

# EL ACCESO A LOS TRIBUNALES, LA INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL Y EL DEBER CONSTITUCIONAL DE TODOS LOS PODERES GUBERNAMENTALES

## ARTÍCULO

MARCIA CARIDAD LAURIDO SOTO\*

Introducción .....	1066
I. Autoridad e independencia judicial .....	1067
II. “A ley de nada de violar la constitución” .....	1072
III. El acceso a la justicia, en su modalidad de acceso a los tribunales, y el deber constitucional de la Rama Judicial .....	1078
V. Acceso a la Justicia como deber constitucional de todos los Poderes Gubernamentales .....	1081
Conclusión: La sociedad puertorriqueña como sector vulnerable .....	1085

## INTRODUCCIÓN

LA RAMA JUDICIAL TIENE EL DEBER CONSTITUCIONAL DE FUNGIR COMO LA guardiana de la justicia y la principal propulsora de su acceso para todos y todas. No obstante, con *grandes poderes vienen grandes responsabilidades*; y con grandes responsabilidades, como garantizar el acceso a la justicia, vienen aún mayores retos y obstáculos. La Rama Judicial no está ajena a los desafíos de una sociedad puertorriqueña sumergida en una crisis social y económica que afecta a las personas más necesitadas. Esta realidad, de cierto modo, ha dificultado que esta ejerza efectivamente su deber constitucional. Desde el 1978, la Rama Judicial ha identificado y enfrentado diversos obstáculos económicos y sociales para asegurar un acceso real a la justicia que sobrepase las múltiples barreras estructurales que lo dificultan y que, en su mayoría, aún persisten.<sup>1</sup> Entre estas figuran los problemas de congestión en los calendarios judiciales, la independencia de la Rama Judicial, la falta de personal, leyes excesiva-

---

\* Estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Redactora del Volumen LXXXVI de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Agradezco a la honorable ex jueza presidenta Liana Fiol Matta por sacar de su tiempo para reunirse conmigo y sus aportaciones al artículo. Deseo también agradecer al cuerpo editorial de la Revista Jurídica por todos sus comentarios durante el proceso de edición, en particular a Carlos F. Ramos Hernández por su colaboración en la elaboración y redacción del trabajo final.

<sup>1</sup> Véase JOSÉ TRÍAS MONGE, EL SISTEMA JUDICIAL DE PUERTO RICO 169-82 (1978) [en adelante TRÍAS MONGE, SISTEMA JUDICIAL].

mente complicadas e, incluso, la necesidad de promover métodos alternos de resolución de conflictos, entre otros.<sup>2</sup> Tales barreras sistemáticas, algunas presentes desde hace más de cincuenta años,<sup>3</sup> son las que han llevado a la Rama Judicial a la crisis fiscal que actualmente enfrenta junto a los demás poderes gubernamentales y el resto de Puerto Rico. Ante esto, como decía el jurista José Trías Monge, “[n]o basta con reformar las estructuras y procedimientos judiciales si el derecho que rige en el país permanece intocado. La condición de vastas zonas de nuestro derecho es deplorable, lo que necesariamente afecta la calidad de nuestra justicia”.<sup>4</sup> Así, la justicia no puede estar sujeta únicamente a los esfuerzos que realice la Rama Judicial, dado que esta depende de múltiples sectores de la sociedad para poder cumplir con dicha labor. Este artículo busca poner en relieve que el acceso a la justicia, en su vertiente de acceso físico a los tribunales, se tiene que hacer valer en todas las esferas del sistema republicano de gobierno. Esto requiere, sobre todo, de un proceso interrelacionado para promover que la Rama Judicial, tanto en su autonomía fiscal como en sus funciones administrativas, continúe siendo la guardiana de la justicia dentro de un sistema de *pesos y contrapesos*.<sup>5</sup>

## I. AUTORIDAD E INDEPENDENCIA JUDICIAL

La autoridad que se le confiere a la Rama Judicial surge de la Constitución de Puerto Rico y de las leyes orgánicas adoptadas por el Congreso de los Estados Unidos.<sup>6</sup> Por medio de la adopción de la Constitución se creó la Rama Ejecutiva, Rama Legislativa y Rama Judicial;<sup>7</sup> y esta define los tribunales de Puerto Rico, y por inclusión al poder judicial, como un “sistema judicial unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y administración”.<sup>8</sup> De tal manera, los constituyentes buscaron eliminar los múltiples tribunales restringidos a dilucidar asuntos específicos y que además establecían salas regionales autorizadas para atender diversos asuntos. Asimismo, se reconoció un sistema unificado cuya cima es el Tribunal Supremo, único tribunal expresamente reconocido en la Constitución de Puerto Rico.<sup>9</sup> Esto a pesar de que originalmente se discutió en la

---

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> A manera de ejemplo, hace unos años una crisis era tener 817 casos pendientes, sin embargo, hoy día tenemos miles de controversias sin adjudicar. *Id.* en la pág. 170.

<sup>4</sup> *Id.* en la pág. 182.

<sup>5</sup> Véase *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 459 (1994) (donde se reiteró que un sistema de pesos y contrapesos “asegura una interacción entre los tres componentes del sistema de gobierno y . . . genera un equilibrio dinámico que evita que una de las ramas amplíe su autoridad debilitando a las otras”).

<sup>6</sup> Véase II JOSÉ TRÍAS MONGE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO* 173 (1981) [en adelante TRÍAS MONGE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL*].

<sup>7</sup> CONST. PR art. I, § 2.

<sup>8</sup> *Id.* art. V, § 2.

<sup>9</sup> *Id.* art. V, § 1.

Convención Constituyente la posibilidad de reconocer constitucionalmente tanto al Tribunal Supremo como al Tribunal de Primera Instancia.<sup>10</sup> Aun así, y limitándolo únicamente a establecer constitucionalmente un Tribunal Supremo, la estructura de un sistema unificado fue considerada en su inicio como una de avanzada e incluso “the most complete realization yet known of a modern and efficient judicial system”.<sup>11</sup> Este sistema judicial integrado, aunque no exento de críticas, eliminó las fragmentaciones entre diversas salas y promovió un sistema judicial eficiente; el cual, además, buscaba alejarse de un modelo con múltiples salas especializadas, cuya existencia, en su inicio, no necesariamente respondía a una necesidad real del sitio en donde estaban ubicadas.

No obstante, el reconocimiento explícito del poder judicial en la Constitución de Puerto Rico no se limitó únicamente a establecer un sistema judicial unificado, sino también a crear un sistema independiente de las demás ramas de gobierno constitucionalmente reconocidas. Antes de la aprobación de la Constitución, la administración de la Rama Judicial recaía en su totalidad sobre la Rama Ejecutiva, a pesar de existir como un poder aparte e independiente del Ejecutivo. Esto se debía a que la Oficina de la Administración de Tribunales, en sus inicios, estaba adscrita al Departamento de Justicia y regulaba el funcionamiento de la Rama Judicial. Esta labor le otorgaba al Ejecutivo la capacidad de establecer los parámetros a seguir tanto en asuntos de personal, como en las partidas presupuestarias que regían la Rama Judicial. Ante esto, la acción de trasladar la administración y responsabilidad de los tribunales a la propia Rama Judicial tuvo un efecto de suma importancia entre las reformas constitucionales.<sup>12</sup> Así, “[e]l Artículo Judicial de la Constitución fue cuidadosamente redactado para proveer y asegurar que la Rama Judicial se independizara del control restrictivo de las otras ramas del gobierno”.<sup>13</sup> De tal manera, mediante la Constitución de Puerto Rico se le otorgó a la Rama Judicial el poder de administrarse a sí misma y se le concedió mayor autonomía al reconocer que, “[e]l Juez Presidente dirigirá la administración de los tribunales y nombrará un director administrativo, quien desempeñará su cargo a discreción de dicho magistrado”.<sup>14</sup>

Aunque se reconoce el derecho de la Rama Judicial a administrarse y organizarse internamente como así lo entienda conveniente, la Constitución limita ese derecho a aspectos internos. Esta establece explícitamente que, “[e]l Poder Judicial de Puerto Rico se ejercerá por un Tribunal Supremo, y por aquellos otros

---

<sup>10</sup> TRÍAS MONGE, SISTEMA JUDICIAL, *supra* nota 1, en las págs. 115-18.

<sup>11</sup> TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL, *supra* nota 6, en la pág. 90 (*citando a* C.E. Clark & W.D. Rogers, *The Judiciary Act of Puerto Rico: A Definitive Court Reorganization*, 61 YALE L. REV. 1147, 1149 (1952)).

<sup>12</sup> *Id.* en la pág. 98.

<sup>13</sup> TRÍAS MONGE, SISTEMA JUDICIAL, *supra* nota 1, en la pág. 134 (*citando a* Informe sobre la Ley de la judicatura de Puerto Rico, s.f., a máquina, Archivos del Tribunal Supremo, en la pág. 9).

<sup>14</sup> CONST. PR art. V, § 7.

tribunales que se establezcan por ley”,<sup>15</sup> regulando así la estructura externa que han de tomar los tribunales. A través de esa disposición la Asamblea Legislativa, retiene el poder de crear o suprimir tribunales con la excepción del Tribunal Supremo de Puerto Rico.<sup>16</sup> De otro lado, dicha dependencia judicial no se limita únicamente a la estructura externa, sino que también, a pesar de tener la capacidad de regularse a sí misma, debe cumplir con las demás disposiciones de la Constitución de Puerto Rico aplicables a la Rama Judicial.

Por otro lado, la autonomía de la Rama Judicial se ha visto constantemente afectada por las solicitudes de partidas presupuestarias al Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa para el funcionamiento de la Rama. Para la época de la redacción de la Constitución de Puerto Rico, “[e]n el caso de la judicatura . . . la Asamblea Legislativa [tenía] discreción ilimitada para fijar la suma global a asignársele a la rama judicial, sin que se le garanti[zara] cantidad [mínima] alguna. . . . [lo que podía] lesionar gravemente la independencia de la judicatura”.<sup>17</sup> Cada año, al momento de determinar el presupuesto de la Rama Judicial, esta tenía que realizar una petición ante el Negociado del Presupuesto y justificar sus gastos para que luego se determinara la cuantía que se le asignaría.<sup>18</sup> Por tanto, a pesar de que se asignó al Juez Presidente la administración de la Rama Judicial, el alcance de ese poder y la toma de decisiones se veía sujeta a factores externos. En el caso de que la justificación del uso de los fondos no estuviese en acorde con las demás ramas de gobierno, estas podían decidir *no* otorgar los fondos para esas designaciones. No obstante, tomando en consideración que no existía un mínimo establecido de asignación presupuestaria, la Oficina de Gerencia y Presupuesto — con el tiempo— se inmiscuyó menos en las determinaciones de fondos de la Rama Judicial. Aun así, la Rama Judicial, al día de hoy, tiene la obligación de explicar el uso de estos fondos ante las otras dos ramas constitucionales; y esto restringe —en cierta medida— su administración.

Ante tales circunstancias, se debe reconocer que “la total y absoluta separación de poderes no existe en nuestro sistema, [ya que] el nuestro es un sistema de interrelación entre los poderes”.<sup>19</sup> A pesar de que la aspiración sea establecer una Rama Judicial independiente, la independencia en la balanza de la separación de poderes nunca va a desembocar en una actuación y administración individual. No se puede perder de vista que la separación de poderes busca evitar la concentración del poder en una sola rama y, de este modo, desea impedir un

---

<sup>15</sup> *Id.* § 1.

<sup>16</sup> *Id.* § 2.

<sup>17</sup> TRIAS MONGE, SISTEMA JUDICIAL, *supra* nota 1, en la pág. 179.

<sup>18</sup> Exposición de motivos, Enmienda a la Ley de planificación y presupuesto de Puerto Rico, Ley Núm. 8 de 14 de julio de 1973, 1973 LPR 856-57.

<sup>19</sup> Entrevista con la Honorable Liana Fiol Matta, ex jueza presidenta, en San Juan, Puerto Rico (27 de octubre de 2016).

posible ejercicio de tiranía o dictadura en el país.<sup>20</sup> Lograr una judicatura realmente independiente conllevaría que se le reconociera a la Rama Judicial, por *disposición constitucional* y no por la vía legislativa, un porcentaje fijo del Fondo General para cada año fiscal. De este modo, la Rama Judicial no tendría que ofrecer *justificaciones* para el uso de los fondos y su funcionamiento y administración. Bajo estas circunstancias, los fondos, tanto de forma interna como presupuestaria, quedarían a su discreción y juicio. En la única instancia en la cual tendría que remitir a dar explicaciones —como cualquier rama, agencia o corporación gubernamental— sería en cuanto al *buen uso* y manejo de estos fondos *públicos*, ya que la Rama Judicial seguiría respondiendo a la Oficina del Contralor.

No obstante, y dado que actualmente no existe ninguna disposición constitucional aplicable al presupuesto de la Rama Judicial, se ha recurrido a distintas legislaciones para intentar llenar ese vacío normativo. La Asamblea Legislativa ha promulgado una serie de leyes para garantizar la autonomía de la Rama Judicial, aunque “estos esfuerzos no [han constituido] una verdadera autonomía presupuestaria”.<sup>21</sup> Por ejemplo, la implementación de la *Ley de planificación y presupuesto de Puerto Rico* del 1973 y la *Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto* del 1980, respectivamente y en su versión original, aunque promovían una independencia mayor a la reconocida constitucionalmente, en cierta medida, todavía perpetuaban un vínculo que imposibilitaba la autonomía real que se buscaba para la Rama Judicial.<sup>22</sup>

No fue hasta la enmienda del artículo 4 de la Ley Núm. 147-1980, contenida en la Ley Núm. 286-2002, que se reconoció la necesidad operacional que tenía la Rama Judicial de obtener autonomía presupuestaria, y las dificultades que había enfrentado —hasta el momento— para lograrla.<sup>23</sup> Por medio de la Ley Núm. 286-2002 se reconocieron explícitamente los retos que enfrentaba la Rama Judicial por razón de depender económicamente de la Asamblea Legislativa; dado que el poder legislativo tenía la potestad de conceder o rechazar, parcialmente, el presupuesto solicitado por la Rama Judicial.<sup>24</sup> En la mayoría de las ocasiones, especí-

---

<sup>20</sup> Véase JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS – CASOS Y MATERIALES* 235 (2009).

<sup>21</sup> Exposición de motivos, Enmienda a la Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 286 de 20 de diciembre de 2002, 2002 LPR 1438.

<sup>22</sup> Véase 1973 LPR 856-58; Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 LPRA § 103(b)(2)(J) (2015).

<sup>23</sup> Véase 23 LPRA § 104.

<sup>24</sup> Véase *In re* Aprob. Derechos Arancelarios pagaderos a los secretarios, alguaciles y a otra personal de la Rama Judicial que ejerce funciones de recaudación, 192 DPR 397, 430 (2015) (Rivera García, opinión disidente), donde se expresa que:

El presupuesto gubernamental es un plan programático anual en el que se detalla cómo se va a financiar toda la actividad pertinente al ejercicio de la gobernanza. En el caso particular de Puerto Rico, nuestra Constitución específicamente delega este proceso a la Rama Ejecutiva y a la Rama Legislativa. Siendo así, la Rama Judicial no tiene una injerencia directa en el proceso y su participación, generalmente, se ha limitado a una presentación

ficamente entre los años 1992 al 2002, el presupuesto asignado a la Rama Judicial resultaba menor al solicitado.<sup>25</sup> La ley 286-2002 reconoció que era imprescindible concederle a la Rama Judicial una verdadera autonomía presupuestaria para lograr un mayor desarrollo y fortalecimiento.<sup>26</sup> La enmienda creó una fórmula para determinar el presupuesto que se le otorgará a la Rama Judicial cada año. Esta fórmula establecía un por ciento en aumento del monto total de las rentas anuales de 3,3% hasta un máximo de 4%, revisable a los cinco años para “determinar su efectividad en garantizar la autonomía fiscal de esa rama”.<sup>27</sup> Además, la enmienda eliminó el requisito de petición presupuestaria, excepto en los casos donde el presupuesto otorgado resultara menor al necesario para la administración de la Rama Judicial.<sup>28</sup> En ese sentido, la ley Núm. 286-2002 ha sido “la que más se acercó a la independencia judicial, en un proceso de desarrollo que ha tenido varias etapas”,<sup>29</sup> desde ofrecer deferencia en su manejo hasta el punto en que se asignaba el presupuesto sin cuestionarlo. La enmienda a la ley estableció un mecanismo donde “el poder Ejecutivo no intervenía con las transacciones fiscales de la Rama, [esta] solo estaba sujeta a la auditoría del Contralor o la Contralora de Puerto Rico”.<sup>30</sup>

Sin embargo, a pesar de los avances que se lograron por medio de la enmienda en cuanto a la autonomía presupuestaria de la Rama Judicial, la realidad socioeconómica de Puerto Rico requirió la implementación de otras medidas para atender y asegurar el bienestar fiscal del país.<sup>31</sup> Ante esto, se creó la *Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, la cual tuvo el efecto de dejar en suspenso múltiples disposiciones económicas ante la inestabilidad fiscal que enfrenta el país.<sup>32</sup> Esto se debió a varios años de “déficit financiero, subfinanciación de pensiones, desbalance/desequilibrio presupuestario junto con una recesión económica que ha durado [hasta diez] años” que han llevado a Puerto Rico a una crisis económica y a

---

de las necesidades presupuestarias y posterior petición de fondos ante la Asamblea Legislativa.

<sup>25</sup> Exposición de motivos, Enmienda a la Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 286 de 20 de diciembre de 2002, 2002 LPR 1438-39.

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> Más allá de reconocer la autonomía judicial presupuestaria, dicha disposición permite “[el] más adecuado balance y equilibrio entre las tres ramas de gobierno” y así asegura que se cumpla con los principios establecidos en la doctrina de separación de poderes. *Id.* en la pág. 1440.

<sup>29</sup> Entrevista con la Honorable Liana Fiol Matta, *supra* nota 19.

<sup>30</sup> Liana Fiol Matta, *La justicia en tiempos de retos*, 55 REV. DER. PR 1, 6 (2016).

<sup>31</sup> Véase Ley del sistema de retiros para maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 160 de 24 de diciembre de 2013, 18 LPRA §§ 383-399d (2013); Ley Núm. 3 de 4 de abril de 2013, 2013 LPR 42-101 (enmiendas al programa híbrido de contribución definida del sistema de retiro); Ley especial declarando estado de emergencia fiscal y estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para salvar el crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, 3 LPRA §§ 8791-8810 (2011).

<sup>32</sup> 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 LPRA §§ 9101-9153 (2011 & Supl. 2016).

recurrir a la implementación de medidas para balancear el presupuesto general.<sup>33</sup> Entre las medidas dejadas sin efecto —ante la declaración de la existencia de una situación de emergencia económica— está aquella que propone que “el presupuesto de la Rama Judicial será equivalente a su respectivo presupuesto del año fiscal previo, ajustado por el porcentaje de reducción o incremento global en el Presupuesto General de Gastos”.<sup>34</sup> Frente a los recortes propuestos, se le reconoció a la Rama Judicial la potestad de implementar todas las medidas necesarias para atender la insuficiencia presupuestaria y se dejó la administración a su discreción.

A la luz de este cuadro normativo y ante las respuestas de las ramas políticas frente a la crisis que arropa al país, debe cuestionarse: ¿Qué efectos práctico tuvieron estas medidas? ¿Cómo se pueden conciliar, si posible, estas medidas de austeridad con la independencia judicial? y ¿Qué ha realizado la Rama Judicial para cumplir con el mandato constitucional de la separación de poderes y, a su vez, procurar un adecuado acceso a la justicia para todos?

## II. “A LEY DE NADA DE VIOLAR LA CONSTITUCIÓN”<sup>35</sup>

Estas interrogantes llevan a evaluar todas las críticas que surgieron ante la eliminación de la fórmula estudiada en la sección anterior. Entre estos hubo argumentos fundamentados en un ataque a la independencia judicial e incluso surgieron críticas apoyadas en la invocación de doctrinas judiciales —de aplicación excepcional— como, por ejemplo, la *rebus sic stantibus*.<sup>36</sup> Esta eliminación parece indicar que, en efecto, nunca existió una verdadera independencia judicial y que la Rama Judicial estaba, nuevamente, a la merced de la Rama Legislativa; lacerando una vez más la doctrina constitucional de la separación de poderes. La Ley Núm. 286-2002 presentó una especie de acuerdo entre el poder legislativo y la Rama Judicial para asegurar un presupuesto asignado; mas sin embargo, este se estaba incumpliendo.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> *Id.* en las págs. 513 & 567-58 (traducción suplida). Véase además CONST. PR art. II, § 19; Domínguez Castro v. ELA, 178 DPR 1, 36 (2010) (*citando a Op. Sec. Just.* Núm. 1984-33) (donde se reconoce, por medio de la Asamblea Legislativa, el poder de razón del Estado para adoptar las medidas necesarias para la sociedad con el fin de fomentar o proteger la paz pública, moral, salud y bienestar general de la comunidad) (comillas omitidas).

<sup>34</sup> 3 LPRR § 9131.

<sup>35</sup> Entrevista con la Honorable Liana Fiol Matta, *supra* nota 19, donde la ex Jueza Presidenta reafirma que la Rama Ejecutiva y Rama Legislativa estaban a punto de violar la constitución por medio de las medidas presupuestarias propuestas al imponer recortes sobre la Rama Judicial que podían impedir que cumpliera con sus funciones.

<sup>36</sup> Recordemos que la doctrina de *rebus sic stantibus* “permite al tribunal intervenir en aquellos contratos en los que se laceraría la buena fe o se causaría una injusticia al obligar a su cumplimiento específico”. BPPR v. Sucn. Talavera, 174 DPR 686, 695 (2008). Véase además *Oriental Bank v. Perapi*, 192 DPR 7 (2014).

<sup>37</sup> Enmienda a la Ley orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 286 de 20 diciembre de 2002, 23 LPRR § 104 (2015).

La Rama Judicial no está exceptuada de la crisis fiscal que enfrenta Puerto Rico, y tal como expone la Ley Núm. 66-2014, esta sufrió recortes presupuestarios y la suspensión de la fórmula establecida por la Ley Núm. 286-2002. Como consecuencia, esto llevó a la Rama Judicial a colocarse una vez más en la posición que tenía bajo la Ley Núm. 286-2002, en donde tenía que someter solicitudes de presupuesto directamente a la Asamblea Legislativa y ofrecer justificaciones para el uso de sus fondos. Comenta la ex jueza presidenta Liana Fiol Matta que, “[b]ajo la Ley Núm. 66-2014 había que convencer al ejecutivo y legislativo que tales programas eran beneficiosos y había que hacerlo afirmativamente, [ya que] cada año [se] fue más reservado con el presupuesto por no haber recursos”.<sup>38</sup> Así las cosas, el presupuesto que proviene del Fondo General de Puerto Rico, asignado a la Rama Judicial, ha variado entre 315 hasta 347.9 millones de dólares en los últimos siete años.<sup>39</sup>

**GRÁFICA 1. ASIGNACIONES APROBADAS A LA RAMA JUDICIAL BAJO LA FORMULA PRESUPUESTARIA DE LA LEY NÚM. 286-2002<sup>40</sup>**



Estas circunstancias han llevado a la Rama Judicial a recurrir a diversas estrategias y alternativas para lograr continuar con un funcionamiento efectivo. Claro, esto sin infringir su deber constitucional de impartir justicia y cumplir con su visión de “[ser] accesible a toda persona, diligente en la adjudicación de los asuntos, sensible a los problemas sociales, innovadora en la prestación de servicios, comprometida con la excelencia administrativa y con su capital humano y

<sup>38</sup> Entrevista con la Honorable Liana Fiol Matta, *supra* nota 19.

<sup>39</sup> RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, MEMORIAL DE PRESUPUESTO: AÑO FISCAL 2016-2017 36 (2017), <https://www2.pr.gov/ogp/Bvirtual/memExpPres/PDF/Agencias/OAT-17.pdf>.

<sup>40</sup> *Id.*

acredora de la confianza del pueblo”.<sup>41</sup> No obstante, cumplir con el deber constitucional de impartir justicia se ha visto afectado cada año ante las medidas implementadas por la Rama Judicial, incluyendo —por ejemplo— los cierres de tribunales.

Los sistemas judiciales poseen “tres formas principales de recortar su presupuesto. Estas son: cortar gastos, aumentar el ingreso, asunto que está principalmente en las manos de la Asamblea Legislativa; y llevar a cabo cambios estructurales que aumenten la eficiencia”.<sup>42</sup> Estas tres alternativas, aunque viables, resultan complejas en su aplicación, ya que su impacto afecta a la sociedad completa, y sobre todo, el acceso a la justicia. Ante esta situación, la Rama Judicial —bajo la administración de la ex jueza presidenta Fiol Matta— ordenó a la Directora Administrativa de la Oficina de Administración de Tribunales, Sonia Ivette Vélez Colón, mediante la Orden Administrativa OAJ-2014-006,<sup>43</sup> que se adoptara ciertas medidas necesarias frente a “la situación de estrechez fiscal que enfrent[ó] el erario”.<sup>44</sup> La Orden Administrativa estableció veinticinco puntos guías como parte del plan para enfrentar la reducción presupuestaria de la Rama Judicial. Esta tomó en consideración los siguientes criterios: (1) mantener el servicio de excelencia para beneficio de nuestra ciudadanía; (2) asegurar al máximo posible la protección de los empleos y los derechos correspondientes a nuestro recurso humano; (3) continuar nuestros esfuerzos para adelantar el acceso a la Justicia, la modernización y el desarrollo de la Rama Judicial; (4) reestructurar los proyectos ya programados y mantener los proyectos medulares para la continuidad de los servicios de la Rama Judicial, y (5) terminar sin insuficiencia presupuestaria para el próximo año fiscal.<sup>45</sup>

Entre las acciones autorizadas por la Jueza Presidenta frente a la crisis económica, se estudiaron los gastos de la Rama Judicial y las medidas que buscaban minimizar el uso de recortes y se evaluaron las legislaciones posibles y las vigentes para generar ingresos propios. A su vez, se ordenaron cierres totales y parciales de varios tribunales. Asimismo, la Rama Judicial decidió suspender: (1) los nombramientos de empleados y gran parte de los viajes al extranjero; (2) las subastas y el uso de materiales en la Rama, y (3) todos los contratos, ya fueran de arrendamiento o de servicios profesionales. Todo esto, con el fin de no afectar significativamente los programas judiciales relacionados al acceso a la justicia, y

---

<sup>41</sup> Véase *Misión y Visión de la Rama Judicial*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, <http://www.ramajudicial.pr/info-para/Mision-Vision.htm> [en adelante *Misión y Visión*] (última visita 18 de junio de 2017); *Directora administrativa de los tribunales asegura que el nuevo recorte de presupuesto limita a la Rama Judicial para cumplir con su función constitucional*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO (9 de junio de 2015), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/Galerias/2015/06-09-15/06-09-15.html> (última visita 18 de junio de 2017).

<sup>42</sup> Fiol Matta, *supra* nota 30, en la pág. 8 (citando a D. Hall et al., *Balancing Judicial Independence and Fiscal Accountability in Times of Economic Crisis*, 43 JUDGES' JOURNAL no. 3, 5-6 (2004)).

<sup>43</sup> Medidas de Control de Gastos Año Fiscal 2014-2015, OA-JP-2014-006 (2014).

<sup>44</sup> *Id.* en la pág. 1.

<sup>45</sup> *Id.* en la pág. 3.

promover su continuidad, aunque posponiendo su expansión. En esta gestión, la Directora Administrativa tuvo que informar de todas las medidas que se intentasen implementar y rendir informes cada tres meses sobre su impacto económico.

Posteriormente, a través de diversas órdenes administrativas dictadas entre el 2014 al 2015, la Oficina de Administración de Tribunales, con el consentimiento de la Jueza Presidenta, implementó una serie de medidas autorizadas por medio de la Orden Administrativa 006.<sup>46</sup> Sin embargo, estas medidas reflejaban aún más la dependencia de la Rama Judicial con relación a las ramas políticas. Esto, debido a que la mayoría de las medidas aprobadas están dirigidas a la reestructuración de la Rama Judicial y el recorte de gastos internos. Entre las acciones tomadas, la Rama Judicial realizó una evaluación sobre los tribunales municipales, tomando en consideración la inversión y el desembolso que conllevaba mantener abierto los mismos frente a la necesidad de uso.<sup>47</sup> Así, le permitió determinar la costo-efectividad de los tribunales y establecer en cuales pueblos era viable el cierre y traslado del tribunal a uno más cercano, sin imposibilitar el acceso físico a los tribunales para la ciudadanía.<sup>48</sup> Estas acciones forman parte de la facultad que se le reconoce al juez o jueza presidente del Tribunal Supremo dispuestas en el artículo 5.005 de la *Ley de la judicatura*,<sup>49</sup> sobre “determinar los municipios incluidos en las regiones judiciales que comprenden las salas del Tribunal de Primera Instancia”.<sup>50</sup>

Otra de las medidas implementadas por la Rama Judicial fue la revisión de los contratos de arrendamiento con el sector privado y su renegociación; esto, por ejemplo, permitió reubicar el Tribunal de Apelaciones junto a la Oficina de Administración de Tribunales.<sup>51</sup> Todos los recortes realizados no solo tuvieron un

---

<sup>46</sup> Véase Cierre del Tribunal de Primera Instancia Sala de Moca, OA-JP-2014-003 (2014); Cierre del Tribunal de Primera Instancia Sala de Naranjito, OA-JP-2014-004 (2014); Cierre del local del Tribunal de Primera Instancia Sala de Juncos, OA-JP-2015-047 (2015); Cierre parcial de las operaciones del Tribunal General de Justicia, OA-JP-2015-039 (2015).

<sup>47</sup> *Anuncian cierre de los tribunales de Naranjito, Cataño y Moca*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO (20 de junio de 2014), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2014/06-20-14.html> (última visita 19 de junio de 2017).

<sup>48</sup> La Hon. Isabel Llompart Zeno, pasada directora de la Oficina de Administración de Tribunales, nos dice que:

[L]a reubicación de las operaciones [se realizará en] aquellas salas del Tribunal de Primera Instancia que conllevan el pago de renta, con una carga judicial que no amerite mantener un local y cuyo cierre afecte lo menos posible la prestación de servicios y el acceso a la justicia de los residentes de ese municipio.

*Operaciones de las salas del Tribunal de Primera Instancia de Aguas Buenas, Cidra y Gurabo se trasladan al Centro Judicial de Caguas*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO (30 de enero de 2015), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/comunicados/2015/01-30-15.html> (última visita 19 de junio de 2017).

<sup>49</sup> Ley de la judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003, Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, 4 LPRA § 25e (2010).

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> Véase *Nueva sede para la OAT y el Tribunal de Apelaciones generará economías ascendentes a \$10 millones*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO (18 de enero de 2015), <http://www.ramajudicial.pr/>

impacto en la estructura ya establecida de la Rama Judicial, sino que además en varios proyectos propuestos hasta el momento. Por ejemplo, ante esta situación, la Rama Judicial tuvo que detener la expansión de “las Salas Especializadas en Casos de Violencia Doméstica, de los Salones Especializados en Casos de Sustancias Controladas, del Programa Pro Se para litigantes por derecho propio, de las Salas Integradas de Relaciones de Familia y Asuntos de Menores y del Proyecto para la Atención de Asuntos de Salud Mental”.<sup>52</sup> El acceso a las salas especializadas para sectores con necesidad no solo se vio limitado, sino también el acceso físico a los propios tribunales restantes. Esto debido a que, como medida adicional al traslado de los tribunales, los horarios y disponibilidad de los mismos en días feriados resultaron afectados por los cierres parciales.<sup>53</sup>

Por otro lado, no todas las medidas adoptadas por la Rama Judicial fueron establecidas por medio de órdenes administrativas o estuvieron dirigidas a reestructurarla. De acuerdo con una de las alternativas designadas para manejar el presupuesto, la Rama Judicial por medio de *In re: Aprobación de los Derechos Arancelarios pagaderos a los(as) Secretarios(as), Alguaciles(as) y a otro personal de la Rama Judicial que ejerce funciones de recaudación* adoptó un aumento en los derechos arancelarios. De esta manera, se intentó cortar gastos, implementar cambios estructurales y establecer maneras para que la Rama Judicial generase ingresos adicionales de los que ya estaba establecidos.<sup>54</sup> Así “[e]n conformidad con la facultad que [les] confiere la Ley Núm. 47-2009, según enmendada, para disponer los derechos correspondientes a la tramitación de acciones civiles en el Tribunal General de Justicia y otros servicios que se prestan en la Rama Judicial”,<sup>55</sup> se dispuso un cambio en los aranceles a ser pagados.<sup>56</sup> Sin embargo, dichos aumentos no fueron vistos de manera positiva por el pleno del Tribunal Supremo; adoptándose así la medida con una variedad de votos particulares.<sup>57</sup>

---

Prensa/comunicados/2015/01-18-15.html (última visita 19 de junio de 2017) (donde se establece que el traslado de ambos edificios, para mayo de 2015, conllevó un ahorro para la Rama Judicial de diez millones de dólares).

<sup>52</sup> *Rama Judicial informa el resultado de la implantación de medidas de control de gastos y sobre el efecto que han tenido en sus operaciones las reducciones a su presupuesto*, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO (9 de junio de 2016), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/Galerias/2016/06-09-16b/06-09-16b.html> (última visita 19 de junio de 2017).

<sup>53</sup> Cierre parcial de las operaciones del Tribunal General de Justicia, OAJP-2015-039 (2015); Cierre temporero de los tribunales durante épocas festivas, OAJP-2014-024 (2014).

<sup>54</sup> *In re* Aprob. Derechos Arancelarios pagaderos a los secretarios, alguaciles y a otra personal de la Rama Judicial que ejerce funciones de recaudación, 192 DPR 397 (2015).

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> Véase Ley de política pública del gobierno de Puerto Rico, la adopción de medios electrónicos para el pago de derechos y cargos en el Tribunal General de Justicia, Ley Núm. 47 de 30 de julio de 2009, 32 LPRA §§ 1476-1482 (2004 & Supl. 2016).

<sup>57</sup> El pleno del Tribunal Supremo se dividió entre varios votos de conformidad constituidos por la entonces jueza presidenta Fiol Matta, el juez asociado Roberto Feliberti Cintrón, la entonces jueza asociada Maite Oronoz Rodríguez, la juez asociada Anabelle Rodríguez Rodríguez; y los votos disidentes constituidos por la jueza asociada Mildred Pabón Charneco, el juez asociado Luis Estrella Martínez, el juez asociado Edgardo Rivera García y el juez asociado Erick Kolthoff Caraballo.

La realidad enfrentada por la Rama Judicial no dejó otra alternativa que considerar un aumento arancelario impuesto a la ciudadanía; a pesar de no recibir el apoyo total del pleno del Tribunal Supremo. Algunos jueces respaldaron la determinación ante la crisis presente, mientras que otros sostuvieron que, más allá de aumentar los aranceles, correspondía hacer un reclamo frente a las ramas políticas por los recortes realizados a su presupuesto. Esto, a pesar de la potestad que se le reconoce a la Rama Judicial de establecer sus propios aranceles, adoptado en el 2009, el cual tomaba en consideración el índice de precios del consumidor y los gastos operacionales para atemperar los aranceles ante la situación económica actual.<sup>58</sup> Una parte del pleno, pese a ver esto como una medida viable, entendió que tal acción imposibilitaba el acceso a la justicia. Sin embargo, frente los ajustes y descubrimientos informados por el Comité Técnico,<sup>59</sup> la mayoría de las recomendaciones se encaminaron hacia un análisis del costo de producción o labor ofrecidas por la Rama Judicial, el cual reflejó que los aranceles estaban por debajo del costo real. De tal modo, más allá de inflar los aranceles o intentar asimilar su costo a la esfera privada —según las posturas a favor del aumento— estos se ajustaron de manera que la Rama Judicial pueda generar mayores ingresos de los que recibía para ese momento para así garantizar el acceso sus tribunales.<sup>60</sup> De este modo cumplía con su política pública y sus objetivos de:

[A]segurar que los tribunales estén abiertos, no solo para aquellos cuyas condiciones económicas se lo faciliten, sino para todos y todas, de manera equitativa. Por ser esencial para nuestro sistema de justicia, el acceso a la justicia cubre todo lo que de alguna manera u otra afecta la oportunidad de las personas, grupos o sectores de nuestra sociedad de vindicar o hacer valer sus derechos.<sup>61</sup>

Con esto último se intentó que no se vieran afectados las litigaciones *in forma pauperis*,<sup>62</sup> las exenciones arancelarias, ni se trastocara “el funcionamiento y la integridad de la Rama Judicial en su totalidad”.<sup>63</sup>

Los argumentos iniciales de las opiniones disidentes analizaban la administración de los tribunales y el uso de los fondos públicos por la Rama Judicial. En

---

<sup>58</sup> El pago arancelario establecido por la Rama Judicial no había sido actualizado a la situación y realidad económica de Puerto Rico desde el 2010, siendo la última vez que estos se aumentaron.

<sup>59</sup> *In re Aprob. Derechos Arancelarios*, 192 DPR en las págs. 405-08.

<sup>60</sup> De las medidas implementadas por la Rama Judicial, esta resulta de gran importancia debido al cambio que hubo en el 1998, donde los ingresos generados por los aranceles, en vez de ir al Fondo General del Tesoro del Estado, pasaban directamente al Fondo Especial de Aranceles de la Rama Judicial. Esto lo que significa es un ingreso directo e independiente para la Rama Judicial, el cual no se vería afectado ante los recortes presupuestarios.

<sup>61</sup> *In re Aprob. Derechos Arancelarios*, 192 DPR en la pág. 401 (Fiol Matta, opinión de conformidad) (citando a Efrén Rivera Ramos, *Las múltiples caras del acceso a la justicia*, en PRIMER CONGRESO ACCESO A LA JUSTICIA - XXII CONFERENCIA JUDICIAL 8 (2005)).

<sup>62</sup> Véase *Gran Vista I v. Ministerio Gutiérrez*, 170 DPR 174, 191 (2007).

<sup>63</sup> *In re Aprob. Derechos Arancelarios*, 192 DPR en la pág. 409 (Rodríguez Rodríguez, opinión de conformidad).

sí, la mayoría de las opiniones disidentes destacaron los contratos de servicios profesionales, arrendamientos u otros gastos que entendían que podían haber sido atacados antes de establecer un aumento a los derechos arancelarios.<sup>64</sup> Más aun, estas opiniones se expresaron en cuanto a no acoger la recomendación del Comité Técnico por falta de información y por la cercanía entre este aumento y el anterior, el cual tuvo lugar en el 2010.<sup>65</sup> Además, y según discutido anteriormente, se enfatizó que le corresponde a la Rama Judicial llevar el reclamo del recorte presupuestario; el cual en primera instancia fluctuaba entre los seis a siete millones de dólares y que culminó en años recientes en recortes de casi cincuenta y cuatro millones.<sup>66</sup> Esto ocasionó altas críticas por entender que los recortes resultaban “arbitrarios y desproporcionados”,<sup>67</sup> independientemente de la situación que enfrentaba el país.<sup>68</sup>

Nuevamente, esta exposición trae consigo varias interrogantes: ¿Cómo se puede garantizar el acceso a la justicia con un presupuesto más limitado? ¿Qué impacto tiene esto en el acceso físico a los tribunales? y ¿De qué forma se manifiesta el acceso a la justicia en el Puerto Rico de hoy día y cómo se debe expandir?

### III. EL ACCESO A LA JUSTICIA, EN SU MODALIDAD DE ACCESO A LOS TRIBUNALES, Y EL DEBER CONSTITUCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL

Ante las circunstancias antes discutidas y las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento del deber constitucional para con la justicia, resulta importante cuestionar el funcionamiento de la Rama Judicial y su compromiso con el acceso físico a los tribunales. A pesar de que la Constitución de Puerto Rico le reconoce a la Rama Judicial el poder de administrarse, este poder se ha visto afectado significativamente tras las limitaciones impuestas por las medidas discutidas. Muchas han tenido el efecto negativo de trastocar la estructura, el personal, alcance y la disponibilidad, entre otros, de los tribunales, debido a los recortes económicos que imponen sobre la Rama Judicial. A raíz de estas medidas, el acceso a los tribunales, sin lugar a duda, se ha reducido inevitablemente; ya sea por la falta de acceso a los medios de transportación con los cuales una persona cuenta para llegar a las nuevas sede de los tribunales en los pueblo correspondientes, como cualquier otro acceso físico a los recursos ofrecidos en los tribunales en sí. Sin embargo, no se puede perder de vista que el mero hecho de

---

<sup>64</sup> Ante estas posturas, la entonces jueza presidenta Fiol Matta en todo momento respaldó las medidas implementadas, y aseguró que los fondos públicos eran invertidos en los recursos esenciales para el funcionamiento de la Rama Judicial. Véase Fiol Matta, *supra* nota 30, en la pág. 10.

<sup>65</sup> *In re Aprob. Derechos Arancelarios*, 192 DPR en la pág. 438 (Rivera García, opinión disidente).

<sup>66</sup> *Id.* en la pág. 433.

<sup>67</sup> *Id.* en la pág. 435.

<sup>68</sup> Véase Sonia I. Vélez Colón, Presupuesto Año Fiscal 2014-2015 - Ponencia de la Directora Administrativa de los Tribunales, presentada ante la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado de Puerto Rico, en la pág. 17 (5 de junio de 2014).

tener la posibilidad de acceder físicamente a un tribunal no garantiza el acceso adecuado a la justicia, puesto que hace falta contar con los suficientes recursos económicos para sufragar los altos costos de un litigio. Estos costos incluyen, por mencionar algunos, los aranceles, la representación legal adecuada, los peritos (de ser necesarios), y cualquier otro gasto que conlleve una demanda. Al final del día, no basta con que una persona posea los recursos necesarios para llegar físicamente al tribunal, si existen múltiples barreras económicas adicionales.

A pesar de esto, y reconociendo todas las limitaciones que han surgido y puedan surgir con relación al acceso a los tribunales, garantizar este acceso sigue siendo un deber constitucional de la Rama Judicial. La *Ley de la judicatura* dispone que:

Es responsabilidad de todos propiciar un sistema de justicia en el que se provea acceso inmediato y económico para atender los reclamos de la ciudadanía, que sea sensible a la realidad particular de los distintos componentes de nuestra sociedad, y que informe a la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades, así como de todos los aspectos del proceso judicial.<sup>69</sup>

La ley no solo exige que se garantice el acceso a los tribunales, si no que se garantice el acceso de manera *inmediata y económica*, con relativa facilidad, a los procedimientos para los ciudadanos. Uno de los nortes de *Ley de la judicatura*, en este aspecto, es lograr que el personal de la Rama Judicial asista a los ciudadanos mediante ciertos programas educativos y de orientación sobre sus derechos. De esta manera, se educa a la persona en cómo llevar a cabo un procedimiento legal, ya sea por derecho propio o con la representación legal necesaria.<sup>70</sup> A modo general, lo que busca la Rama Judicial es viabilizar un foro donde la persona se eduque sobre sus derechos y pueda aprender a vindicarlos de manera rápida y eficiente. De la misma forma, se recogen estos principios de justicia si existe una Rama Judicial accesible, diligente, sensible, innovadora, comprometida y de confianza.<sup>71</sup> Estos ideales deben estar reflejados en el plantel físico, en la ubicación de los tribunales y en una estructura interna que garantice los derechos de todas las personas.

El deber constitucional de la Rama Judicial, a favor del acceso a la justicia, se debe interpretar como uno bifurcado: donde una vertiente del deber descansa sobre la independencia judicial para la toma de decisiones administrativas propias de la Rama *per se* (su estructura y funcionamiento), mientras que otra contemple los derechos de las partes y la extensión de estos por medio de la interpretación judicial. Así, la Rama Judicial no tan solo velaría por que se cumpla con lo establecido en la *Ley de la judicatura* y la visión de esta para asegurar el acceso

---

<sup>69</sup> Exposición de motivos, Ley de la judicatura de 2003, Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, 2003 LPR 970, 972.

<sup>70</sup> Omar Andino Figueroa, *El litigio pro se: hacia la búsqueda de una solución*, 86 REV. JUR. UPR 868 (2017).

<sup>71</sup> *Misión y Visión*, *supra* nota 41.

a los foros, sino que también fungiría como esa guardiana del acceso a los tribunales, ante aquella legislación que imposibilite o dificulte su acceso.

El derecho de acceso a los tribunales, según reconocido por la jurisprudencia, no es uno absoluto al momento de reclamarlo; ya que “[s]ólo existe cuando denegar el acceso priva a la persona del ejercicio de un derecho fundamental. En ausencia de un derecho fundamental no se puede invocar el mismo”.<sup>72</sup> Más allá, lo que se busca establecer con el derecho al acceso a los tribunales es ofrecer a la parte que ha sido adversamente afectada la oportunidad de ser escuchada ante el foro judicial. Por tal razón, este no busca ofrecer un remedio particular a la parte promovente, ni garantiza un resultado en específico, sino que busca cumplir con el debido proceso de ley y el derecho de ser escuchado.<sup>73</sup> Así las cosas, el derecho de acceso a los tribunales aún no ha sido consagrado como uno fundamental. Más bien, nuestro máximo foro judicial se ha limitado a reconocer el derecho de acceso a los tribunales y protegerlo ante posibles limitaciones indebidas impuestas por la Asamblea Legislativa, bajo el debido proceso de ley o la igual protección de las leyes.

A pesar de que este deber constitucional es uno bifurcado (independencia judicial y garantía de derechos), hoy día ha cobrado mayor importancia velar por una fuerte estructura de la Rama ante la crisis fiscal que enfrenta Puerto Rico. Esto, a raíz de que los cierres de tribunales y disminución de tareas han dificultado el acceso y la disponibilidad a los centros judiciales. Ya sea por la dificultad de “moverse a través del sistema [judicial], que los procesos son demasiado complejos . . . [o] no tener representación legal adecuada”.<sup>74</sup> Esto parte de la premisa de que si no se puede garantizar físicamente la oportunidad de que se haga justicia con relación a un asunto, no se está cumpliendo con el deber constitucional. Una premisa que, a su vez, parte de la visión inicial de lo que se conocía como acceso a la justicia basado en “el derecho individual del agravado a litigar o defender su reclamo”.<sup>75</sup> Sin embargo, frente las realidades que está enfrentando Puerto Rico, no basta con limitar la definición de acceso a la justicia al acceso físico a los tribunales, ya que según se recoge en la *Ley de la judicatura* y la visión de la Rama Judicial antes mencionadas, el acceso a la justicia también consta de la divulgación de información, innovación y ulteriores procesos *fuera* de los propios tribunales.

En este sentido, la creencia de que el acceso a la justicia es lo mismo que el acceso a los tribunales implica delimitar la definición de acceso a la justicia. No se puede negar, que en un momento dado el acceso a la justicia sí se caracterizaba por vindicar solamente los derechos de las personas y la accesibilidad que se

---

72 Defendini Collazo v. ELA, 134 DPR 28, 63-64 (1993).

73 Véase LUIS F. ESTRELLA MARTÍNEZ, ACCESO A LA JUSTICIA: DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL 55 (2017).

74 José Andréu García, *Mensaje de apertura del Honorable José Andréu García*, en XXII CONFERENCIA JUDICIAL Y I CONGRESO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN PUERTO RICO 2 (2002).

75 Mauro Cappelletti & Bryant Garth, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, 27 BUFF. L. REV. 181, 183 (1978) (traducción suplida).

tenía para lograrlo. No obstante, en la actualidad se ha ampliado lo que se entiende por acceso a la justicia y los mecanismos que se deben utilizar para alcanzarlo. El profesor Efrén Rivera Ramos nos ofrece la siguiente definición *tradicional* sobre acceso a la justicia:

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 establecidos para la prevención de la violación de los derechos, para la solución de controversias y para la obtención de remedios legales.<sup>76</sup>

Esta definición tiene un enfoque teórico del *access-to-justice approach*, el cual define el acceso a la justicia como uno que va más allá de la representación legal y se dirige a desarrollar un sistema integrado que se constituye por “instituciones, mecanismos, personal, procedimientos e, incluso, el prevenir en su totalidad las disputas en la sociedad moderna”.<sup>77</sup> Sin lugar a dudas, hace falta que, además de tener acceso físico a los tribunales, las personas conozcan sus derechos y sepa qué y cómo puede reivindicarlos. Una persona que no conoce sus derechos y obligaciones no puede tener un acceso real a los tribunales; y no necesariamente por limitaciones propias económicas, sino por una falta de educación en derechos. La juez asociada Anabelle Rodríguez, en el primer *Congreso de Acceso a la Justicia en Puerto Rico*, resaltó el rol fundamental que juega la educación en el acceso a la justicia al mencionar que: “Quien desconozca su razón de pedir, jamás acudirá al foro correspondiente o si lo hace sería tardía o fallidamente”.<sup>78</sup> Entonces, se puede entender que antes de considerar el acceso a los tribunales en términos procesales, surgen etapas y procesos anteriores que resultan esenciales para asegurar el acceso a la justicia. Lo relevante en estas etapas iniciales no es tan solo que la persona conozca sus derechos, sino que se les garantice y proteja tanto a nivel judicial como a nivel legislativo y ejecutivo. Bajo este cuadro, el acceso a la justicia está presente en distintas etapas y necesita de un componente del reconocimiento de sus derechos a nivel educativo y mediante fuerza de ley. ¿Quién tiene la responsabilidad principal de garantizarlo? ¿Solo la Rama Judicial? ¿Qué rol juegan las demás ramas políticas?

## V. ACCESO A LA JUSTICIA COMO DEBER CONSTITUCIONAL DE TODOS LOS PODERES GUBERNAMENTALES

Hay quien podría argumentar que los derechos se reconocen y vindican sólo en los foros judiciales (u administrativos), ya que estos son los que tienen la legi-

---

<sup>76</sup> Efrén Rivera Ramos, *Las múltiples caras de acceso a la justicia*, en XXII CONFERENCIA JUDICIAL Y I CONGRESO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN PUERTO RICO 8 (2002).

<sup>77</sup> Cappelletti & Garth, *supra* en la nota 75, en las págs. 222-23 (traducción suplida).

<sup>78</sup> Anabelle Rodríguez Rodríguez, *Panel: Reacciones y reflexiones sobre el informe de la comisión futurista*, en XXII CONFERENCIA JUDICIAL Y I CONGRESO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN PUERTO RICO 24 (2002).

timidad para hacerlos valer. No obstante, para que se pueda hablar de *derechos*, estos deben estar reconocidos expresamente por mandato de ley. De tal manera, una persona no puede recurrir a un tribunal para solicitar que se haga valer un derecho, sin más; tiene que sustentar su argumento estableciendo que el derecho positivo le asiste. Así, antes de que se pueda hablar del acceso a la justicia, como un derecho en sí mismo, para reivindicarse por la vía judicial, hay que lograr el acceso a la justicia por la vía legislativa. La Rama Legislativa es a quien le corresponde ofrecer esa entrada inicial a los tribunales al reconocer un derecho y establecer los remedios que se concederían en caso de su violación. De no ser así, las actuaciones de la Rama Judicial podrían considerarse como una actuación indebida, al “legislar” sobre asuntos que las ramas políticas no han contemplado.<sup>79</sup>

La Rama Legislativa no solo reconoce los derechos mediante disposiciones legales expresas, sino que también ha reconocido y garantizado otra modalidad del derecho al acceso a la justicia, similar a la Rama Judicial: “la oportunidad de ser oído”.<sup>80</sup> La Rama Legislativa es quien tiene la responsabilidad de comunicar, por medio de las legislaciones propuestas, la voz del pueblo y sus reclamos, ya que son estos los que fueron escogidos por el pueblo para representarlos. El deber constitucional de la Rama Legislativa de garantizar la justicia se encuentra bifurcado del mismo modo que en la Rama Judicial. A la Rama Legislativa le corresponde cumplir con su deber de escuchar y ser accesible al pueblo, por medio de vistas públicas, y crear leyes en pro del bienestar común. De no cumplir esto, imposibilitaría el acceso a la justicia de dos maneras: violaría su deber de escuchar al pueblo y dejaría desatendidas las necesidades reales de una sociedad cambiante.

La Asamblea Legislativa es quien, a través de legislación, establece la extensión y aplicación de las leyes. Por tanto, dentro de estos derechos reconocidos por ley, también se determina a quiénes cubre y bajo cuales circunstancias. A nuestro entender, esto podría representar una limitación al acceso a los tribunales por parte de la Rama Legislativa. La Rama Judicial no está en posición de reconocerle derechos a una persona en particular, si la Rama Legislativa ha determinado limitar los posibles grupos de personas o sectores protegidos. Más aún, cuando al momento de aplicar una ley, la Rama Judicial está restringida por la norma misma, y de no ser clara la letra de la ley está, para todos efectos, obligada a recurrir al historial legislativo para descifrar la intención del legislador.<sup>81</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico hace referencia al proceso hermenéutico que debe efectuar la Rama Judicial al mencionar que:

---

<sup>79</sup> Esta aseveración se presenta como norma general, puesto que ante un vacío legislativo nuestro máximo foro judicial podría recurrir a la equidad, la razón natural y los principios generales del Derecho. Véase CÓD. CIV. PR art. 7, 31 LPRA § 7 (2015).

<sup>80</sup> Véase *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 47 (2010) (donde se establecen todos los requisitos del debido proceso de ley).

<sup>81</sup> Véase *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 499-500 (2006).

Una vez descubierto el deseo y voluntad del legislador, el fin de la interpretación ha sido logrado y no resulta necesario aplicar ninguna regla de hermenéutica [por los tribunales], porque éstas no son sino una ayuda para determinar esa voluntad legislativa que se busca. . . Sólo hay una regla de interpretación que es absolutamente invariable y ésta es que *debe descubrirse y hacerse cumplir la verdadera intención y deseo del poder legislativo*.<sup>82</sup>

Nuevamente, estas circunstancias llevan a que solo estén cobijados un grupo reducido de personas y circunstancias. Si la Asamblea Legislativa cumple con su deber de escuchar al pueblo y convertir sus reclamos en legislación, entonces más sectores en el país tendrán acceso físico a los tribunales y podrán vindicar sus derechos.

A pesar de toda esta discusión, no podemos olvidar que si bien la Rama Legislativa es quien establece las leyes, le corresponde a la Rama Ejecutiva, a través de sus agencias, su promulgación y publicación.<sup>83</sup> De tal modo, independientemente de que se establezca una ley, va a depender de otra Rama para que se le dé conocimiento a la misma.<sup>84</sup> Si se *incumple* con el deber de promulgar y dar a conocer las leyes vigentes estaríamos ante otra barrera para la sociedad puertorriqueña. Esto dado que no solo importa que existan y se reconozcan mayores derechos para las personas, mediante legislación, y que exista un foro disponible para llevar un reclamo, sino de que además ese derecho tiene que ser debidamente publicado para que logre un verdadero alcance y cobre efectividad. Esta publicación busca garantizar el derecho constitucional al acceso a la información pública,<sup>85</sup> y, a su vez, sirve como mecanismo para asegurar que el Estado cumpla con su obligación de informar proactivamente en la página web del Departamento de Estado.<sup>86</sup> El que el Estado asegure dicho deber hace posible el acceso a la justicia, en específico a los tribunales, al proveer a las personas el conocimiento de las disposiciones que les favorecen, protegen, penalizan o, simplemente, le son aplicables.

La Rama Ejecutiva, además de publicar las leyes aprobadas, tiene el control de múltiples agencias y departamentos que buscan el funcionamiento efectivo del gobierno y el bienestar social. Esta realidad de nuestro sistema republicano y democrático de gobierno ofrece una oportunidad adicional para el desarrollo de más programas educativos a favor del acceso a la justicia. No olvidemos, que la persona promedio en Puerto Rico tiene un conocimiento limitado de las leyes y

---

<sup>82</sup> *Dorante v. Wrangler of PR*, 145 DPR 408, 417 (1998) (citando a R.E. BERNIER Y J.A. CUEVAS SEGARRA, APROBACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES EN PUERTO RICO 241-42 (1987)). Véase además *Rosario Mercado v. ELA*, 189 DPR 561 (2013); *Báez Rodríguez v. Gobernador*, 179 DPR 231, 244 (2010).

<sup>83</sup> CÓD. POL. PR art. 55, 3 LPRA § 51. (2009).

<sup>84</sup> *Rodríguez Rodríguez*, *supra* nota 78, en la pág. 24.

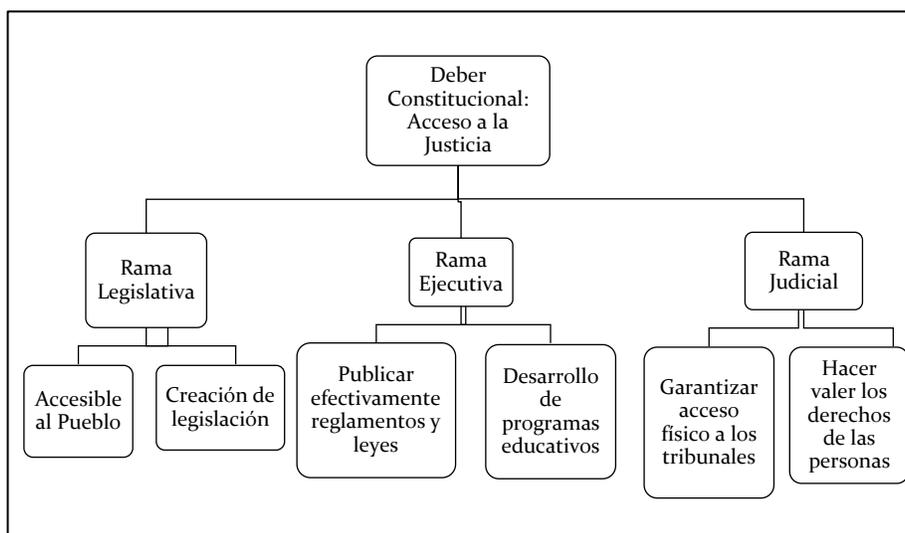
<sup>85</sup> Véase Luis F. Estrella Martínez, *La libertad de información como elemento necesario para el acceso a la justicia*, 55 REV. DER. PR 23 (2016); Carlos F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 REV. JUR. UPR 1015 (2016).

<sup>86</sup> *Leyes de Puerto Rico*, DEPARTAMENTO DE ESTADO, <https://estado.pr.gov/es/leyes-de-puerto-rico/> (última visita 27 de junio de 2017).

el estado de derecho. Las agencias y los departamentos pueden servir como orientadores y educadores de toda ley que corresponda a su ámbito. No basta con que la Rama Ejecutiva, por medio del Departamento de Estado, promulgue las leyes. Hay que exigir que este poder gubernamental capacite al personal de sus agencias para que estas puedan brindar un mejor, y verdadero, servicio de educación y orientación al público.

Este segundo deber de la Rama Ejecutiva está íntimamente relacionado con el deber de garantizar el acceso a los tribunales ya que —por medio de sus agencias— tienen la capacidad para preparar a las personas a la hora de hacer valer sus derechos. De esta manera, la Rama Ejecutiva puede orientar a las personas sobre sus causas de acción y cualquier controversia presentada, utilizando sus *propios* recursos internos. No se trata de la creación de nuevas agencias dedicadas exclusivamente a la orientación, sino que surjan nuevos y diversos programas educativos que dentro de las mismas agencias existentes atiendan los problemas de las personas. Así, la Rama Ejecutiva enfrentaría con soluciones las constantes críticas sobre procesos complicados para los ciudadanos, mientras capacita a las personas para que no se encuentren en una situación desventajada frente otros con mayor conocimiento sobre el derecho y las leyes.

**GRÁFICA 2. DEBER CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA  
POR MEDIO DEL ACCESO A LOS TRIBUNALES**



Somos del criterio que el deber constitucional a favor de un mayor acceso a la justicia, en su modalidad de acceso a los tribunales, le corresponde a todos los poderes reconocidos constitucionalmente. No se puede depender únicamente de la Rama Judicial para garantizar dicho principio. Si no se establece un proceso interrelacionado, la Rama Judicial terminaría atribuyéndose poderes que no le corresponden; perjudicando el acceso que busca proteger. Esto es un proceso

que comienza con la Rama Legislativa, continúa por la Rama Ejecutiva y culmina con la Rama Judicial. El entonces presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico, José Andréu García, en su discurso de apertura de la vigésima segunda Conferencia Judicial en Puerto Rico, expresó que:

[E]l disfrute efectivo de la igualdad de derechos, la educación ciudadana, la orientación a las partes, el trato equitativo y respetuoso, la representación legal adecuada, la agilización de los procesos y la aceptación de que la solución de muchos de los problemas de acceso está al presente a la disposición de todos los jueces y de todas las juezas.<sup>87</sup>

No todas las soluciones a esos aspectos recaen sobre los jueces y juezas. Esto, nuevamente, sería limitar la tarea a los tribunales y sus funcionarios. Hay que entender que la agilización del proceso va a depender de una relación entre los poderes, y que las soluciones a los problemas de acceso a la justicia pueden surgir de otros espacios que no sean el judicial. No se niega que la Rama Judicial sea guardiana de la justicia, pero la encomienda constitucional de garantizar la justicia es una que abarca tareas que en ocasiones se encuentran fuera del alcance de la Rama Judicial. No es suficiente que la Rama Judicial promueva el acceso a la justicia mediante sus determinaciones judiciales, sino que les corresponde a los demás poderes apoyar y trabajar a favor de este principio. Un solo incumplimiento con los deberes correspondientes a cada Rama imposibilita el acceso a la justicia, mientras que la suma de todas las acciones y deberes fomentan un acceso real a esta por medio del acceso a los tribunales.

#### **CONCLUSIÓN: LA SOCIEDAD PUERTORRIQUEÑA COMO SECTOR VULNERABLE**

Cuando uno habla de acceso a la justicia, en su modalidad de acceso a los tribunales, no basta con garantizar un proceso interrelacionado; también hay que tomar en cuenta los fondos que lo sustenten. Si no existen los fondos suficientes para implementar un sistema interrelacionado resulta imposible lograr este acometido. Aunque la Rama Judicial conozca la manera más adecuada de garantizar el acceso a los tribunales, si no cuenta con el presupuesto necesario está imposibilitada de garantizarlo efectivamente. Sin embargo, la Rama Judicial no ha estado sola en los recortes presupuestarios; Puerto Rico, como sociedad, también está viviendo momentos difíciles de austeridad. La Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva, de igual forma, han tenido que hacer ajustes en sus gastos. En tiempos de crisis se habla de *hacer más con menos*; lo que presenta la interrogante de cuánto uno puede hacer y hasta cuándo se puede mantener con esta lógica.

Ante los recortes presupuestarios, la Rama Legislativa ha recurrido a disminuir las vistas públicas de los proyectos presentados, afectando así su deber de ser accesible al pueblo. Mientras la Rama Legislativa ofrezca menos vistas, me-

---

87 Andréu García, *supra* nota 74, en la pág. 3.

nos personas serán escuchadas. Por su parte, la Rama Ejecutiva enfrenta la posible disminución de agencias administrativas. El impacto del cierre de agencias administrativas no solo significa el aumento de litigios en el país, sino que también limita aún más la posibilidad de ofrecer servicios y orientación por dichas agencias. De esta radiografía podemos observar que prácticamente todas las ramas de gobierno están a punto de incumplir con su deber constitucional de garantizar el acceso a la justicia. Esto muy a pesar de la necesidad de que exista un proceso interrelacionado entre los poderes gubernamentales para garantizar un mayor y más efectivo acceso a la justicia.

Los sectores vulnerables, como las personas pobres, las mujeres, los confinados, los menores, las personas de edad avanzada, entre otros, enfrentan mayores barreras, no son los únicos afectados por la falta de un acceso a los tribunales adecuado.<sup>88</sup> Hoy día, Puerto Rico se encuentra en una situación en la cual la sociedad en su totalidad se podría considerar como un sector vulnerable, necesitado de un verdadero acceso a la justicia. Son todos los puertorriqueños los que se ven afectados por la disminución de la participación ciudadana en las vistas públicas de la Asamblea Legislativa, los que constantemente se tienen que asesorar por cuenta propia sobre asuntos legales debido a la falta de programas de orientación (y esto independientemente de las situaciones económicas) y los que, debido a los cierres de tribunales, se les ha dificultado el acceso físico. Aún persiste el conocido estribillo de que, “[j]usticia tardía, se dice, no es justicia”.<sup>89</sup> Actualmente, Puerto Rico se enfrenta a una justicia tardía donde la crisis económica ha dificultado todos los procesos y su acometido de equidad y justicia. No podemos perder de vista que, “[l]as necesidades son siempre muchas y apremiantes; los recursos, nunca suficientes. Decía don Luis Muñoz Marín: La justicia hecha con escasez, no por ser buena justicia deja de ser desesperadamente corta”.<sup>90</sup> Ante esta escasez y precariedad fiscal, Puerto Rico debe continuar luchando por su estabilidad financiera, pero sin dejar a un lado que todos los poderes cumplan con sus respectivos deberes constitucionales. Todos y todas deben ser escuchados, debe existir mayor accesibilidad al conocimiento sobre cómo funcionan los procedimientos judiciales, debe haber un mayor acceso físico a los tribunales y, sin lugar a dudas, la equidad y justicia deben prevalecer.

---

**88** ESTRELLA MARTÍNEZ, *supra* nota 73, en las págs. 311-501. Véase además Rivera Ramos, *supra* nota 76, en la pág. 15.

**89** Andréu García, *supra* nota 74, en la pág. 2.

**90** Rodríguez Rodríguez, *supra* nota 78, en la pág. 30 (comillas omitidas).