempo ya un costo razonable, y con todos los datos relevantes.
Sistema de nombramiento de jueces	Los ciudadanos tienen acceso a los criterios para los nombramientos de jueces.
	Otras instituciones u organizaciones participan en el debate de los nombramientos de jueces.
	Las vacantes y los nombramientos a los puestos de jueces son divulgados.
Traslados y	Existen criterios preestablecidos para el traslado de los jueces y el proceso es transparente.

⁹⁴ *Id.* en la pág. 39.

⁹⁵ ACCIÓN CIUDADANA & GLOBAL INTEGRITY, INDICADORES DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR JUSTICIA EN GUATEMALA (2011), <http://www.transparenciajudicial-gt.org/wp-content/uploads/2010/12/INDICADORES-JUSTICIA-110211.docx>.

⁹⁶ *Id.* en la pág. 34.

evaluaciones de jueces	Los ciudadanos tienen acceso a los criterios que regulan los traslados de jueces.
	Los ciudadanos tienen acceso a los criterios para las evaluaciones de jueces.
Conflicto de intereses y procesos disciplinarios	Los ciudadanos tienen acceso al código de conducta o de ética que regula los conflictos de intereses de los jueces.
	Los ciudadanos tienen acceso a las regulaciones sobre el debido proceso, faltas disciplinarias y sanciones.
	La junta de disciplina judicial divulga las decisiones que toma en cada caso que tramita.
	Los ciudadanos tienen acceso a las decisiones de la junta de disciplina en un plazo y a un costo razonable.
	Los ciudadanos tienen acceso a los expedientes completos, foliados y en buen estado, de las decisiones de las juntas de disciplina.

Conforme a nuestro análisis de la matriz preparada por Acción Ciudadana y Global Integrity, los indicadores para medir en Puerto Rico la *rendición de cuentas* en lo relacionado a los jueces y a los funcionarios de alto nivel de la Rama Judicial serían los siguientes:

TABLA 3. INDICADORES PARA MEDIR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN CUANTO A LOS JUECES Y LOS FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL EN LA RAMA JUDICIAL⁹⁷

Declaraciones de bienes	Por ley, los jueces deben presentar declaraciones de bienes, y en la práctica, las presentan de forma regular.
	Por ley, las declaraciones de bienes deben ser auditadas con base en estándares aceptados internacionalmente. En la práctica, estas son auditadas.
	Por ley, hay un mecanismo de monitoreo de los bienes, ingresos y hábitos de gasto de los jueces, oficiales judiciales y miembros de la junta de disciplina judicial. En la práctica, este mecanismo es efectivo.
Conflicto de intereses y ética judicial	Por ley, hay un código de ética que regula los conflictos de intereses de los jueces. En la práctica, este es acatado.
	Por ley, las sanciones para los jueces por violar el código de ética o de conducta son claras y transparentes. En la práctica, estas son aplicadas.
	Por ley, hay regulaciones formales sobre regalos y hospitalidad ofrecidos a los jueces. En la práctica, estas son efectivas.
	Por ley, hay restricciones para integrarse al sector privado después de dejar el puesto de juez. En la práctica, estas son

97 *Id.* en la pág. 36.

	efectivas.
	Por ley, otros funcionarios judiciales tienen restricciones para incorporarse al sector privado al dejar la función pública. En la práctica, estas son efectivas.

A continuación, en la Tabla 4 destacamos los indicadores que podrían utilizarse para medir la transparencia judicial en los *procesos disciplinarios de los jueces y los funcionarios de alto nivel*, adaptados de la matriz creada por Acción Ciudadana y Global Integrity en dicho reglón. Debemos mencionar que recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico señaló que los procesos disciplinarios para los miembros de la judicatura -e incluso de los abogados litigantes- debían regirse por los principios de transparencia.⁹⁸ Además, el alto foro ha resaltado la misión de “fortalecer la confianza del Pueblo [al asegurar] la transparencia de los procesos y de la información, y garantizando la participación ciudadana en esta tarea de fiscalización”.⁹⁹

TABLA 4. INDICADORES PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA JUDICIAL EN CUANTO A LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS DE LOS JUECES Y LOS FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL EN LA RAMA JUDICIAL¹⁰⁰

Proceso disciplinario	Por ley, existe una junta o un órgano disciplinario para los jueces.
	En la práctica, cuando es necesario, la junta o el órgano de disciplina judicial inicia sus investigaciones.
	En la práctica, la junta de disciplina judicial o su equivalente tiene suficiente personal de tiempo completo y con la preparación adecuada para cumplir su función.
	Por ley, y en la práctica, la junta de disciplina judicial u órgano disciplinario equivalente está protegido de interferencia política.
	Por ley, el debido proceso para los jueces está claramente definido, incluidas las garantías como el derecho a apelar y a la representación legal. En la práctica, este es respetado.
	Por ley, las decisiones de la junta de disciplina judicial son de aplicación obligatoria.
	En la práctica, las sanciones impuestas como resultado de un proceso disciplinario son aplicadas de forma completa y oportuna.

⁹⁸ Véanse *Ex parte* Grupo Ferré Rangel Media, 2016 TSPR 17 (Estrella Martínez, voto particular); *In re* Comunicación López Feliciano, 191 DPR 625 (2014); *In re* MMT, MITA, LST, 191 DPR 668 (2014); *In re* Enmdas. Rs. Disciplina Judicial, 191 DPR 564 (2014).

⁹⁹ *Enmdas. Rs. Disciplina Judicial*, 191 DPR en la pág. 564.

¹⁰⁰ ACCIÓN CIUDADANA & GLOBAL INTEGRITY, *supra* nota 95, en la pág. 37.

	Por ley, y en la práctica, las sanciones para jueces y personal judicial condenados por cometer delitos relacionados con corrupción incluyen la prohibición de ejercer cargos públicos.
	En la práctica, la junta de disciplina judicial envía al Ministerio Público las denuncias de actos corruptos supuestamente cometidos por jueces cuando los casos así lo ameritan.
	Por ley, y en la práctica, la junta de disciplina judicial -o su equivalente- debe dar y da razones para justificar sus decisiones, trátase de sanciones o absolutorias.
	Por ley, y en la práctica, los miembros de la junta de disciplina judicial -o su equivalente- deben recusarse -y se recusan- de procesos o investigaciones en las que tienen conflictos de interés.
	Por ley, y en la práctica, la junta de disciplina judicial debe recibir -y recibe- quejas y denuncias, tanto de ciudadanos como de funcionarios de la Rama Judicial.
	Por ley, y en la práctica, la junta de disciplina judicial debe tramitar -y tramita- las denuncias anónimas y protege la identidad de los denunciantes que lo soliciten.

V. INDEPENDENCIA JUDICIAL EN SU VERTIENTE DE AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

El principio de la independencia judicial consiste en dos vertientes fundamentales. Por un lado, los jueces, en su carácter individual, deben manifestar independencia de criterio e imparcialidad en el desempeño diario de sus funciones, pues están obligados a tomar sus determinaciones ajenos a toda influencia. En esta vertiente, se fortalece la confianza de la ciudadanía en que las leyes se aplicarán con justicia e igualdad, sin presiones indebidas.¹⁰¹ Por otro lado, como elemento imprescindible del sistema de pesos y contrapesos constitucional, este principio de independencia judicial debe proyectarse en el ámbito institucional, caracterizado principalmente por la autonomía administrativa y presupuestaria de la Rama Judicial, entre otros factores. En esta vertiente, se hace posible que los jueces puedan adoptar decisiones contrarias a los intereses de las otras ramas gubernamentales, sin temor a restricciones indebidas en la administración y el financiamiento de sus actividades principales, pues no están sujetos a determinaciones administrativas ni presupuestarias de los poderes políticos.¹⁰²

¹⁰¹ CRISANTA GONZÁLEZ SEDA, COMISIÓN DE DERECHOS CIVILES, INDEPENDENCIA JUDICIAL 20-21 (2005) (citando a SECRETARIADO DE LA CONFERENCIA JUDICIAL, TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO, LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN PUERTO RICO (1988)), http://ponce.inter.edu/cai/bv/derechos/Independencia_Judicial_CDC_2005.pdf

¹⁰² *Id.* en las págs. 57-59.

Por otro lado, el documento *Propuesta de regla e indicadores: transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia Iberoamericanos*, en su regla número 17, también vincula la independencia judicial con “la asignación de un presupuesto adecuado y suficientemente autónomo para el ejercicio eficiente y efectivo de sus funciones”.¹⁰³ Los indicadores sobre este reglón, según definidos en el mencionado documento, son los siguientes:

**TABLA 5. VARIABLE: INDEPENDENCIA JUDICIAL/ DIMENSIÓN: INSTITUCIONAL/
SUBDIMENSIÓN: AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA¹⁰⁴**

Indicadores:
1. Existencia de un presupuesto adecuado que permita el ejercicio de las funciones de manera eficiente y efectiva.
2. El presupuesto es definido de manera autónoma por los Poderes Judiciales.
3. El presupuesto es administrado y ejecutado de manera autónoma por los Poderes Judiciales.
4. El presupuesto es consensuado con otros poderes u órganos del Estado.
5. Número de jueces por habitante
6. Porcentaje del presupuesto del Poder Judicial en el PIB del país o estado.

La Rama Judicial de Puerto Rico ha reconocido que la autonomía fiscal y administrativa es una vertiente de la independencia judicial que “está también atada a la responsabilidad de rendir cuentas”.¹⁰⁵ Por ello, existe “la necesidad de mantener y reforzar tanto la estructura de fiscalización interna como la ejercida por las otras ramas”.¹⁰⁶ Un análisis de los indicadores expuestos en la Tabla 5 y varias fuentes consultadas respecto a las asignaciones presupuestarias, demuestran, con pocas objeciones, que con la aplicación de la Ley 286-2002,¹⁰⁷ la Rama Judicial de Puerto Rico obtuvo un presupuesto adecuado -que como mínimo ascendía al cuatro por ciento de las rentas anuales estatales hasta el año fiscal 2013-2014.¹⁰⁸ Ese presupuesto es definido o formulado de manera autónoma y

¹⁰³ SECRETARÍA PERMANENTE - XVII CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *supra* nota 80, en la pág. 13.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *In re* Conferencia Judicial, 122 DPR 420, 428 (1988).

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ Enmienda a la Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 286 de 20 de diciembre de 2002, 2002 LPR 286.

¹⁰⁸ En la tesis de grado de maestría en administración pública, *Gestión orientada a resultados para una eficiente administración de la justicia apelativa en Puerto Rico*, la autora hizo un análisis histórico sobre el desarrollo de la autonomía presupuestaria para la Rama Judicial de Puerto Rico, con las correspondientes asignaciones presupuestarias, que por razones de espacio no puede aquí incluir. El planteamiento de que la falta de recursos presupuestarios fue un problema fundamentalmente resuelto en la administración de la justicia con la aprobación de la Ley 286-2002 surge de dicho análisis histórico, de la información presupuestaria recogida de los memoriales presupuestarios de la Rama y el presupuesto consolidado del Fondo General por tipo de gasto y agencia entre el 2012-2015, y de la

consensuada, a su vez con las otras ramas gubernamentales. La Rama Judicial también cuenta con un presupuesto que es administrado y ejecutado de forma autónoma. Desde nuestro punto de vista, la falta de recursos presupuestarios fue un problema fundamentalmente resuelto en la administración de la justicia tras la aplicación de la medida legislativa que viabilizó la autonomía presupuestaria. De hecho, con la aprobación de la Ley 286-2002, la Rama Judicial de Puerto Rico fue la primera jurisdicción de los sistemas judiciales de Estados Unidos en disfrutar de una completa autonomía presupuestaria a base de un porcentaje fijo del presupuesto gubernamental general.¹⁰⁹

Ahora bien, todavía falta una disposición de ley que obligue a la Asamblea Legislativa a incluir la evaluación de las repercusiones fiscales de cualquier medida que afecte a la Rama Judicial y a asignar los recursos fiscales necesarios para cumplir con las obligaciones que se establezcan en el futuro. La ausencia de una medida de esta naturaleza conlleva el riesgo de que la Rama Judicial pueda verse afectada por la aprobación de medidas legislativas que le impongan mayores obligaciones económicas, sin la correspondiente asignación de recursos adicionales para su cumplimiento.

Al margen del gran avance que implica la autonomía presupuestaria concedida al amparo de la Ley Núm. 286-2002, hay que desarrollar una cultura de respeto a esta vertiente de la independencia judicial. Incluso, es posible considerar una protección más amplia para la independencia judicial por medio de una enmienda constitucional que establezca la plena autonomía presupuestaria en su fase de formulación, ejecución (proceso de entrega de recursos presupuestarios, la actualización del presupuesto inicial mediante órdenes de modificación presupuestaria y el registro del gasto efectivo y devengado) y evaluación (análisis de la información presupuestaria y resultados de la gestión), así como la prioridad fiscal de la Rama Judicial respecto al gasto público en general.

Del análisis histórico, legal y presupuestario realizado, respecto a la autonomía presupuestaria en el contexto de la Rama Judicial de Puerto Rico, surgieron las siguientes conclusiones:

aplicación de los indicadores mencionados en la Tabla 5. Véase ALBA N. LÓPEZ ARZOLA, GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS PARA UNA EFICIENTE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA APELATIVA EN PUERTO RICO 100-37(2014), search.proquest.com/docview/1780574522.

109 Hacemos la salvedad que la Ley 66-2014, conocida como la *Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 3 LPRA §§ 9101-9153 (2011 & Supl. 2015), es de aplicación a la Rama Judicial, en particular su artículo 24. Por esta razón, según surge de un análisis de la información extraída del presupuesto consolidado del Fondo General por tipo de gasto y agencia, el presupuesto de la Rama Judicial para el año 2014-2015 se redujo en \$25.8 millones en comparación a la asignación por fórmula presupuestaria del año fiscal anterior. Dicho de otra forma, la Ley 66-2014, base jurídica para el presupuesto aprobado para el año fiscal 2014-2015, suspendió la aplicación de la asignación automática por medio de la fórmula establecida en la Ley 286-2002. Nuestro análisis no incluye el efecto de dicha medida en la autonomía presupuestaria de la Rama Judicial. Es muy probable que el análisis del efecto de tal disposición refuerce nuestra recomendación de que la autonomía presupuestaria debe ser fortalecida y se debe establecer la prioridad fiscal del Poder Judicial respecto al gasto público general de Puerto Rico mediante una enmienda constitucional.

1. Por ley, la Rama Judicial tiene poder de decisión sobre la formulación y elaboración de su presupuesto -tiene derecho a presentar propuestas y solicitudes de fondos ante la Asamblea Legislativa-.
2. Por ley, la Rama Judicial cuenta con una fuente predecible de financiamiento que es relativamente consistente de año a año y decide por su cuenta cómo distribuir su presupuesto.
3. El presupuesto de la Rama Judicial es uno consensuado con las otras ramas de Gobierno.
4. Por ley, se deben realizar evaluaciones periódicas para asegurar que las asignaciones presupuestarias a la Rama Judicial son manejadas adecuadamente - las oficinas administrativas deben presentar registros de las partidas en las que se utiliza el presupuesto ante un órgano fiscalizador, en este caso, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, una vez el presupuesto anual ha sido ejecutado-.
5. En la práctica, la Rama Judicial tiene su propio presupuesto y este es separado de los presupuestos de las otras ramas de gobierno.
6. En la práctica, la Rama Judicial tiene influencia directa sobre la formulación de su presupuesto y sobre cómo distribuir su presupuesto dentro del sistema judicial.
7. En la práctica, los registros del gasto presupuestario son auditados o evaluados con los mismos estándares utilizados en las demás instituciones gubernamentales.¹¹⁰

Sin embargo, al analizar si en la práctica la asignación de fondos a la Rama Judicial está claramente definida a nivel de cada tribunal y de cada proyecto por área geográfica o funcional -y si los fondos son asignados de acuerdo a las necesidades de cada área o unidad-, concluimos que la Rama Judicial no cumple con este criterio.¹¹¹ Por otra parte, en Puerto Rico no existe una norma jurídica en relación con la transferencia de los fondos asignados al sistema judicial, pues el Departamento de Hacienda es el custodio de los fondos asignados del erario a dicha rama. Respecto a la posibilidad de modificaciones presupuestarias una vez aprobado el presupuesto, en Puerto Rico no está claramente especificado que una vez el presupuesto general es aprobado, el presupuesto de la Rama Judicial está protegido de modificaciones e influencia de las otras ramas. Así también, se calificó como deficiente el indicador sobre la presentación de los gastos presupuestarios por todas las unidades que componen la Rama Judicial. Esto porque de la información presupuestaria disponible al público, no se puede constatar la asignación de fondos de acuerdo a las necesidades de cada área o unidad, quizás por la propia centralización del sistema de administración de los tribunales.¹¹²

En fin, la independencia judicial se vincula con la asignación de un presupuesto adecuado y suficientemente autónomo para el ejercicio eficiente y efectivo de las funciones judiciales. Ahora bien, la autonomía presupuestaria no significa la disponibilidad de recursos económicos para gastar de forma arbitraria,

¹¹⁰ LÓPEZ ARZOLA, *supra* nota 108, en la pág. 117.

¹¹¹ *Id.* en la pág. 129.

¹¹² *Id.*

sino que debe entenderse, más bien, como la racionalización del gasto público vinculado a un proceso de modernización del Poder Judicial a través de la planificación estratégica y otros procesos de evaluación de la política judicial a implementar. De hecho, desde la Conferencia Judicial sobre independencia judicial celebrada en el 1988, el Tribunal Supremo de Puerto Rico había reconocido que esta tenía “como contrapartida importantes responsabilidades y, entre estas, se halla[ba] comprendida rendir cuentas a la comunidad a quien le presta servicios”.¹¹³ Así también, se reconoció que “cualquier reclamo por mayor independencia judicial está inextricablemente atado al ejercicio riguroso de una fiscalización, que abarque el mejoramiento del desempeño judicial, el aspecto disciplinario y el compromiso de rendir informes periódicos a la comunidad sobre la labor de la Judicatura”.¹¹⁴

VI. RESPONSABILIDAD FISCAL: RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA FISCAL

Según el estudio *Gobernanza y responsabilidad fiscal: una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico* del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, la responsabilidad fiscal está fundamentada en los principios de *transparencia fiscal* y *rendición de cuentas* sobre los resultados de la gestión de los recursos que aportan los contribuyentes.¹¹⁵ La *transparencia fiscal*, “se refiere a la claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad y relevancia de los informes fiscales gubernamentales”.¹¹⁶ Otro aspecto importante es la apertura del proceso de formulación y adopción de las políticas fiscales. Sobre los elementos mencionados dentro del concepto de *transparencia fiscal*, el Centro ha especificado que la *claridad* implica la inteligibilidad para el lector, mientras que la *confiabilidad* se refiere a que los informes fiscales “reflej[e]n la verdadera situación financiera”.¹¹⁷ Por otra parte, la *frecuencia* es la regularidad o periodicidad con que se divulgan los informes fiscales. La *puntualidad*, por su parte, requiere la actualización continua de información. La *relevancia* se refiere a la pertinencia de la información para tomar decisiones estratégicas. Finalmente, la *apertura* requiere que el público pueda entender, influenciar y hacer al Gobierno responsable de sus acciones fiscales.¹¹⁸

La *Encuesta de Presupuestos Abiertos* (en adelante, “Encuesta”) mide si los gobiernos divulgan determinados documentos fiscales de manera oportuna y evalúa el nivel de especificidad de la información de cada uno.¹¹⁹ Esta encuesta es

113 *In re* Conferencia Judicial, 122 DPR 420, 421 (1988).

114 *Id.*

115 CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, *supra* nota 9, en las págs. 55-56.

116 *Id.* en la pág. 56.

117 *Id.*

118 *Id.*

119 *Id.* en la pág. 41.

una herramienta comparativa e independiente que mide la transparencia presupuestaria de los países al aplicar diversos criterios desarrollados por organizaciones multilaterales,¹²⁰ y que han sido aceptados internacionalmente. En particular, algunos de esos criterios implican el examen de la cantidad de información presupuestaria que divulgan los países encuestados en ocho documentos presupuestarios claves (los cuales mencionaremos a continuación) para adjudicar del 0 al 100 un *Índice de Presupuesto Abierto* (OBI, por sus siglas en inglés) las oportunidades de participación pública y “la fortaleza de las dos instituciones formales de vigilancia, la legislatura y la entidad fiscalizadora superior”.¹²¹

Los hallazgos de la Encuesta divulgados por el International Budget Partnership (en adelante, “IBP”) en el 2015 muestran un panorama sombrío de la transparencia presupuestaria, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el contexto gubernamental.¹²² La mayoría de los países encuestados brindan escasa o insuficiente información presupuestaria y pocas oportunidades de participación en sus procesos presupuestarios. Así, entre los 102 países encuestados, el puntaje promedio en el OBI es de 45 de 100: “78 países tienen puntajes. . . de 60 o menos. . . [mientras que] 17 países proveen información presupuestaria escasa o no la proveen, con puntajes en el OBI de 20 o menos”.¹²³

Según la Encuesta, alrededor de un tercio de los documentos presupuestarios no están disponibles al público, pues “se elaboran para uso interno solamente o se [divulgan] muy tarde”.¹²⁴ Las instituciones de supervisión y fiscalización de los países encuestados experimentan deficiencias en áreas importantes que limitan su capacidad de supervisión del presupuesto y el uso de fondos públicos.¹²⁵ Lamentablemente, Puerto Rico no fue incluido en dicha encuesta.¹²⁶ *A priori*, en materia de transparencia presupuestaria es difícil pronosticar para Puerto Rico un panorama más alentador que aquel que presentan la mayoría de los países encuestados.

Como mencionamos, conforme al IBP, los estándares y las prácticas internacionales, se identifican ocho documentos claves que las entidades públicas deberían divulgar durante el ciclo presupuestario.¹²⁷ Durante la etapa de formulación

120 Son ejemplos de estas organizaciones el Fondo Monetario Internacional (“FMI”), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (“OCDE”) y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (“INTOSAI”, por sus siglas en inglés).

121 IBP, ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO (2015), <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Spanish.pdf>.

122 *Id.* en la pág. 2.

123 *Id.*

124 *Id.*

125 *Id.* en la pág. 5.

126 CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, RESPONSABILIDAD FISCAL 44 (2014).

127 INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, GUÍA PARA LA TRANSPARENCIA EN LOS DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO: ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES Y QUÉ DEBEN INCLUIR? 6-10 (Vivek Ramkumar & Isaac Shapiro eds., 2011), <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Guide-to-Transparency-in-Budgeting.pdf>.

del presupuesto, debería divulgarse: un *Documento preliminar*, que incluya las premisas sobre las cuales se elabora el presupuesto, tales como el ingreso total esperado, las erogaciones y los niveles de deuda, así como las asignaciones agregadas para sectores prioritarios, y la *Propuesta de presupuesto*, que presente los planes detallados en términos de prioridades de política presupuestaria para cada unidad o agencia.¹²⁸

Durante la etapa de aprobación del presupuesto, debería divulgarse: el *Presupuesto aprobado*, que es el documento legal que autoriza a implementar las medidas de política presupuestaria recomendadas.¹²⁹ En la etapa de ejecución del presupuesto, deberían publicarse tres documentos. Primero, el *Informe de entregados durante el año*, que incluya información sobre los ingresos recaudados, los gastos realizados y la deuda en la que se incurrió en un momento dado; estos informes se publican generalmente de forma mensual o trimestral.¹³⁰ Segundo, una *Revisión de mitad de año*, que resume información sobre el manejo presupuestario durante los primeros seis meses del año, es decir, ingresos, gastos y deuda. Este documento también incluye una revisión de las premisas económicas a partir de las cuales se elaboró inicialmente el presupuesto y, cuando es necesario, ajustar las cifras presupuestarias para los restantes seis meses del año.¹³¹ Tercero, un *Informe de fin de año* que muestra la situación de las finanzas públicas al final del año fiscal e incluye, idealmente, una evaluación del progreso conseguido hacia el logro de los objetivos de políticas manifestados en el presupuesto aprobado.¹³²

Durante la etapa de auditoría, debería publicarse un *Informe de auditoría* en el cual la institución superior de auditoría evalúa el rendimiento financiero en el año presupuestario anterior. Las auditorías también pueden cubrir áreas específicas y aspectos no financieros del desempeño de la entidad pública.¹³³ Además de estos documentos, los gobiernos deberían divulgar un *Presupuesto ciudadano*. Esto es una versión simplificada de un documento presupuestario que usa lenguaje no técnico y formatos accesibles para facilitar la comprensión por parte de los ciudadanos de los planes y acciones durante el año presupuestario, así como las prioridades de política pública.¹³⁴

Por otra parte, la regla número 12 de la *Propuesta de reglas e indicadores en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos* vincula la rendición de cuentas con el nivel de “accesibi-

content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf.

128 *Id.* en las págs. 11-17.

129 *Id.* en las págs. 24-26.

130 *Id.* en las págs. 27-30.

131 *Id.* en las págs. 31-35.

132 *Id.* en las págs. 36-38.

133 *Id.* en las págs. 39-43.

134 *Id.* en las págs. 18-23.

lidad a la información sobre el uso de los recursos asignados a la administración de justicia”.¹³⁵ Los indicadores sobre este reglón, según definidos por la Cumbre Judicial Iberoamericana, y evaluados por la autora en su tesis de grado,¹³⁶ son los siguientes:

TABLA 6. VARIABLE: RENDICIÓN DE CUENTAS/ DIMENSIÓN: ACCESO A LA INFORMACIÓN/ SUBDIMENSIÓN: RECURSOS FISCALES¹³⁷

Indicadores:
1. Existencia de protocolos sobre difusión de información presupuestaria
2. Existencia de información en materia de ejecución de presupuesto disponible en la página web
3. Existencia de información sobre bienes e intereses del organismo
4. Existencia de información por rubros y partidas específicas del presupuesto

Mientras, la regla número 13 vincula la rendición de cuentas con el “control permanente sobre la ejecución del presupuesto”.¹³⁸ Dicha propuesta de la Cumbre Judicial Iberoamericana identificó los siguientes indicadores:

TABLA 7. VARIABLE: RENDICIÓN DE CUENTAS/ DIMENSIÓN: CONTROL/ SUBDIMENSIÓN: RECURSOS FISCALES¹³⁹

Indicadores
1. Existencia y divulgación de auditorías internas sobre la ejecución presupuestaria
2. Existencia y divulgación de auditorías externas sobre la ejecución presupuestaria requeridas por el propio organismo
3. Número de auditorías realizadas y periodicidad con qué se publican
4. Porcentaje de auditorías que se divulgan del total realizado
5. Existencia de mecanismos de seguimiento a la ejecución presupuestaria y su periodicidad, en su caso
6. Existencia de memoria anual sobre ejecución presupuestaria

Por otra parte, los indicadores en materia de transparencia fiscal trabajados por Acción Ciudadana y Global Integrity, y adaptados para la Rama Judicial de Puerto Rico, en su dimensión de acceso a la información presupuestaria, son presentados en la Tabla 8:

¹³⁵ SECRETARÍA PERMANENTE - XVII CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *supra* nota 80, en la pág. 10.

¹³⁶ LÓPEZ ARZOLA, *supra* nota 108, en las págs. 132-33.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ SECRETARÍA PERMANENTE - XVII CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *supra* nota 80, las págs. 10-11.

¹³⁹ *Id.*

TABLA 8. VARIABLE: TRANSPARENCIA FISCAL/ DIMENSIÓN: ACCESO A LA INFORMACIÓN¹⁴⁰

Indicadores: Información presupuestaria
1. En la práctica, los informes de actividades y gastos son publicados al menos una vez al año y contienen información pormenorizada (se publican el presupuesto ejecutado por programa, renglón, tipo de gasto, entre otros detalles).
2. En la práctica, el presupuesto final es publicado en forma completa (con los detalles de las asignaciones presupuestarias línea por línea) y los ciudadanos tienen acceso directo a este.
3. En la práctica, los ciudadanos tienen acceso al presupuesto judicial en un tiempo razonable (está disponible en línea o puede obtenerse en corto plazo. No existen demoras para la información políticamente sensible).
4. En la práctica, el presupuesto judicial es accesible al ciudadano de forma gratuita, por un costo mínimo, por correo electrónico o en línea.
5. En la práctica, los ciudadanos tienen acceso a una versión clara y detallada del presupuesto judicial (la cual está a disposición del público completamente, en un formato amigable para el usuario y no especializado en temas financieros).

El análisis de diversos indicadores relacionados al presupuesto judicial de Puerto Rico, en el contexto de la transparencia fiscal en su dimensión de acceso a la información, refleja que, a pesar de que el proceso presupuestario tiene normas exhaustivas en cuanto a su formulación, ejecución y control interno, la mayor debilidad es en cuanto a la transparencia fiscal y rendición de cuentas al exterior del aparato judicial. Esto es así por la ausencia de mecanismos formales e informales de divulgación de información en la fase de ejecución del presupuesto. Existe un pobre nivel de accesibilidad a la información sobre el uso de los recursos fiscales una vez ejecutado el presupuesto, contrario a la disponibilidad de información en cuanto al desempeño judicial y el presupuesto consolidado recomendado para cada año fiscal.

De nuestro análisis surge que la Rama Judicial de Puerto Rico divulga el Memorial de Presupuesto, que no es igual al memorial anual de presupuesto ejecutado requerido por los estándares internacionales aceptados. El Memorial de la Rama Judicial es presentado previo a la aprobación del presupuesto cada año fiscal para establecer el nivel de desempeño administrativo, organizacional y jurisdiccional durante el año fiscal anterior, con escasos criterios financieros o análisis de costos de la gestión por unidad o programa, y la propuesta de presupuesto consolidado para el próximo año fiscal que se presenta ante la Asamblea Legislativa. Adviértase, además, que el último Memorial de Presupuesto disponible en la página web oficial de la Rama Judicial de Puerto Rico corresponde al

¹⁴⁰ ACCIÓN CIUDADANA Y GLOBAL, *supra* nota 95, en la pág. 35.

año 2012-2013,¹⁴¹ factor que debilita la calificación en cuanto al acceso al presupuesto judicial en un tiempo razonable. Ahora bien, en el motor de búsqueda de la propia Rama Judicial se localiza el Memorial de Presupuesto para el año fiscal 2013-2014.¹⁴²

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el año 2000, el *Informe: Visión en ruta al futuro* identificó tres problemas de la justicia en Puerto Rico. Estos son: la falta de recursos presupuestarios, la lentitud de los procesos judiciales y la erosión de la independencia judicial.¹⁴³ Estimó un alza en la demanda por el bien de la justicia y la posibilidad de una mejora en la demora y la congestión judicial con: las asignaciones presupuestarias adecuadas; los cambios fundamentales en la capacidad de planificación y administración judicial y la profesionalización de los encargados de la gestión.¹⁴⁴ La erosión de la independencia judicial fue atribuida a la politización del sistema de justicia reflejada en los mecanismos de nombramientos de los jueces.¹⁴⁵

Con muy pocas objeciones, podemos afirmar que la aprobación de la Ley Núm. 286-2002,¹⁴⁶ al menos hasta la aprobación de la Ley Núm. 66-2014 para suspender la aplicación de la fórmula presupuestaria,¹⁴⁷ le concedió a la Rama Judicial de Puerto Rico un presupuesto adecuado que es definido de manera autónoma, aunque consensuada, a su vez, con las otras ramas gubernamentales. Además, en virtud de la Ley Núm. 286-2002, la Rama Judicial cuenta con un presupuesto que es administrado y ejecutado de forma autónoma, pero no con tesoro propio. La autonomía presupuestaria en el aspecto de formulación y asignación de fondos fue un problema fundamentalmente resuelto. Ahora bien, es necesario considerar la inclusión de alguna disposición de ley que obligue a la Asamblea Legislativa a evaluar las repercusiones fiscales de cualquier medida que afecte a la Rama Judicial y a asignar los recursos fiscales necesarios para cumplir con las obligaciones que puedan establecerse en el futuro. Además, al margen del gran avance que implica la autonomía presupuestaria concedida al amparo de la Ley Núm. 286-2002, es importante desarrollar una cultura de res-

¹⁴¹ *Memorial de Presupuesto de la Rama Judicial*, RAMA JUDICIAL, <http://www.ramajudicial.pr/orientacion/memorial-de-presupuesto.htm> (última visita 21 de mayo de 2016).

¹⁴² MEMORIAL DE PRESUPUESTO: AÑO FISCAL 2013-2014, <http://www.ramajudicial.pr/orientacion/Memorial-de-Presupuesto/Memorial-Presupuesto-2013-2014.pdf>

¹⁴³ COMISIÓN FUTURISTA DE LOS TRIBUNALES, *supra* nota 10, en las págs. 63- 64.

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ *Id.* en la pág. 64.

¹⁴⁶ Enmienda a la Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 286 de 20 de diciembre de 2002, 2002 LPR 286.

¹⁴⁷ Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 66 de 17 de junio de 2014, 3 LPR §§ 9101-9153 (2011 & Supl. 2015).

peto a esta vertiente de la independencia judicial. Incluso, debemos considerar dar una protección más amplia por medio de una enmienda constitucional que establezca la plena autonomía en su fase de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, así como la prioridad fiscal de la Rama Judicial respecto al gasto público general.

La autonomía presupuestaria alcanzada por la Rama Judicial de Puerto Rico implica la adquisición de la responsabilidad fiscal con sus dos pilares: transparencia fiscal y rendición de cuentas respecto a los resultados de la gestión y el uso de los recursos que aportan los contribuyentes. Los hallazgos más relevantes de nuestro análisis de estas variables fueron:

1. En materia de la rendición de cuentas, la Rama Judicial de Puerto Rico presenta mayor desarrollo en la dimensión de control interno. En el acceso a la información sobre el uso de los recursos asignados tiene que mejorar considerablemente.
2. Por otra parte, la transparencia fiscal presenta los mayores retos para la Rama Judicial por la ausencia de mecanismos formales e informales de divulgación de información en la fase de ejecución presupuestal, así como la información desagregada por programa o unidad judicial en la etapa de formulación y aprobación del presupuesto.
3. Coincidimos con los resultados de otros estudios en la región en que los resultados sobre la transparencia judicial en materia fiscal son menos satisfactorios que los correspondientes a la independencia judicial en su vertiente institucional de la autonomía presupuestaria. En Puerto Rico no hay desarrollo paralelo entre tales variables.

La Rama Judicial de Puerto Rico debe adoptar indicadores de desempeño relacionados al manejo eficiente del presupuesto a cada nivel de la gestión y desarrollar una base de datos con información esencial sobre la ejecución del presupuesto que sea actualizada regularmente. Estos datos podrían ser divulgados e incluidos en los informes anuales con más detalles y explicaciones de los que actualmente se proveen.

En cuanto a la transparencia judicial y la rendición de cuentas, es imperativo adoptar en Puerto Rico un marco legal integrado y coherente que contenga los mecanismos necesarios para asegurar la efectividad de estos aspectos. La Rama Judicial no tiene que esperar por la acción de las otras ramas gubernamentales para avanzar en este aspecto, pues constitucionalmente tiene autonomía para adoptar las reglas que sean necesarias para su eficiente y eficaz funcionamiento administrativo, fiscal, organizacional y jurisdiccional.¹⁴⁸ Una verdadera política de transparencia judicial en Puerto Rico debe incluir el acceso a la información sobre: la ejecución presupuestaria; contrataciones; compras y licitaciones; sistema de nombramientos de jueces y ascensos; un sistema disciplinario interno para los miembros de la judicatura; declaraciones de bienes de jueces y altos funcionarios administrativos; estadísticas sobre el desempeño jurisdiccional; auditorías y estrate-

148 CONST. PR art. V, § 7.

gia de comunicación con el público; decisiones judiciales, entre otros asuntos. La adopción de estos elementos permitirá superar la desconfianza que la ciudadanía tiene sobre el sistema judicial puertorriqueño.

Los enfoques modernos de administración pública, centrados en la gestión y la gobernanza, exigen que la justicia sea asumida desde una perspectiva de política pública que tenga como base la búsqueda de la eficiencia y la eficacia. El nuevo enfoque de gestión de la justicia, como bien público prioritario, lleva a cuestionar cuáles deben ser las causas que ingresen al sistema judicial y quién debe asumir los costos asociados a su tramitación. Las decisiones en tales extremos de la política pública deben ser tomadas en forma racional, transparente y con amplia participación ciudadana.

En fin, más que una reforma, proponemos una reinención de la Rama Judicial de Puerto Rico para superar el modelo de administración pública burocrática y adoptar uno nuevo, basado en una gestión orientada al éxito conforme a criterios de eficiencia, eficacia y calidad. Sugerimos la aplicación de la gobernanza y la cultura del buen gobierno como instrumentos de política pública para mejorar la calidad de la justicia y atender sus problemas más frecuentes. La calidad de la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas deben ser el eje transversal en el funcionamiento y organización de la Rama Judicial de Puerto Rico. La adopción y el desarrollo de los sistemas de gestión de la calidad integral representan un enorme desafío para la justicia. Deben realizarse dentro de un marco de absoluto respeto a la independencia judicial, el debido proceso, el principio de legalidad y legitimidad democrática.