

## LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA EN PUERTO RICO

*José Trías Monge\**

La relación entre la administración pública y los tribunales merece atención especial. El entendimiento de sus funciones respectivas es indispensable para su mejor desempeño.

Considero que un insidioso peligro que a veces nos acecha consiste precisamente en no comprender que algunas de las controversias que se trasladan a los Tribunales en realidad no pertenecen o no deben pertenecer al campo judicial, sino al de la administración pública. Las disputas interagenciales, por ejemplo, no son cuestiones a dilucidarse por las cortes o aún por el Departamento de Justicia sobre bases puramente jurídicas. Lo que tales asuntos exigen en vez es la aplicación de principios de buena administración pública y gobierno.

El problema consiste a veces en determinar qué agencia tiene jurisdicción sobre tal o cual materia o en interpretar el alcance y la naturaleza de sus poderes. Este género de preguntas trasciende el puro interés legal. Lo que debe precisarse ante nada en cada caso de tal índole es lo que más conviene a la cosa pública. Esa fase de la controversia debe decidirse administrativamente, usualmente por el organismo ejecutivo principal. El aspecto legal es subsidiario. Después de determinar el interés público que debe prevalecer es que cabe enfrentar la cuestión de si el estatuto permite esa respuesta o si debe enmendarse. Tampoco corresponde al sistema judicial, por supuesto, la contestación a esa pregunta.

En Puerto Rico tendemos a veces a la caracterización indebida de esta suerte de asuntos. Acudimos precipitadamente al Departamento de Justicia o, aun con menos razón, a los tribunales para solucionar problemas que exigen fundamentalmente tratamiento administrativo en vez de análisis legal. Envolvemos muchas cuestiones de carácter político-administrativo en densos ropones jurídicos.

Los efectos nocivos de esta tendencia son múltiples. Achicamos indebidamente el campo de la administración pública y el campo del estadista.

---

\*Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Conferencia pronunciada en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico el 17 de mayo de 1982.

Expandimos innecesariamente el rol del abogado y el juez. Escogemos el procedimiento equivocado y las personas que no son para resolver problemas necesitados de otro enfoque.

Esto nos lleva a discutir, aunque sea superficialmente, algunos temas de teoría de la administración pública y otras materias. ¿De qué debe ocuparse la administración pública? ¿Cuál es la verdadera dimensión de su mundo? ¿A qué valores sirve? ¿Cuáles son sus nexos con otras ciencias sociales?

Confieso que temo las definiciones excesivamente nítidas. Pueden desfigurar la realidad o, más bien, nuestro concepto de lo que debe ser la realidad. Las ciencias sociales no son departamentos estancos. Sus núcleos de interés son diferentes, pero sus fronteras son y deben permanecer borrosas. Como resultado de esta imprecisión de linderos podemos provocar muchos puntos de vista sobre el mismo asunto, mas ello no representa una catástrofe, sino un bien. Las ciencias sociales no sólo se apoyan las unas en las otras, sino que también dependen de otras disciplinas a la par que pueden enriquecerlas. El peligro no estriba en examinar un problema desde distintas posiciones. El daño ocurre, como he venido explicando, cuando se recorta equivocadamente el campo de interés de una materia y se la abandona totalmente a otra disciplina menos especializada en el asunto.

La administración pública se ocupa tradicionalmente del buen funcionamiento del gobierno. Su tarea es en consecuencia de índole fundamentalmente prescriptiva y no simplemente descriptiva. La administración pública no tiene que enfrentarse a la pugna familiar en teoría del derecho entre las escuelas positivistas y las iusnaturalistas sobre si el campo jurídico debe limitarse al estudio y aplicación de las normas vigentes por mandato del estado o si también comprende la determinación y defensa de principios y valores derivables del concepto que pueda abrigarse respecto a lo que debe ser. La ciencia de la administración pública claramente abarca ambos territorios, con énfasis en la zona que el positivismo usualmente le niega al derecho.

Lo anterior revela el íntimo enlace entre la administración pública y el universo de los valores. Los principios de la administración pública no son entendibles excepto en función de los valores a que sirven. Quiérase o no, los preceptos que postulemos sobre lo que representa una buena administración entrañarán juicio sobre los valores preferentes en situaciones específicas. Empobrecemos y desviamos la función de la administración pública, por consiguiente, cuando oscurecemos el papel de los valores y sentamos normas sin referencia a las necesidades particulares de una sociedad dada.

Me inclino a pensar que varias de nuestras reformas administrativas han padecido de excesiva dependencia en principios derivables de otros sistemas, sin suficiente análisis de la adaptabilidad de las estructuras y

valores envueltos a las realidades de nuestro país. Hemos tendido también a prolongar la vigencia de reformas aun cuando todo indica que el cambio en nuestras circunstancias exige cambios en nuestro pensamiento. Al igual que los jueces, los administradores públicos tienen que estar siempre en guardia contra la aplicación mecánica de principios justificables quizás en otra época, pero que en verdad han perdido, a veces imperceptiblemente, su antiguo significado y en ocasiones aun su propia validez.

Cuando se examinan las estructuras y procesos gubernamentales tenemos en consecuencia que preguntarnos siempre cuáles son los valores que entrañan, las circunstancias históricas que los produjeron y si esas circunstancias todavía apoyan tales procesos y estructuras. Para la solución de esas interrogantes cabe acudir a las técnicas del gobierno comparado y a los hallazgos y métodos de otras ciencias sociales pero, en último término, nada excusa al administrador público de confrontar de lleno el problema axiológico oculto en cada situación que se le presenta. Tan grave como el mal de remitir a los tribunales u otras agencias los conflictos que debe resolver el administrador público es el mal de la aplicación ciega y formalista de los principios de la administración pública sin preocuparnos por su justificación actual en el medio en que nos debatimos.

En 1949 comenzó, por ejemplo, la primera gran reforma de nuestra rama ejecutiva. La ocasión era oportuna. Aunque se seguía funcionando dentro del estrecho molde de la segunda Carta Orgánica, Puerto Rico acababa de elegir a su primer Gobernador. Urgía reexaminar nuestro concepto del primer mandatario y de todo el aparato ejecutivo para precisar si estaba a tono con las realidades del momento. Por supuesto que no lo estaba. El Gobernador había sido hasta entonces un agente extraño en nuestro cuerpo social. Era un componente más de la burocracia metropolitana. Fue natural que por décadas se utilizara el menguado poder político de este pueblo para recortar en lo posible sus poderes. Se confiaron al Consejo Ejecutivo, en vez de al Gobernador, gran número de nombramientos importantes. Los efectuados por el Gobernador eran objeto de vigoroso escrutinio por el Senado. La Asamblea Legislativa creó infinidad de fondos autorrenovables, lo que redujo sustancialmente el poder del Gobernador sobre el presupuesto. El Presidente y el Congreso por su parte, como había ocurrido bajo España, habían fraccionado el poder ejecutivo. Los miembros del Gabinete y el entonces Auditor pudieron construir sus propios imperios al amparo de las viejas cartas orgánicas. La visión de 1949, que afectó profundamente la redacción de las partes correspondientes de la Constitución de Puerto Rico, llevó a la estructuración de una gobernación fuerte, ápice de una rama ejecutiva altamente centralizada. Para 1952 el Gobernador había recobrado amplísimos poderes sobre el presupuesto, sobre el servicio público, sobre la planificación, sobre el funcionamiento de los departamentos y agencias gubernamentales y aun sobre las elusivas

corporaciones públicas. En términos de la constitución real, se alteró dramáticamente la relación entre las ramas legislativa y ejecutiva. El centro de gravedad del poder se trasladó definitivamente hacia el ejecutivo.

Estos cambios obedecieron a una teoría explícita sobre los valores, procesos e instituciones que debían realizarse para lograr unos objetivos específicos. Se deseaba propiciar la mutación de una comunidad rural a una sociedad industrializada. Se quería convertir a Puerto Rico en un país más autosuficiente, más capacitado para crear su propia riqueza, material y espiritual, y distribuirla mejor. Se intentó diseñar una rama ejecutiva particularmente adaptada al logro de estos propósitos. Algunos se lograron; otros no. El hecho que más me preocupa, sin embargo, es la prolongada vida de las premisas y métodos que animaron esas reformas. Creo que hace ya muchos años que hemos debido ir repensando su validez a la luz de las circunstancias actuales. ¿Es saludable hoy la extraordinaria concentración de poderes en las manos del Gobernador que antes se estimó imprescindible? ¿No es tiempo ya de proteger y reforzar la independencia, sobre la cual no puede caber dudas, de las otras ramas del gobierno? Dentro de la propia rama ejecutiva, ¿no debe escudarse más al servidor público contra la discriminación política? La educación pública y varias otras funciones, ¿no deben estar más inmunes al hálito partidista? ¿No debe tenderse, en resumen, hacia una sociedad menos monolítica, más acogedora de la discordancia y el pluralismo? Considero que no pueden seguirse posponiendo las contestaciones a estas preguntas y a muchas otras que pueden formularse.

En lo que respecta a la Rama Legislativa, es sabido que el veto por partidas, poco favorecido en tantas jurisdicciones, la debilita considerablemente frente al poder ejecutivo. ¿Se justifica hoy su presencia en la Constitución de Puerto Rico? La Constitución de Puerto Rico estableció también una Asamblea Legislativa con carácter de cuerpo continuo. El propósito de esta disposición fue convertir la labor de legislar, al igual que las de ejecutar e interpretar las leyes, en tarea a tiempo completo. Muchos factores han impedido el debido cumplimiento del mandato constitucional.

En lo que toca a la Rama Judicial me he expresado desde hace tiempo sobre la urgencia de diversas reformas, incluso la revisión a fondo del artículo V de la Constitución de Puerto Rico, relativo a la organización de la judicatura. En otra época, al unificar sus Tribunales en 1952, Puerto Rico estuvo a la vanguardia de otras jurisdicciones. En 1973 y 1974 se comenzaron reformas importantes, pero no pudo completarse la tarea. Hoy cabe preguntarse, ¿conviene a la democracia puertorriqueña y a su concepto de la independencia judicial que la duración de los cargos de jueces de primera instancia sea relativamente tan corta y esté tan a la merced del proceso político? ¿Contamos con un sistema de selección de jueces que le asegure a este país el nombramiento del personal más idóneo

disponible? ¿Por qué es que Puerto Rico padece un índice de deserción judicial tan pavorosamente alto? ¿Por qué es que se le niega a la Rama Judicial un grado de autonomía presupuestaria comparable al que se le reconoce a la Universidad de Puerto Rico?

Todas estas cuestiones son objeto de legítimo estudio por el sociólogo, el filósofo, el científicopolítico, el abogado y, sobre todo, el administrador público. Este último sabe que es parte esencial de su provincia el diseño de la teoría de organización gubernamental que mejor cuadre a las exigencias de su tiempo. El conoce que a este fin tendrá que conjugar de continuo valores e intereses, asignarles su peso relativo sin permitir que consensos pasajeros de opinión afecten su juicio. El está penosamente consciente que la buena marcha de la cosa pública depende más, en última instancia de la calidad y dedicación de las personas a su servicio que de las estructuras y procesos que se erijan y establezcan. Tampoco ignora que su responsabilidad no puede descargarse mediante el simple traslado de su fardo al campo judicial o a otras esferas. Puerto Rico ha ganado mucho a través del acendrado esfuerzo de sus administradores profesionales. Estoy seguro que nuestro agradecimiento crecerá con los años.

