

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN PUERTO RICO: ANTECEDENTES, DESARROLLOS Y RETOS*

PONENCIA

EFRÉN RIVERA RAMOS**

FELICITO A LA REVISTA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO POR LA organización de este simposio. Cumplen con ello el doble propósito de fomentar la discusión de un asunto de gran importancia social — objetivo primordial de cualquier institución académica— a la vez que brindan un servicio indispensable a nuestra comunidad al proveer el espacio para la exploración de estrategias y soluciones a un problema que afecta a tantos de nuestros compatriotas. Les agradezco, además, el honor que me hacen de permitirme participar en esta actividad junto a un grupo tan distinguido de conferenciantes y panelistas. Quiero, finalmente, unirme al reconocimiento que la Revista le hace al querido compañero Charles Hey Maestre, quien fue no solo un luchador incansable por la causa de la justicia para todos y todas, sino un gran ser humano, dotado de inteligencia, sensibilidad y un enorme grado de compromiso social. Fue también un amigo entrañable.

En atención a la solicitud de los organizadores, dedicaré mi presentación a una descripción y análisis someros de los antecedentes históricos, algunos desarrollos recientes y los principales retos que enfrentan los esfuerzos por lograr el mayor acceso posible a la justicia en nuestra sociedad. Mi intervención no tiene otro propósito que hacer embocadura en el tema que luego desarrollarán con mayor detalle los presentadores subsiguientes.

¿Cómo caracterizar el problema de acceso a la justicia? Sigo prefiriendo, con las matizaciones necesarias, la definición que elaboré para propósitos del Primer Congreso de Acceso a la Justicia que se celebró en Puerto Rico en mayo del 2002. Esta dice:

Por acceso a la justicia nombramos el conjunto de condiciones que facilitan o dificultan el que determinados grupos, sectores o personas puedan hacer uso equitativo de los mecanismos y procesos [necesarios] para la prevención de la

* Mensaje inaugural para el Simposio sobre acceso a la justicia en tiempos de crisis, auspiciado por la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico los días 3 y 4 de marzo de 2017. El autor agradece a la estudiante de Derecho Effie Acevedo Guasp por su valiosa asistencia en la investigación para esta presentación.

** Catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico

violación de los derechos, para la solución de controversias y para la obtención de remedios legales.¹

De esa concepción surge que el acceso a la justicia no se reduce al acceso a los tribunales, aunque esto último forma parte importante del fenómeno. En última instancia, de lo que hablamos es de: en qué medida las personas y los grupos afectados pueden disfrutar efectivamente de los derechos que el ordenamiento les reconoce o debe reconocerles. O dicho de otra forma, hasta qué punto podemos cerrar la brecha entre la declaración formal de derechos y su disfrute real. Las condiciones que hagan eso posible incluyen, pero exceden, el ámbito de las estructuras judiciales y administrativas. Se extienden hasta la forma misma en que se organizan la sociedad, el estado, el mercado, los procesos políticos y la cultura. Se trata, pues, de un asunto de dimensiones múltiples.

En Puerto Rico, la preocupación por el acceso a la justicia, por lo menos en algunas de sus dimensiones, y sin que necesariamente se le nombrara de esa forma, tiene hondas raíces históricas. Al fundarse el Colegio de Abogados de Puerto Rico en el 1840, su primera determinación fue distribuir entre sus miembros las causas de los pobres y los casos de oficio. En 1885 se hizo extensiva a Puerto Rico y Cuba la *Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1881*, que contenía disposiciones detalladas sobre la justicia gratuita para los pobres, incluida la designación de abogados y procuradores de oficio. Debe notarse que la representación de oficio incluía los casos de naturaleza civil, cosa que todavía no se ha logrado plenamente en nuestra jurisdicción en tiempos modernos. Hay base para cuestionar cuánto se traducían esos derechos formales en justicia efectiva, pero el hecho es que hubo un reconocimiento oficial de esa necesidad.

En el siglo XX se registraron desarrollos de importancia en este campo. Temprano en la década de 1930, se crea el Departamento del Trabajo, al que paulatinamente se le han otorgado amplios poderes para orientar, asesorar y representar a los trabajadores gratuitamente ante todo tipo de foro, incluidos los tribunales. La adopción de la Constitución de 1952 no solo proveyó para el derecho a representación legal de toda persona acusada en el proceso penal, sino que incorporó una noción fuerte de igualdad, expresada en varias de sus disposiciones, que deben servir de asidero constitucional al principio de acceso a la justicia. En 1952, se fundó la Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto Rico, seguida eventualmente por el establecimiento de la clínica de la Universidad Católica, la Clínica y la Oficina Legal de la Comunidad de la Universidad Interamericana y, durante su existencia, la de la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos. En 1955 se creó la Sociedad para Asistencia Legal, que es la principal organización que presta servicios legales en materia penal a los imputados indigentes. Durante la década de 1960 y principios de 1970, los litigantes pobres en Puerto Rico se beneficiaron de la aplicación de una valiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos que tenía el propósito de elimi-

¹ Efrén Rivera Ramos, *Las múltiples caras del acceso a la justicia*, en PRIMER CONGRESO ACCESO A LA JUSTICIA – XXII CONFERENCIA JUDICIAL 8 (2002).

nar barreras al acceso a los tribunales, principalmente en el proceso penal. Desafortunadamente, con contadas excepciones, ese desarrollo jurisprudencial quedó frenado por la renuencia del Tribunal Supremo federal a adoptar doctrinas semejantes en el ámbito de lo civil. En 1965 se instituyó por ley la Comisión de Derechos Civiles con la encomienda de investigar, educar y proteger los derechos humanos por diversos medios. En 1966, por iniciativa del Colegio de Abogados, comenzaron los trabajos del Programa de Servicios Legales de Puerto Rico para proveer servicios gratuitos en materia civil, programa que, más tarde, durante la década del 1970, habría de expandirse considerablemente con el beneficio de los fondos disponibles por la creación de la Corporación de Servicios Legales de Washington, D.C. En 1981 el Colegio de Abogados dio inicio a su programa Pro-Bono, Inc. En ese mismo año, un grupo de exiliados haitianos, con financiamiento mayormente europeo y el apoyo de abogadas y abogados puertorriqueños, dio vida al Proyecto Legal para la Defensa de los Refugiados Haitianos detenidos por el Servicio de Inmigración de los Estados Unidos en la antigua base naval de Fort Allen, en Juana Díaz, Puerto Rico. En 1983 surgió el Instituto Puertorriqueño de Derechos Civiles, organización privada sucesora del *Puerto Rico Legal Project del National Lawyers Guild*, que llegó a Puerto Rico en los años de 1970 para atender asuntos relacionados con los temas de Vieques, el Cerro Maravilla y el servicio militar, entre otros. En 1998, el Tribunal Supremo de Puerto Rico promulgó el Reglamento para la Asignación de Abogados de Oficio en Procedimientos de Naturaleza Penal. En el año 2000, la *American Civil Liberties Union* abrió su primera oficina en Puerto Rico. No debe dejar de mencionarse que durante todo ese periodo, numerosos abogados practicantes en despachos unipersonales o muy pequeños solían prestar sus servicios gratuitamente o a muy bajo costo a sus clientes más pobres, hecho confirmado en el estudio sobre la práctica pro-bono que realizó hace unos años la profesora Ana Matanzo de esta facultad.

A pesar de todos estos importantes y valiosos desarrollos, a fines del siglo XX, persistía la percepción, apoyada en la experiencia, de que el asunto del acceso a la justicia, sobre todo para las poblaciones más vulnerables, continuaba siendo un problema de grandes proporciones en nuestro país. Ello condujo a la conciencia de que el tema debía abordarse de forma más abarcadora sobre todo de cara a las circunstancias que se asomaban en los albores del siglo XXI.

De ahí surgió una iniciativa de esta Escuela que en retrospectiva debe considerarse un hito en la discusión del asunto. Una convocatoria a las demás escuelas de derecho del país, a las organizaciones que prestan servicios legales a las poblaciones más necesitadas, a la Rama Judicial, a la profesión legal, a organizaciones comunitarias de diverso tipo, y a otros sectores y organismos pertinentes, condujo a la celebración del Primer Congreso de Acceso a la Justicia en Puerto Rico, que se llevó a cabo el dos y tres de mayo de 2002 conjuntamente con la XXII Conferencia Judicial de Puerto Rico. En total, el Congreso reunió alrededor de 800 personas, casi la mitad de ellas integrantes de la Rama Judicial puertorriqueña.

El abordaje del Congreso al tema de acceso a la justicia trascendió por mucho el asunto del acceso a los tribunales y la falta de representación legal. Se discutieron temas relacionados con la política pública sobre el acceso, los proyectos de la Rama Judicial en curso, la práctica profesional, los programas de asistencia legal gratuita, la educación jurídica, las obligaciones éticas de los abogados y abogadas, así como las soluciones puestas en marcha en otros lugares del mundo. Pero, sobre todo, se hizo un examen acucioso de las necesidades de grupos vulnerables particulares: los pobres; los inmigrantes; las sobrevivientes de violencia doméstica; los niños y las niñas; la comunidad LGBTT; las personas con disfuncionalidades diversas; las comunidades afectadas por problemas ambientales; las personas que sufren discriminación por razón de su raza; los confinados y confinadas; las personas de edad avanzada, y las personas sin techo. Se insistió en que se produjeran sugerencias específicas que pudieran implantarse por las entidades que tienen a su cargo el trabajo con estos aspectos tan variados del problema. Surgieron numerosas recomendaciones, algunas de las cuales se han puesto en vigor de una forma u otra, mientras que otras aún aguardan las circunstancias oportunas para su seguimiento efectivo. Quince años después del Congreso podemos decir, sin falsas modestias, que uno de los logros principales de aquel encuentro fue haber colocado en la agenda pública de forma prominente el asunto del acceso a la justicia y haberlo conceptualizado de forma amplia y abarcadora.

Los desarrollos post-Congreso hasta nuestros días han sido alentadores, aunque, por supuesto, no han estado exentos de dificultades y barreras. Menciono solo algunos.

La Rama Judicial ha tomado medidas que tienen el propósito de facilitar la prestación de sus servicios a las poblaciones más desventajadas con una serie de programas que tengo entendido la Jueza Presidenta del Tribunal Supremo habrá de explicarles en detalle. Debe resaltarse, sin embargo, la creación de la Comisión de Acceso a la Justicia, que tiene como función asesorar a la Rama Judicial en la formulación de política pública sobre el particular.

Las escuelas de derecho del país han ampliado sus ofrecimientos con cursos y seminarios sobre acceso a la justicia. La nuestra, que es la que conozco mejor, ha fortalecido su programa clínico añadiendo más secciones sobre asuntos especializados. En el 2007, dio comienzo el programa Pro-Bono en nuestra escuela, al que se vinculó eventualmente el proyecto de Enlace con las Escuelas Públicas, que se había iniciado antes. En el 2014 se creó en Puerto Rico la organización Espacios Abiertos, un esfuerzo conjunto del Centro para la Nueva Economía, la Clínica de Asistencia Legal de la UPR, el Centro de Periodismo Investigativo y la American Civil Liberties Union de Puerto Rico. Espacios Abiertos asumió como una de sus áreas de trabajo el acceso a la justicia. De ahí han surgido varios proyectos de gran valor, como el Taller Legal Abierto, que se dedica a la educación en derechos para comunidades desventajadas y *Ayudalegalpr*, que ha desarrollado con gran éxito una plataforma digital para difundir información legal sobre una cantidad considerable de asuntos. De ahí también emergió la Mesa de Trabajo de Acceso a la Justicia (en adelante, "Mesa"), que recoge a representantes de

organizaciones relacionadas con el trabajo jurídico y a miembros en su carácter personal, y que ha elaborado una vibrante agenda de trabajo compartido para adelantar la causa del acceso a la justicia en el país. La Mesa ha adquirido personalidad propia y constituye, sin duda, uno de los espacios más innovadores y comprometidos en este campo. Un desarrollo reciente de singular importancia ha sido el establecimiento, por ley, en diciembre de 2013, del Fondo de Acceso a la Justicia, que tiene como propósito principal dotar de recursos a las organizaciones que proveen servicios de orientación y representación legal en materia civil a personas de escasos recursos. El Fondo de Acceso a la Justicia ha financiado ya varios proyectos de envergadura.

Tanto ha calado el tema del acceso a la justicia en la conciencia pública que varios legisladores hicieron suyas las preguntas que la Mesa de Trabajo sugirió que formaran parte de los procesos de confirmación de las personas nominadas para el Tribunal Supremo. Uno de los nominados expresó haber adoptado el acceso a la justicia como una de sus prioridades de trabajo en caso de ser confirmado. Un Juez en funciones del Tribunal Supremo ha escrito un libro sobre el tema. La Jueza Presidenta del Tribunal también ha hecho expresiones claras sobre la importancia del acceso a la justicia en las operaciones de la Rama Judicial. En fin, ya no se trata de un asunto marginal, sino de una preocupación que ha alcanzado niveles de prominencia que le hacen imposible de eludir. Pero lo más importante, quizás, es que hoy día contamos con lo que podemos denominar, sin temor a exagerar, una verdadera comunidad de acceso a la justicia que busca profundizar, sistematizar y coordinar sus enfoques y estrategias y generar soluciones específicas a los complejos problemas que entraña la causa de la justicia para todos.

Hay que resaltar también que la discusión se ha beneficiado de los desarrollos habidos en otros lugares. Así, por ejemplo, en el ámbito académico, la Asociación Americana de Escuelas de Derecho, bajo el liderazgo de su presidente de entonces, el profesor Elliot Milstein, de la Escuela de Derecho de American University, dedicó el año 2000 a la discusión del tema de acceso a la justicia mediante la celebración de conferencias regionales, entre otras iniciativas. Puerto Rico envió la delegación más numerosa que haya asistido a actividad alguna de esa asociación cuando un nutrido grupo de profesores, jueces y abogados y abogadas puertorriqueñas decidió participar en la reunión regional celebrada en Florida. En América Latina, el tema ha cobrado una fuerza inusitada, ejemplificada por la adopción de Las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, adoptadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en marzo de 2008. También ha sido clave que el acceso a la justicia se haya conceptualizado como un problema fundamental de derechos humanos, encontrando expresión en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como en publicaciones como *Los principios y lineamientos de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia legal en los sistemas de justicia criminal* y el *Manual de aplicación de las 100 Reglas de Brasilia en el ámbito de la*

defensa pública, elaborado por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas.

Todo lo anterior, y mucho más, constituye el contexto en el que tenemos que plantearnos hoy, el examen de hasta donde hemos llegado, qué falta por hacer y cómo debemos acometerlo. Es bueno conocer sobre qué esfuerzos y logros anteriores andamos parados hoy, para evitar tratar de inventar la rueda. Pero, a la misma vez, nos conviene no complacernos con los avances obtenidos, sino redoblar los esfuerzos para seguir avanzando. En ese proceso enfrentamos y enfrentaremos retos de consideración.

El reto principal actual es la aguda crisis económica y fiscal que azota al país. Las medidas que se proponen para enfrentar el atolladero fiscal no son para nada auspiciosas para el acceso a la justicia de los más vulnerables. En primer lugar, de proseguirse el curso anunciado, se experimentarán recortes severos de los recursos destinados a la Rama Judicial, la Universidad del Estado, las organizaciones que prestan servicios legales gratuitos y las demás entidades sin fines de lucro que sirven a esos sectores. En segundo lugar, advierten numerosos economistas, incluido el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, que las medidas de austeridad promovidas por la Junta de Control Fiscal significarán una reducción considerable en el crecimiento económico del país, conducente al empobrecimiento de la población, al aumento en las desigualdades y a una emigración mayor de boricuas al continente. Los efectos más agudos se sentirán muy probablemente entre las personas de mayor edad, los jóvenes, las personas con limitaciones funcionales y otras poblaciones que viven en situación de precariedad económica y social aun sin que se tomen esas medidas. Un aumento en la pobreza colectiva significará un recrudecimiento de los problemas de acceso a la justicia.

¿Qué hacer en medio de este panorama? Espero que la conversación que se genere en este simposio contribuya a identificar algunas respuestas. Por lo pronto, permítanme adelantar algunas sugerencias generales.

En primer lugar, urge pensar en formas innovadoras de derribar las barreras que enfrentan las personas y los grupos para hacer efectivos sus derechos. El ejemplo provisto por *Ayudalegalpr* puede servirnos de guía. Utilizando las nuevas plataformas electrónicas, en el corto periodo de dos años este proyecto ha conseguido generar contactos con más de 150,000 personas que buscan informarse sobre sus derechos y orientarse sobre cómo defenderlos. La innovación será necesaria en la Rama Judicial, en los programas de asistencia legal, en las escuelas de derecho, en las organizaciones comunitarias y en los modos en que se organiza, se reglamenta y se le exige responsabilidad a la profesión legal.

En segundo lugar, es necesaria una reestructuración del mercado de servicios legales, estimulando a los abogados y abogadas, así como a los despachos grandes, medianos y pequeños a asumir mayor responsabilidad en la atención de las necesidades legales de los más pobres y de las personas y comunidades de mayor vulnerabilidad política, económica, ambiental, social y cultural. La vindicación de los derechos no puede dejarse a los vaivenes del mercado. No debe concebirse como simple mercancía por la que se ha de pagar. Se trata de un bien

social la garantía de cuyo disfrute constituye una responsabilidad del estado y de toda la comunidad.

En tercer lugar, el principio de acceso a la justicia debe convertirse en criterio de legislación y de adjudicación. Si el acceso a la justicia se refiere a algo más que el acceso a representación legal, a los tribunales, a los organismos administrativos o aun a la legislatura, entonces no basta con crear mecanismos para que la gente pueda llegar a esas instancias. Hay que hacerse una pregunta adicional: una vez se llega, ¿qué ocurre? ¿Cómo se manejan en esos foros los asuntos de los pobres, las sobrevivientes de violencia doméstica, las personas de la comunidad LGTTQI, las de mayor edad, los inmigrantes y las pertenecientes a otros grupos y comunidades de igual o mayor vulnerabilidad? El contenido del derecho es tan importante como la naturaleza de los procesos. En ese sentido los problemas sustantivos del derecho —¿a quién favorece? ¿a quién protege? ¿a quién deja fuera?— son tan importantes como los procesales. Los discrimenes, los prejuicios, el desconocimiento de los operadores del sistema jurídico y político de las verdaderas condiciones de vida de sectores sustanciales de la población también constituyen barreras al acceso a la justicia en la medida en que dan lugar a legislación y decisiones administrativas y judiciales sesgadas en contra de esos grupos.

En cuarto lugar, es imprescindible construir y fortalecer redes de colaboración. La Mesa de Trabajo a la que hecho referencia es un buen ejemplo. Debemos hacer esfuerzos por elaborar un sistema integral de orientación, representación legal y diseño de remedios que atienda más eficientemente las necesidades de las poblaciones a las que servimos.

En quinto lugar hay que seguir insistiendo en la educación en derechos para toda la población. Se han generado numerosas iniciativas en ese sentido. Pero todavía falta mucho por hacer. Ahora que se vuelve a hablar de una reforma del sistema educativo, ¡ojalá que sea un proceso receptivo a la incorporación de la educación en derechos, sin exclusiones ni prejuicios, que beneficie no solo a la comunidad estudiantil sino a la más amplia de la que forma parte! Estamos todavía muy lejos del cumplimiento del precepto constitucional de que toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En sexto lugar, es de radical importancia que se atiendan las raíces del problema de acceso a la justicia. Repito aquí lo que dije en el mensaje inaugural del Congreso de 2002:

El acceso equitativo a la justicia requerirá, en última instancia, que redoblemos el esfuerzo por erradicar o por lo menos aminorar sustancialmente la pobreza y la desigualdad. [C]uando eso ocurra habrá menos necesidad de ofrecer servicios legales gratuitos a los pobres. Si protegemos y conservamos el ambiente, habrá menos necesidad de costosos pleitos ambientales. A medida que se vaya superando la cultura de la violencia, se harán menos necesarias las medidas legales para proteger a las posibles, pero improbables, víctimas de violencia. En la medida en que se extirpe la corrupción gubernamental habrá más recursos pa-

ra dedicarlos a atender prioridades como la de acceso a la justicia para todos y para todas. El mejoramiento de la educación, sobre todo la educación pública . . . debe producir personas más informadas y mejor formadas para defender sus derechos. Y finalmente . . . la generación de una cultura verdaderamente respetuosa de los derechos humanos debe hacer innecesario o menos necesario acudir a los tribunales para solicitar remedios a la violación de los derechos.²

No se le debe escapar a nadie que la coyuntura actual pone en peligro los avances que pudiéramos hacer en todos esos ámbitos, tanto por las medidas de austeridad que se anuncian en Puerto Rico como por las políticas que encamina la nueva administración en la esfera federal, que, como sabemos, nos afectan también a nosotros. Por ello, planteo que la resistencia a muchas de esas propuestas es hoy día tan parte de la lucha por el acceso a la justicia como las iniciativas que hemos adoptado en el pasado.

Como vemos, el problema encierra una gran complejidad. Tiene muchas dimensiones. No todos tenemos que dedicarnos a lo mismo. Lo que es crucial es que cada cual se comprometa con lo que sí pueda hacer y con lo que más se ajuste a sus capacidades, sus deseos, sus recursos y sus circunstancias.

2 *Id.* en la pág. 16 (énfasis suplido).