

Myrta Morales-Cruz
SELA 2005: La pobreza
Panel 4: La Función del Abogado

"No me des el pescado, enséñame a pescar"¹

La Ley Núm. 232 de 27 de agosto de 2004 tiene un significado especial para las personas que residen en algunas de las comunidades más pobres de Puerto Rico. Dicha ley es el resultado del gran esfuerzo realizado durante el periodo de un año y medio por líderes de algunas de estas comunidades y mis estudiantes de la sección de desarrollo comunitario de la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. La historia de la Ley Núm. 232 puede servir como un ejemplo de la función que los abogados y las abogadas pueden desempeñar en la lucha contra la pobreza. Para entender la historia de esta ley puertorriqueña, debemos comenzar nuestra narración en agosto del año 2002. En ese mes, la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico inauguró una sección de desarrollo comunitario.

La comunidad de Juan Domingo en el Municipio de Guaynabo se había acercado a la Clínica para solicitar ayuda antes de que abriera la sección de desarrollo comunitario. Esta comunidad de rescatadores de terrenos enfrentaba un proceso de desahucio ya que el Municipio de Guaynabo, municipio con los ingresos per cápita más altos en Puerto Rico, había decidido expropiar los terrenos donde miembros de dicha comunidad han habitado por más de ochenta años.

¹ Refrán utilizado frecuentemente por Jorge Luis Oyola, líder de la comunidad Los Filtros, localizada en Guaynabo, Puerto Rico. Quiero dar las gracias a Carmen Correa Matos, Hiram Meléndez Juarbe, Efrén Rivera Ramos, Dan Squires, William Vázquez Irizarry y Lucie White, por su ayuda con este trabajo.

A principios de agosto de 2002, la directora de la Clínica de Asistencia Legal me llevó a una reunión en Juan Domingo para anunciarle a la comunidad la apertura de la sección de desarrollo comunitario. Desconocíamos que esa noche la comunidad de Juan Domingo celebraba una reunión a la que había invitado a miembros de otras comunidades en Guaynabo que enfrentaban una situación similar.

A los pocos días de celebrada la reunión en Juan Domingo, recibí una llamada del señor Jorge Luis Oyola, presidente del comité de vecinos del Barrio Los Filtros de Guaynabo, quien solicitó asistencia legal a nombre de su comunidad. Un domingo por la noche asistí con la profesora Carmen Correa, quien junto a mí está a cargo de la sección de desarrollo comunitario, y nuestro grupo de estudiantes, a la comunidad de Los Filtros. Allí nos reunimos con un grupo de trece personas que componen el comité de vecinos de la comunidad. Nos explicaron que tenían conocimiento de un plan del Municipio de Guaynabo para expropiar² a la comunidad y nos contaron su historia.

Los Filtros se fundó hace más de noventa años.³ En aquella época la comunidad se encontraba apartada del área urbana, localizada en una zona rural de Guaynabo. Sin embargo, el desparramamiento urbano ha ocasionado que la comunidad de Los Filtros se encuentre actualmente rodeada de varias de las urbanizaciones más costosas no sólo en Guaynabo, sino también en todo Puerto Rico. El valor de las doce cuerdas de terreno, donde actualmente residen alrededor de ciento veinte familias, es altísimo.

En nuestra primera reunión en la comunidad fuimos informados de que el comité

Dedico este trabajo a la memoria de mi madre, Myrta Cruz Pérez.

² El poder de expropiación forzosa es el poder del Estado para tomar propiedad privada para uso público mediante el pago de justa compensación. Constitución de Puerto Rico, Artículo II, sección 9.

³ El nombre de la comunidad proviene de la planta de filtración de aguas que existe en la vecindad, construida por el grupo fundador de la comunidad, quien llegó a la región para trabajar en la construcción de la planta y en una vaquería que también se encontraba en el área. En 1979 el Estado otorgó títulos de

de vecinos se había organizado hacía tres meses con el propósito de evitar la expropiación de sus tierras. El comité había logrado que la Comisión de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Cámara de Representantes de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico iniciara una investigación sobre la propuesta expropiación de los terrenos. Además, había hecho una solicitud para que la comunidad fuera designada una “comunidad especial”.

El concepto de “comunidad especial” nace durante la administración de la ex-gobernadora de Puerto Rico, Sila María Calderón, en su incumbencia como alcaldesa de San Juan, ciudad capital de Puerto Rico, desde 1996 hasta el año 2000. Durante su administración como alcaldesa, más de cincuenta comunidades de escasos recursos económicos en San Juan fueron designadas “comunidades especiales.” Entre los propósitos de dicho programa se encontraban mejorar las condiciones de infraestructura en estas comunidades y fomentar la autogestión y el apoderamiento comunitario.⁴ Cuando Calderón resultó electa gobernadora de Puerto Rico, la primera ley aprobada por su administración fue la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, que extendió el programa de comunidades especiales a toda la Isla.

La comunidad de Los Filtros había solicitado ser designada una comunidad especial ya que el alcalde de Guaynabo no había sometido el nombre de ninguna comunidad de su municipio para ser incluida en el programa. Miembros del comité de vecinos de la comunidad nos explicaron que querían la “protección” que la Ley de

propiedad a los residentes.

⁴ Los siguientes criterios son tomados en consideración para decidir si una comunidad será declarada “comunidad especial”: alto porcentaje de analfabetismo, alto porcentaje de personas viviendo bajo el nivel de pobreza, alta tasa de desempleo, núcleos familiares donde predomine un sólo jefe de familia y un largo historial de problemas ambientales y deficiencia en la provisión de servicios básicos. Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales en Puerto Rico, Ley 1 de 1 de marzo de 2001, artículo 8, 21 LPRA sec. 967 (2004).

Comunidades Especiales les otorgaba a las comunidades de escasos recursos económicos y que deseaban ser protagonistas del desarrollo de su comunidad.

Una de nuestras primeras funciones como asesores legales de la comunidad fue ayudar al comité de vecinos a prepararse para el proceso de vistas públicas que enfrentaría en el mes de noviembre de 2002 en la Cámara de Representantes de Puerto Rico. El grupo de estudiantes analizó a profundidad la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, la Ley de Expropiación Forzosa y la Ley de Municipios Autónomos.

La Ley de Municipios Autónomos confirió el poder de expropiación a los municipios en 1991.⁵ Dicho poder fue concedido sujeto a los requisitos de la Ley de Expropiación.⁶ Por su parte, la Ley de Expropiación, a tenor con la Constitución de Puerto Rico, requiere que la propiedad privada sólo puede ser tomada para un “uso público”.⁷ Sin embargo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha interpretado el término “uso público” de una manera tan amplia con el resultado de que es prácticamente imposible poder tener éxito impugnando el “uso público” propuesto para justificar una expropiación. El mero embellecimiento de un área ha sido considerado un “uso público” o “fin público” válido.⁸ Por otro lado, la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales no otorga ningún poder a la Oficina de Comunidades Especiales frente a los municipios, sólo requiere que la Oficina coordine con los municipios

⁵ Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, 21 LPRA secs. 4051(c) y 4453 (2004).

⁶ Ley de Expropiación, 32 LPRA sec. 2901 *et seq.* (2004).

⁷ “No se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley.” Constitución de Puerto Rico, Artículo II, sección 9.

⁸ ELA vs. 317.813 Cuerdas de Terreno, 84 DPR 1 (1961).

autónomos los proyectos de desarrollo en las comunidades especiales.⁹

El Municipio de Guaynabo pretendía expropiar la comunidad de Los Filtros para alegadamente construir un proyecto de viviendas de interés social. Sin embargo, la comunidad no había sido consultada en ningún momento en cuanto a los planes del municipio. Resultaba preocupante que el manual para la obtención de viviendas en proyectos de interés social que el Municipio había preparado, y del cual el comité de vecinos había obtenido copia, excluía a un sector significativo de la comunidad. Este manual expone los criterios que el Municipio de Guaynabo ha establecido como base del programa de viviendas para comunidades de escasos recursos. Según dicho manual sólo cualificarían para obtener viviendas aquellas personas de ingresos moderados. Además, el mismo excluye a las personas que viven solas y son menores de sesenta y dos años, y a las personas que no son ciudadanas americanas.¹⁰ El manual dispone que si una persona no acepta la tasación de la propiedad hecha por el Municipio, no será elegible para obtener una vivienda en el proyecto de interés social.¹¹

Además, miembros del comité de vecinos habían escuchado rumores de que el proyecto de viviendas propuesto era un proyecto pequeño de apartamentos sujetos al Régimen de Propiedad Horizontal.¹² Temían, según sus propias palabras, ser “encerrados

⁹ Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico, Ley 1 de 1 de marzo de 2001, artículo 4, 21 LPRA sec. 963 (2004).

¹⁰ Los puertorriqueños son ciudadanos de los Estados Unidos. Los residentes legales permanentes, en su mayoría de ciudadanía dominicana (en el caso de las comunidades de Guaynabo) no cualifican para estos proyectos de vivienda de interés social.

¹¹ Esto resulta particularmente problemático puesto que los apartamentos de interés social que ya han sido desarrollados por el Municipio de Guaynabo están sujetos a una hipoteca por la cantidad de dinero adeudada al restar el valor de la propiedad expropiada al valor mucho más alto que ha sido dado a los nuevos apartamentos. Otra preocupación en cuanto a los nuevos complejos de apartamentos es el pago de cuotas de mantenimiento para el sostenimiento de las áreas comunes.

¹² Este tipo de proyecto pequeño de apartamentos se conoce en Puerto Rico como “walk ups”. Los edificios tienen de dos a cuatro niveles. Cada nivel usualmente tiene dos apartamentos. Los complejos tienen escaleras, pasadizos, un pequeño jardín y un área de estacionamiento; todas son consideradas áreas

en cajones”. Les asustaba perder su estilo de vida comunitaria y la red de apoyo que para ellos representa ésta. Dicha vida está muy atada a la tierra, utilizada por la comunidad para la crianza de animales y para la cosecha de frutas y vegetales. También temían perder toda la vegetación de la comunidad, que es uno de los pocos espacios verdes que quedan en Guaynabo.

Luego de haber hecho un análisis del estado de Derecho vigente, le explicamos al comité de vecinos que resultaría imposible lograr detener la expropiación en un tribunal, por lo que se requeriría un cambio en las leyes para poder lograr su objetivo: detener la expropiación y poder desarrollar como comunidad un plan de mejoras para Los Filtros. La Ley de Comunidades Especiales no les confería la protección que el comité de vecinos vislumbraba en ella. Discutimos, entonces, la posibilidad de enmendar dicha ley.

Del estudio de la Ley de Municipios Autónomos que realizamos habíamos descubierto que los municipios tienen una limitación particular a su poder de expropiación cuando pretendan expropiar terrenos que pertenecen o hayan pertenecido al gobierno estatal durante los últimos 10 años. En dichos casos, el municipio debe obtener una Resolución Conjunta de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (que requiere la firma del gobernador) que autorice la expropiación.¹³ Pensamos que podríamos intentar lograr una enmienda similar en el caso de la expropiación de terrenos sitios en comunidades especiales. Ello le proveería un foro público a la comunidad y le daría la oportunidad de presentarle su posición a la Asamblea Legislativa quien, junto al gobernador, tendría la decisión final en cuanto a la autorización (o no autorización) de la

comunes. Actualmente las personas en Los Filtros viven en casas de madera o concreto construidas por ellas mismas, rodeadas de árboles y plantas. Desde lo más alto de la comunidad tienen una vista preciosa de toda la Bahía de San Juan.

¹³ Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, 21 LPRA sec. 4453 (2004).

expropiación.

Después de mucha discusión decidimos que lo ideal sería solicitar una enmienda a la Ley de Comunidades Especiales exclusivamente y no solicitar que además se enmendara la Ley de Municipios Autónomos ya que el asunto de la llamada autonomía municipal es sumamente espinoso políticamente. Desde 1991, fecha de aprobación de la Ley de Municipios Autónomos, alcaldes de los dos partidos políticos que se han alternado el poder en Puerto Rico desde la creación del Estado Libre Asociado se han unido tradicionalmente para evitar cualquier intento de trastocar de alguna forma la autonomía municipal. Además, el comité de vecinos quería, en palabras de su presidente, “darle garras” o “más fuerza” a la Ley de Comunidades Especiales por favorecer la política pública de fomentar la autogestión y el apoderamiento comunitario plasmada en dicha ley.

Los Filtros no es la única comunidad enfrentando una expropiación por parte de un municipio. Además de Juan Domingo y Los Filtros, la comunidad de Mainé en Guaynabo se acercó a la sección de desarrollo comunitario de la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico para solicitar asistencia legal. Éstas forman parte de un grupo de comunidades de escasos recursos económicos para las cuales el Municipio de Guaynabo tiene planes de expropiación. La Barriada Morales del Municipio Autónomo de Caguas también acudió a la Clínica en busca de ayuda, luego de que unos miembros de su junta de residentes vieran un reportaje televisivo sobre Juan Domingo y se presentaran en dicha comunidad.¹⁴ Asimismo, la

¹⁴ El *Caribbean Business Magazine* (23 de octubre de 2003) publicó un artículo sobre los municipios autónomos en la Isla que arroja luz sobre algunas de las razones para el proceso de *gentrification* (desplazamiento de los pobres por los ricos en las áreas urbanas) que nuestros clientes están tratando de evitar. El alcalde de Guaynabo expresó: “Municipalities work on a local level, with local investors...They

comunidad de Villa Caridad, localizada en el Municipio Autónomo de Carolina, solicitó asistencia legal.¹⁵

En febrero del año 2003, durante una visita que el entonces Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico realizó a la comunidad de Los Filtros, como parte del proceso de investigación sobre la expropiación que dicho cuerpo político estaba llevando a cabo, el grupo de estudiantes de la sección de desarrollo comunitario le expuso la propuesta de enmienda. El presidente consideró que la enmienda era una buena idea pero les advirtió a los estudiantes que los alcaldes ejercerían mucha presión sobre los legisladores de distrito para que se opusieran a la misma.¹⁶ Sin embargo, expresó que estaría dispuesto a someter un proyecto de ley que recogiera la propuesta ya que apoyaba

come to me, I sit down with them, and we do everything to make it happen. We provoke development...The sheer size of the central government doesn't allow it to have such close interaction with the investors, or even with the communities.” Según dicho artículo el plan estratégico del Municipio Autónomo de Guaynabo contempla el desarrollo de proyectos de vivienda para aumentar la base de impuestos de propiedad. Continúa explicando el alcalde: “That way, you help the central government, the local government, and the municipal finances through the collection of property taxes. A resident can move out of Guaynabo, but the property will always pay property taxes, whereas a factory can close and take away your revenue.” Por otro lado, William Miranda Marín, alcalde del Municipio Autónomo de Caguas explica: “I have to keep this business running and make the city more attractive each day so that more people come to shop, work, invest, enjoy shows, eat at our restaurants, and study in our educational institutions, which are recruiting centers for local employers”. De acuerdo al mismo artículo el Municipio Autónomo de Carolina “...is also aggressively pursuing its portion of property taxes collected by CRIM”. (Centro de Recaudación de Impuestos Municipales). Guaynabo, Carolina y Caguas son municipios adyacentes al Municipio de San Juan, capital de Puerto Rico. El desparramamiento urbano ha convertido lo que antes eran áreas rurales en tierras en lugares céntricos que están siendo muy codiciadas por desarrolladores privados.

¹⁵ Este problema no es uno exclusivamente de Puerto Rico. Recientemente, el *Institute for Justice*, una organización sin fines de lucro de los Estados Unidos, publicó un estudio en el que documentó el uso del poder de expropiación forzosa (ya sea por medio de la radicación de una demanda en un tribunal o de la amenaza de llevar a cabo la expropiación) con el propósito de beneficiar a desarrolladores privados en más de 10,000 propiedades entre 1998 y 2002. Dana Berliner, *Public Power, Private Gain* (2003) (disponible en www.ij.org o www.castlecoalition.org). Recientemente, en *Kelo v. City of New London, Connecticut*, 125 S.Ct. 2655 (2005), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió que el desarrollo económico es un fin público válido en una acción de expropiación. La decisión ha causado gran revuelo en los estados de la nación norteamericana. Diversos sectores se han movilizado para enmendar las leyes de expropiación estatales con el propósito de prohibir que el desarrollo económico sea considerado un fin público válido en una acción de expropiación. Véase *Hands of Our Homes* en <http://www.economist.com> (última visita, 18 de agosto de 2005).

¹⁶ La Asamblea Legislativa de Puerto Rico tiene un grupo de legisladores por acumulación de votos que no responde a ningún distrito electoral en particular. Estos legisladores no son tan fácilmente influenciados

fuertemente la política pública detrás de la Ley de Comunidades Especiales.

El grupo de estudiantes redactó el proyecto de ley y junto a la Coalición de Comunidades Unidas contra el Atropello y las Expropiaciones, conocida por sus siglas CCUCA, coalición formada por los barrios Los Filtros, Juan Domingo y Mainé de Guaynabo, la Barriada Morales de Caguas y los Defensores del Río Guaynabo, iniciaron un proceso de cabildeo en la Cámara de Representantes de Puerto Rico. Durante el proceso de cabildeo se visitaron las oficinas de los cincuenta y dos representantes. Tanto estudiantes como miembros de las comunidades explicaron el propósito del proyecto y abogaron por que se convirtiera en ley.

Era de vital importancia para la CCUCA que el proyecto de ley fuera acogido por líderes de los tres partidos políticos en Puerto Rico. Esto se logró cuando los dos líderes de los partidos en minoría decidieron ser co-autores del proyecto de ley, junto al entonces Presidente de la Cámara.

El proyecto fue asignado a la Comisión de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, que señaló vistas públicas en julio de 2003. La Clínica y la CCUCA presentaron ponencias separadas en las vistas. Durante el proceso de cabildeo la comunidad de Los Filtros y la CCUCA organizaron numerosas actividades para apoyar la aprobación del proyecto de ley, tales como conferencias de prensa, apariciones en programas de radio y televisión, marchas de protesta y manifestaciones, en las que participamos y ofrecimos ayuda.¹⁷

La Clínica ayudó a la comunidad de Los Filtros a establecer lazos con el Taller de

por los alcaldes.

¹⁷ La sección de desarrollo comunitario de la Clínica de Asistencia Legal ayuda y apoya a sus clientes en actividades con la prensa y en actividades políticas, pero limitamos nuestra participación con el objetivo de fomentar el apoderamiento de las comunidades.

Diseño Comunitario de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Puerto Rico. La comunidad y el grupo de estudiantes de arquitectura diseñaron un proyecto de desarrollo para Los Filtros tomando en consideración los deseos y necesidades de sus residentes.

Es durante la etapa de preparación para las vistas públicas cuando ocurre una de las discusiones más importantes y difíciles de todo el proceso. La CCUCA hizo acercamientos a otras coaliciones de comunidades para informarles sobre el proyecto y recabar su apoyo. Surge entonces la idea de que el proyecto fuera enmendado para lograr una mayor protección para las comunidades. Además de darle participación a las comunidades a través del mecanismo de la Resolución Conjunta, se propuso añadir la realización de una consulta comunitaria en la cual un setenta y cinco por ciento de la comunidad votara para autorizar la expropiación como un segundo mecanismo de participación ciudadana a ser incluido en el proyecto de ley.

Esta propuesta fue motivo de grandes debates entre los miembros de la CCUCA, la Coalición de Líderes Comunitarios de San Juan, mis estudiantes y yo. La preocupación fundamental era que, de añadirse el mecanismo de la consulta comunitaria, se hiciera más difícil la aprobación del proyecto, ya que esa versión del proyecto le daba aún más poder a las comunidades frente a un proceso de expropiación iniciado por un municipio. Temíamos que abogar por este mecanismo tuviese el efecto de no lograr obtener ningún mecanismo; que al proponer este mecanismo eliminásemos toda posibilidad real de aprobación del proyecto de ley.

Después de mucha discusión, decidimos simplemente mencionar, en la parte final de la ponencia de la Clínica durante las vistas públicas, que algunas comunidades habían hecho la sugerencia de hacer el proyecto de ley aún más democrático añadiéndole que

para que la Asamblea Legislativa pudiera autorizar una expropiación de una comunidad especial por parte de un municipio autónomo, la comunidad misma tenía que autorizar el proceso de expropiación por medio de una consulta comunitaria. Decidimos observar cuidadosamente la reacción de los representantes a esta nueva propuesta para poder entonces decidir el curso a seguir. La propuesta fue muy bien recibida tanto por el entonces Presidente de la Cámara, como por el presidente de la comisión que estaba llevando a cabo las vistas públicas. El proyecto de ley fue enmendado para incluir la consulta comunitaria, con el requisito del setenta y cinco por ciento.

Además de la CCUCA y la Clínica, presentaron ponencias en las vistas públicas, la Oficina de Comunidades Especiales, que también apoyó el proyecto de ley, la Federación de Alcaldes y la Asociación de Alcaldes, organizaciones que agrupan a los alcaldes de los dos principales partidos políticos en Puerto Rico. Tanto la Federación, como la Asociación de Alcaldes, se opusieron enérgicamente al proyecto debido a su alegada interferencia con la autonomía municipal. Estas dos asociaciones ejercen una gran influencia sobre los legisladores y las legisladoras de distrito en Puerto Rico.

La Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales también se opuso al proyecto de ley. El Departamento de Justicia favoreció la inclusión de un mecanismo para proteger a las comunidades especiales de expropiaciones injustificadas, pero argumentó que la Oficina de Comunidades Especiales debía tener la decisión final en cuanto a la expropiación. Esta sugerencia fue abiertamente descartada en las vistas públicas por el asesor legal de la Oficina de Comunidades Especiales.

El proyecto de ley fue aprobado de manera unánime en la Cámara de Representantes. Fue enviado al Senado, donde fue asignado a la Comisión de Gobierno

Municipal, Corporaciones Públicas y Asuntos Urbanos. El grupo de estudiantes del segundo año de la sección de desarrollo comunitario y la CCUCA estuvieron a cargo del proceso de cabildeo en el Senado. Nuevamente se cabildearon todas las oficinas del Senado y tanto la Clínica, como la CCUCA, participaron en las vistas públicas.

El proyecto de ley fue aprobado por el Senado el último día de la sesión legislativa, en junio de 2004. El Senado decidió enmendar no sólo la Ley de Comunidades Especiales, sino también la Ley de Municipios Autónomos, para incluir ambos mecanismos: la consulta comunitaria seguida por la Resolución Conjunta en el caso de expropiaciones en terrenos localizados en comunidades especiales. El proyecto fue enviado a la entonces Gobernadora para su firma. Luego de realizar varias visitas a la Mansión Ejecutiva para continuar nuestro proceso de cabildeo, esta vez en la rama ejecutiva, la Gobernadora firmó el proyecto de ley, que se convirtió en la Ley Núm. 232 de 27 de agosto de 2004.

Desde enero de 2005 Puerto Rico tiene un nuevo gobierno: un gobernador del mismo partido político que la anterior gobernadora (quien creó el programa de comunidades especiales) y una asamblea legislativa controlada por un partido político distinto al del gobernador. Las dos asociaciones de alcaldes rápidamente cabildearon en la Mansión Ejecutiva y en la Asamblea Legislativa para pedir la derogación de la Ley Núm. 232.

Se han presentado dos proyectos de ley para modificar la Ley Núm. 232: uno que deroga la ley en su totalidad y otro (presentado por el Gobernador) que deroga la parte de la ley que establece el mecanismo de la Resolución Conjunta. Recientemente participamos en vistas públicas celebradas en la Cámara de Representantes. Por lo tanto,

la lucha continúa...

Tan recientemente como el 4 de mayo de 2005, ganamos los primeros casos en el tribunal en los que se levantó como defensa el incumplimiento con la Ley Núm. 232. El Municipio de Guaynabo comenzó a radicar casos de expropiación en contra de propiedades en la comunidad de Los Filtros el pasado mes de diciembre (2004). Mis estudiantes pidieron la desestimación de las peticiones de expropiación debido a que el municipio no había cumplido con los requerimientos de la Ley Núm. 232. Según mencioné, todos los casos fueron finalmente desestimados. Sin la Ley Núm. 232 nuestra única opción en términos prácticos hubiera sido solicitar una compensación más alta por las propiedades, pero hubiera sido virtualmente imposible cuestionar el “uso público” alegado por el Municipio de Guaynabo, debido a la amplia interpretación que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha hecho del término.

El líder de la comunidad de Los Filtros ha formado, junto a líderes de otras comunidades especiales, la Alianza de Líderes Comunitarios de Puerto Rico. Han comenzado a organizar a todas las comunidades especiales en la isla.¹⁸ La Alianza utiliza la Ley Núm. 232 como ejemplo de lo que pueden lograr las personas pobres cuando trabajan unidas.

En nuestra historia ni el Derecho ni los abogados han provisto una solución definitiva al desplazamiento de las personas pobres en Puerto Rico. La Ley Núm. 232 pudiera ser derogada en cualquier momento. Pero hemos utilizado el Derecho como una herramienta para el apoderamiento de nuestros clientes, para que obtengan más poder para ellos mismos y para sus comunidades. Las comunidades han aprendido que el verdadero poder de evitar su desplazamiento reside en ellas mismas.

Al desarrollar el modelo de abogacía de la sección de desarrollo comunitario de la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, tomé como base el modelo desarrollado por la profesora Lucie White, de la Escuela de Derecho de Harvard, y el profesor Gerald López, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York. Es un modelo de abogacía que se concentra en el proceso, en lugar de en los resultados. López se ha referido a este modelo como uno cuyo enfoque radica en el apoderamiento del cliente a través del proceso (*process oriented client empowerment*).¹⁹ Tradicionalmente el trabajo hecho por los abogados y las abogadas comprometidos con la justicia social se ha concentrado en desarrollar estrategias legales para obtener resultados (*result oriented legal strategies*).²⁰ López aboga por un modelo más enfocado en el proceso, que permita que el cliente de escasos recursos económicos tome control de su situación y fomente su autogestión y apoderamiento.²¹

La profesora Lucie White ha escrito extensamente sobre este modelo de abogacía, llamado por algunos “*law and organizing*”²², en el que el trabajo pedagógico fundamentado en el diálogo con la comunidad es crucial. La teoría y metodología de la educación popular desarrollada por el abogado y educador brasileño Paulo Freire son de suma utilidad para este tipo de trabajo.²³ Freire critica la educación tradicional llamándola “educación bancaria” ya que parte de la premisa de que hay un “cerebro vacío”, el del educando, donde el educador “deposita” información. Para que la

¹⁸ Hay cerca de setecientas comunidades especiales en Puerto Rico.

¹⁹ GERALD LOPEZ, *REBELLIOUS LAWYERING: ONE CHICANO’S VISION OF PROGRESSIVE LAW PRACTICE* (1991).

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² Véase, por ejemplo, Lucie White, *To Learn and To Teach: Lessons from Driefontein on Lawyering and Power*, 1988 *Wisconsin Law Review* 699.

²³ PAULO FREIRE, *PEDAGOGÍA DEL OPRIMIDO* (1970).

educación sea verdaderamente transformadora debe partir de la experiencia del educando y estar fundamentada en el diálogo y en la acción; debe ser una experiencia participativa que genere un proceso de concienciación.²⁴

Ya en 1970, Steven Wexler, en un artículo publicado en la Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, había comentado que debido a que los problemas de las personas pobres son fundamentalmente de naturaleza social, en lugar de individual, éstas debían organizarse y actuar por sí mismas. Para apoyar ese proceso, los abogados y las abogadas comprometidos con la justicia social debían apartarse radicalmente de la función tradicional del abogado y realizar trabajo similar al de un educador, convirtiendo cada momento en una ocasión para que los clientes pongan en práctica destrezas y establezcan lazos que les permitan lograr cambios.²⁵

Lucie White ha descrito tres visiones que muestran cómo el abogado o la abogada progresista promueve cambios.²⁶ La primera imagen de la abogacía es el contexto del litigio. En esta imagen la función del abogado o la abogada es diseñar y ganar pleitos que adelanten los intereses sustantivos de su cliente. El abogado “traduce” agravios a reclamaciones legales.²⁷ En esta imagen de la abogacía la abogada no cuestiona la estructura del Derecho, preguntándose si impide que ella pueda traducir los agravios de su cliente a buenas reclamaciones legales. White añade que no es su función cuestionar el sistema judicial, preguntándose si en ocasiones evita que pueda conseguir remedios que realmente funcionen.²⁸ El abogado utiliza los tribunales como un mecanismo directo para reparar perjuicios y redistribuir poder a grupos subordinados. En esta imagen de la

²⁴ *Id.*

²⁵ Steven Wexler, *Practicing Law for Poor People*, 79 Yale Law Journal 1049 (1970).

²⁶ Véase Lucie White, *supra* nota al calce 22.

²⁷ *Id.* a la pág.. 755.

abogacía el cliente está en el fondo (*in the background*).²⁹

Según comenta White, la litigación en el interés público (*public interest litigation*) ha logrado generar cambios substantivos. Sin embargo, en algunas circunstancias los tribunales tienen dificultad elaborando remedios adecuados. Esto puede ocurrir cuando la estructura de una burocracia o su funcionamiento discrecional rutinario son cuestionados y cuando los tribunales encuentran difícil poder elaborar e implementar un remedio. Otro ejemplo es que los tribunales tienen legitimidad limitada para remediar una asignación inadecuada de fondos públicos, que puede ser la raíz de muchos problemas.³⁰

La limitación más seria de esta imagen de la abogacía es que para lograr llegar al tribunal, los clientes deben presentar sus reclamaciones como similares a reclamaciones que los tribunales previamente hayan aceptado. Los litigantes deben proponer remedios que puedan ser administrados por el tribunal de un modo factible. Esto puede tener el efecto de coartar la movilización social. White concluye que a través del proceso de traducir los agravios a términos a los cuales los tribunales puedan responder, los grupos sociales se arriesgan a limitar sus propias aspiraciones o ambiciones. Eventualmente pueden encontrarse en la situación de estar “pidiendo permiso” para ajustarse al *status quo*.³¹

La segunda imagen de la abogacía presentada por White es “el Derecho como una conversación pública”. En esta imagen el abogado o la abogada reconoce que el litigio puede en ocasiones contribuir a cambiar la distribución del poder social, pero estos efectos son secundarios a la función más profunda del Derecho de estimular el cambio

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.* a la pág. 756.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

social progresista. El litigio puede forzar cambios pero también es una acción pública con un significado político. El Derecho y su práctica constituyen un discurso sobre la justicia social y tienen un significado cultural.³²

Para esta segunda imagen de la abogacía, el éxito no se mide tomando en consideración si se ganó el caso en el tribunal. Se mide, por el contrario, a base de factores tales como si el caso amplía la imaginación sobre lo que está bien y lo que está mal, si moviliza la acción política tras nuevos arreglos sociales o presiona a aquéllos en poder a hacer concesiones.³³ Una limitación de esta imagen de la abogacía es que no puede responder a clientes subordinados que no perciben sus agravios claramente, a aquéllos o aquéllas que tienen una perspectiva más realista sobre sus opciones y a los que desconfían del “sistema”. Estos clientes nunca reciben la atención de los abogados y las abogadas. White sugiere que el trabajo del abogado con estos grupos de personas subordinadas sea un proyecto mutuo de traducir la experiencia vivida a entendimientos y acciones que aumenten su poder. Esta es la tercera imagen de la abogacía: “abogando juntos por el cambio”.³⁴

Esta imagen de la abogacía tiene dos componentes principales: la pedagogía basada en el diálogo y el trabajo estratégico. La teoría de educación de Paulo Freire y la metodología feminista de la concienciación pueden ser muy útiles en este tipo de abogacía:

El trabajo de Freire demuestra cómo una concienciación activa crítica puede resurgir entre grupos oprimidos al reflexionar juntos sobre injusticias concretas en su mundo inmediato y actuar para desafiarlas o retarlas. Él percibe esta liberación de la conciencia como un proceso fundamentalmente pedagógico. Es una práctica no sujeta a convenciones,

³² *Id.*

³³ *Id.* a las págs. 758-759.

³⁴ *Id.* a la pág. 760.

sin jerarquías, en la cual grupos pequeños reflexionan juntos sobre las condiciones inmediatas de sus vidas.³⁵ (Traducción nuestra)

De acuerdo a White, en este modelo pedagógico nadie monopoliza el rol del educador. La humildad es crucial para el abogado o la abogada que desea atreverse a hacer este tipo de trabajo. No puede haber un diálogo verdadero si el abogado cree que tiene conocimiento privilegiado sobre la realidad o sobre política. La abogada tiene que reconocer su posición como una persona “de afuera” (*an outsider*) y ganarse la confianza de su cliente.³⁶

La abogacía en esta tercera imagen también requiere trabajo estratégico. El abogado debe ayudar a sus clientes a planificar acciones concretas que pongan en duda o reten los patrones de dominación que identifican. Este es un proceso de aprendizaje en el cual los clientes aprenden a visualizar su relación con aquéllos en poder, no como una condición estática, sino como un drama en evolución (*an ongoing drama*).³⁷

La abogada tiene que ayudar al grupo a aprender cómo interpretar momentos de dominación como oportunidades de resistencia³⁸:

El abogado no le puede simplemente imponer al grupo las acciones que debe tomar. Ni el abogado ni ningún individuo está en la posición de saber cuáles acciones el grupo debe tomar en un momento en particular. Se tomarán buenas decisiones sólo mientras aquéllos que conocen la situación y sufrirán los riesgos deliberen juntos. La función del abogado es ayudar al grupo a aprender un método de deliberación que lo lleve a tomar acciones estratégicas efectivas y responsables.³⁹ (Traducción nuestra)

White se pregunta por qué debe considerarse este trabajo uno de abogacía. Contesta que la fluidez en el Derecho (*fluency in the law*), definida como un profundo

³⁵ *Id.* a la pág. 761.

³⁶ *Id.* a la pág. 762.

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*

entendimiento práctico del Derecho como un discurso para articular normas de justicia y una serie de rituales para resolver conflictos sociales,⁴⁰ aumentará la efectividad y flexibilidad de una persona al hacer este tipo de trabajo:

Un estendimiento del Derecho como un discurso de normas ayudará [al abogado o la abogada] a trabajar con los clientes para profundizar su concienciación en cuanto a sus agravios o perjuicios y sus necesidades. El conocimiento de los rituales procesales del Derecho le dará al grupo acceso a una arena central para la resistencia pública. También es posible que la identificación profesional como abogado o abogada reduzca la imaginación estratégica. Tal vez el mejor arreglo es que los abogados que no son parte de la comunidad trabajen mano a mano con profesionales entrenados en otras disciplinas.⁴¹ (Traducción nuestra)

El modelo de abogacía de la sección de desarrollo comunitario de la Clínica puede ser comparado a las imágenes segunda y tercera de la abogacía que discute White. Estamos utilizando el Derecho para tratar de ampliar la imaginación del público en cuanto a lo que está bien y lo que está mal, para movilizar la acción política tras nuevos arreglos sociales y para presionar a aquéllos en poder a hacer concesiones. Nuestro trabajo ha expuesto la injusticia de utilizar el poder de expropiación para desplazar a los pobres de las áreas urbanas (*gentrification*). Nos hemos movilizado políticamente para proteger a las personas pobres del desplazamiento y para apoyar el desarrollo de proyectos de vivienda por las propias comunidades; y hemos presionado a las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno para que apoyen a nuestros clientes.

Pero, más importante aún, nos estamos concentrando en el trabajo pedagógico basado en el diálogo y en el trabajo estratégico para fomentar el apoderamiento de nuestros clientes. Nuestro trabajo es uno de mutuo aprendizaje: aprendemos de las

³⁹ *Id.* a las págs. 763-764.

⁴⁰ *Id.* a la pág. 765.

⁴¹ *Id.*

comunidades y las comunidades aprenden de nosotros. Por ejemplo, nuestros clientes⁴² han aprendido más sobre el Derecho. Tanto las leyes como el Derecho han sido desmitificadas para ellos. Nosotros hemos aprendido mucho acerca de la realidad de las personas pobres, sobre su lucha diaria y sobre política, entre otras cosas. Las estrategias son diseñadas en conjunto. Este proceso de colaboración y aprendizaje mutuo ha hecho que nuestro trabajo haya sido más efectivo. Finalmente, el trabajo multidisciplinario con otros profesionales, tales como arquitectos, trabajadores sociales y psicólogos comunitarios, nos ha ayudado a atender de mejor manera los problemas de las comunidades.

Nuestro modelo de abogacía también puede ser comparado al modelo de abogacía corporativa o de negocios (*business or corporate lawyering*).⁴³ Nuestros clientes, al igual que los clientes corporativos, son clientes vitalicios (*clients for life*).⁴⁴ Los aconsejamos sin limitar las estrategias al litigio, o a acercamientos estrictamente legales, y los ayudamos a diseñar e implantar estrategias a largo plazo para que puedan obtener más poder en nuestra sociedad.

Durante nuestro trabajo, nos hemos dado cuenta de que el cabildeo ha sido una herramienta muy exitosa para los abogados corporativos en Puerto Rico. Los más grandes bufetes de abogados en Puerto Rico incorporan el cabildeo ejecutivo y legislativo a su trabajo o tienen divisiones dedicadas al cabildeo.⁴⁵

⁴² Definir quién es el cliente es muchas veces difícil en la abogacía comunitaria. Hemos decidido atender este asunto concentrándonos en el trabajo con comités de residentes que hayan sido electos democráticamente por la comunidad.

⁴³ Véase *Lawyering for Poor Communities in the Twenty-First Century, the Seventh Annual Stein Center Symposium on Contemporary Urban Challenges*, articles published in 25 Fordham Urban Law Journal (1998).

⁴⁴ Susan D. Bennett, *On Long-Haul Lawyering*, 25 Fordham Urban Law Journal 771 (1998).

⁴⁵ Desde la década de los ochenta, los abogados y las abogadas que trabajan para entidades que reciben

Hemos descubierto que el cabildeo es una buena estrategia para fomentar el apoderamiento de nuestros clientes. En los tribunales, nosotros, los abogados y las abogadas, controlamos el proceso. El cabildeo facilita que trabajemos mano a mano con nuestros clientes. Ellos ganan poder al hablar o discutir sobre su situación, sobre el Derecho, sobre cómo el Derecho debería ser...Su voz es independiente de nuestra voz como abogados y abogadas. El concentrarnos en la rama legislativa también facilita que nuestros clientes tengan un mejor acceso a la prensa y que establezcan alianzas con otros grupos comunitarios, lo que ayuda a crear más discusión pública sobre los asuntos. Las vistas públicas han sido cruciales en este proceso de apoderamiento. Finalmente, el hecho de que una ley, una vez aprobada, tiene un impacto directo en más personas que una decisión ordinaria de un tribunal, ayuda a atraer más personas al proceso y promueve el apoderamiento colectivo.⁴⁶

Nuestro trabajo intenta abrir espacios de lo que Boaventura De Sousa Santos ha llamado “democracia participativa o democracia de base”. De Sousa Santos propone la radicalización de la democracia representativa por medio de la creación de espacios de democracia participativa. Cree que el proyecto posmoderno de democracia participativa impedirá la destrucción del proyecto moderno de la democracia representativa, y que la lucha por bienes extra económicos o post materialistas, tales como el medioambiente o la paz, una lucha posmoderna, estará condicionada por la lucha moderna por la

fondos de la Corporación de Servicios Legales, que es la situación de la mayoría de las organizaciones que ofrecen asistencia legal gratuita en casos civiles en los Estados Unidos y Puerto Rico, no pueden realizar funciones de cabildeo, organización comunitaria ni llevar pleitos de clase. *Id.* a la pág. 775 (citando las leyes federales de los Estados Unidos que prohíben dichas actividades).

⁴⁶ Quiero aclarar que no estoy sugiriendo que el proceso legislativo sea más “justo” que el proceso judicial. Los ricos pueden lograr que sus voces sean escuchadas más fácilmente, tanto en la rama legislativa, como en los tribunales. Mi percepción hasta este momento es que la participación en el proceso legislativo provee más oportunidades para que las voces de las personas pobres sean escuchadas y para el apoderamiento colectivo. Podría escribirse mucho acerca de las dificultades del cabildeo como, por

redistribución de bienes económicos.⁴⁷

La historia de la Ley Núm. 232 muestra cómo la democracia representativa puede utilizarse para abrir espacios de democracia participativa. Si como abogados y abogadas hubiéramos adoptado un modelo tradicional orientado exclusivamente hacia el litigio, nuestros clientes ya hubieran sido desplazados de sus comunidades. Pero, más importante aún, se hubieran perdido las oportunidades de apoderamiento. Nuestro trabajo juntos ha sido un proceso de aprendizaje mutuo. Las comunidades con las que hemos trabajado han logrado acceso al proceso político y han establecido una alianza con comunidades a través de todo Puerto Rico. Se han organizado, han protestado, marchado, organizado conferencias de prensa, preparado sus propios proyectos de desarrollo...Su voz está siendo escuchada. Reside en ellas el poder principal de intentar radicalizar nuestra democracia por medio de la creación de espacios de verdadera participación ciudadana.

ejemplo, que consume una gran cantidad de tiempo, pero ése podría ser el tema de otro escrito.

⁴⁷Boaventura De Sousa Santos, *The Postmodern Transition: Law and Politics* (1991) [from *Lloyd's Introduction to Jurisprudence* (sixth edition 1994). De Sousa Santos explica su teoría política progresista posmoderna (a las págs. 1208-1209): "The proliferation of political interpretive communities represents the postmodern way and, indeed, the only reasonable way of defending the accomplishments of modernity. I mentioned earlier, among such accomplishments, a fairer distribution of economic resources and a significant democratization of the political system in the conventional sense. As with all processes of transition, the postmodern transition also has a dark side and a bright side. The dark side is that, as the reification of class and the state are further exposed, the modern tools used until now to fulfill and consolidate those promises, that is, class politics and the welfare state, become less reliable and efficient. The proliferation of political interpretive communities will broaden the political agenda in two convergent directions. On the one hand, it will emphasize the social value of extraeconomic goods or postmaterialist goods such as ecology and peace: on the other hand, it will expand the concept and the practice of democracy in order to incorporate direct participatory (or base) democracy. The success of the struggle for extraeconomic goods will be conditioned by the success of the struggle for economic goods and for a fairer distribution of economic resources. The struggle for participatory democracy will prevent the emasculation of representative democracy. It is in this sense that the promises of modernity can only be defended, from now on, in postmodern terms."