

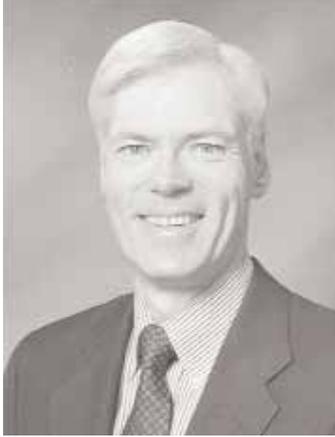
Representación gratuita y asistencia jurídica donde se la necesita

Por Andrew A. Guy

La Constitución de Estados Unidos garantiza el derecho a la asistencia de un abogado a los acusados de delitos penales y, durante varias décadas, ha exigido que los tribunales provean representación jurídica a las personas que por razones económicas no pueden contratar un abogado. En los pleitos civiles las partes litigantes no tienen esa garantía; no obstante, las organizaciones cívicas y jurídicas, así como el gobierno federal, han podido ofrecer representación jurídica a las personas de ingresos bajos, mediante una variedad de mecanismos. El autor define el sistema de defensores de oficio empleado en casos penales y analiza los esfuerzos que se realizan para proveer asesoría legal a las partes en casos civiles.

ESTADOS UNIDOS se considera una sociedad organizada sobre los principios de la ley. Adopta la filosofía democrática de que sus leyes deben aplicarse igualmente a todas las personas que comparecen ante sus tribunales, sea cual sea su condición económica, antecedentes familiares y posición social, así como su sexo, raza, religión, origen nacional, ascendencia y otras distinciones personales no pertinentes a las cuestiones legales presentadas ante el tribunal. Para que el sistema de justicia tenga credibilidad y se lo perciba como representante de los ideales democráticos

Andrew A. Guy es presidente de Comisión de Servicios Pro Bono Público y Asistencia Jurídica del Colegio de Abogados del Estado de Washington. Preside también el consejo de asesoramiento del Programa de Acceso a la Justicia de la Escuela de Derecho de la Universidad de Seattle, es miembro del consejo de la organización Abogados de Washington que Asisten a Organizaciones Comunitarias, y de la Comisión de Servicios Legales Comunitarios del Colegio de Abogados del Condado King (del estado de Washington). Como abogado asociado del bufete de abogados Stoel Rives LLP de Seattle, Washington, litiga casos comerciales, de bienes raíces y de bancarota y es miembro del Grupo de Práctica Financiera y e Insolvencia y del Grupo de Prácticas Judiciales de la firma de abogacía.



Andrew A. Guy

de Estados Unidos, es muy importante establecerlo y mantenerlo de modo que aplique las leyes en forma igualmente justa y uniforme a todas las personas.

Tal como lo refleja la conocida frase "la justicia es ciega", esperamos de los tribunales y los jueces que ven los casos, que desechen características personales irrelevantes como la riqueza, y que apliquen los principios jurídicos basados en los méritos del caso, y no en la identidad de las partes que comparecen ante el tribunal.

Sin embargo, aun cuando la ley, fundamentalmente, no se inclina en favor de los ricos y los jueces aplican la ley de buena fe y con imparcialidad en los casos que ven, aquellos que no pueden permitirse contratar un abogado para que los represente enfrentan un problema grave. Debido a la actual complejidad de la ley, una persona que comparece ante el tribunal sin representación legal y ante un adversario representado por un abogado está definitivamente en una situación desventajosa.

En *La Justicia y los Pobres* (1919), Reginald Heber Smith argumentó que los efectos de denegar la justicia a aquellos que no pueden darse el lujo de pagar un abogado produce un sentido de impotencia, que se convierte en amargura y después desacato a la ley, deslealtad al gobierno y anarquía. Existe la preocupación de que los pobres lleguen a considerar que el sistema judicial sólo contiene leyes que los castigan pero

nunca los ayudan, y que crean que hay una ley para los ricos y otra para los pobres. Por estas razones, así como por un sentido de justicia e imparcialidad, muchos legisladores, jueces, abogados, defensores de personas de bajos ingresos, organizaciones benéficas y otros, han intentado establecer programas con el propósito de ayudar a las personas de bajos ingresos a obtener la representación de un abogado cuando la necesitan.

En Estados Unidos, el tema de cómo proveer representación jurídica gratuita a los pobres se ha planteado en dos contextos diferentes: (1) los casos penales que implican posibles castigos que incluyen encarcelamiento o pena de muerte, y (2) otros tipos de casos penales y todos los pleitos civiles. Casos penales son aquellos en que el gobierno (federal, estatal, o local) acusa a una persona de violar un estatuto o código penal. Entre los ejemplos figuran el enjuiciamiento por asesinato, violación sexual, secuestro, asalto, robo, incendio premeditado, etc. Casos civiles, generalmente, son aquellos que no son de índole penal. Ejemplos de estos son los procesos por divorcio, incumplimiento de contratos o arrendamientos, juicios testamentarios, casos de negligencia y disputas sobre propiedades.

El derecho a representación en casos penales

En Estados Unidos, el derecho a ser representado por abogado en un proceso penal ha sido una protección garantizada por la Constitución desde que en 1791 se adoptó la Declaración de Derechos (las primeras diez enmiendas a la Constitución de Estados Unidos). La Sexta Enmienda a la Constitución estipula, en la parte pertinente, que: "En todos los enjuiciamientos penales, el acusado tendrá derecho a... tener la asistencia de un abogado para su defensa".

En la época en que se promulgó la Sexta Enmienda, el derecho a la asistencia de un abogado no significaba que se tenía derecho a la asistencia gratuita de un abogado nombrado por el tribunal o provisto por el gobierno. Sin embargo, en el caso *Johnson contra Zerbst* (1938), el Tribunal

Supremo de Estados Unidos sostuvo que si una persona acusada de un delito federal no puede permitirse contratar un abogado, la Sexta Enmienda le da derecho a un abogado de oficio. En 1963, el Tribunal Supremo aplicó la misma norma a las acciones penales sometidas por estados o subdivisiones de los estados en casos de delitos mayores, cuando el acusado, de ser condenado, podría verse privado de la vida o la libertad (*Gideon contra Wainwright*).

Provisión de asistencia jurídica gratuita

Más de 170 años transcurrieron desde que se adoptó la Sexta Enmienda y el día cuando se interpretó que la misma exigía al gobierno proveer gratuitamente un abogado a las personas indigentes acusadas de delitos penales. Una razón obvia de la demora en llegar a esta conclusión fue el costo de dicha representación legal. A diferencia de otras protecciones constitucionales procesales en asuntos penales, como el derecho a guardar silencio y evitar la autoincriminación de conformidad con lo que estipula la Quinta Enmienda, o la protección contra registro e incautación arbitrarios conforme con lo que indica la Cuarta Enmienda, el derecho a que se designe un abogado al acusado cuesta dinero.

La Corte Suprema no estipuló cómo debía llevarse a la práctica su decisión y por lo tanto el gobierno federal y las autoridades estatales y locales tuvieron que crear sistemas para hacerlo, utilizando para ello fondos públicos. En consecuencia, el sistema de defensa por abogados de oficio ha crecido y evolucionado con el tiempo. Hoy existen cuatro modelos principales de representación para los acusados indigentes, según se detalla en "Keeping Gideon's Promise" (Mantener la promesa de Gideon), por Charles J. Ogletree Jr. y Yoav Sapir (*Examen de la Ley y los Cambios Sociales*, Universidad de Nueva York, 2004). Estos modelos son:

Abogados asignados: Según este planteamiento, abogados de firmas de abogacía son designados para representar a los acusados de

delitos penales en ciertos procesos. A veces, esto se hace caso por caso, de manera informal o mediante un sistema de rotación, utilizando para ello listas de abogados que han expresado estar dispuestos a servir de abogados para los pobres. Los honorarios de los abogados los paga el estado o el condado, y varían según el tipo de caso, el número y tipo de audiencias judiciales, la cantidad de horas trabajadas y otros factores.

Abogados por contrato: Este método depende también principalmente de abogados privados dispuestos a representar a personas pobres en casos penales. En este sistema, el estado o condado contrata a los abogados para que atiendan casos específicos durante un cierto período de tiempo.

Sistemas de abogados de oficio: Estos sistemas implican generalmente el financiamiento de empleados a tiempo completo de una organización sin fines de lucro responsable de atender casos de defensa penal de personas indigentes en una jurisdicción en particular.

Sistemas mixtos: Estos sistemas suelen combinar el planteamiento de abogado de oficio con uno de los otros métodos. La necesidad de un sistema mixto surge de los conflictos de interés que pueden ocurrir cuando hay que representar a acusados de delitos penales cuyas posiciones son contradictorias, incluyendo coacusados de un mismo delito.

En la actualidad, aproximadamente el 80 por ciento de todos los acusados en casos penales son representados por abogados defensores de oficio, según Stacey L. Reed, en "A Look Back at Gideon v. Wainwright After Forty Years" [*Gideon v. Wainwright*, reexaminado cuarenta años más tarde] (*Drake Law Review*, otoño de 2003). Los estados son libres de elegir su propio sistema de defensa para personas indigentes, pero cada localidad puede decidir cómo se habrá de poner en práctica estos sistemas. Por ejemplo, algunas localidades en Virginia emplean solamente abogados nombrados por los tribunales, mientras que otras utilizan un sistema de abogados de oficio, suplementado algunas veces con abogados nombrados por el tribunal.

Además de los sistemas de representación jurídica de personas indigentes arriba descritos, muchos abogados en todo el país se ofrecen para representar a los acusados de delitos penales en forma completamente voluntaria y gratuita, como parte de su contribución a las comunidades en las que viven, y con el objeto de proveer servicios profesionales "pro bono publico" (es decir, servicios prestados "para el bienestar público"). Sin embargo, aunque miembros de colegios de abogados privados brindan cierto apoyo mediante sus esfuerzos pro bono, la representación en la defensa de personas pobres la provee, en su mayor parte, el sistema de abogados de oficio.

Servicio pro bono público (gratuitos) en casos civiles

En Estados Unidos (a diferencia de Inglaterra), cada parte de un litigio civil generalmente es responsable de pagar sus propios honorarios de abogado, a menos que el caso involucre un contrato entre las partes que estipule que los honorarios de la parte ganadora sean pagados por la parte perdedora o en el caso relativamente infrecuente cuando un estatuto estipula que sea la parte perdedora la que pague los honorarios del abogado de la parte ganadora. (Estos estatutos se relacionan generalmente con casos que incluyen fraude contra el consumidor o derechos civiles).

Asimismo, en aquellos casos en que existe la probabilidad de recobro sustancial (como en algunos casos de accidentes de automóvil y otros tipos de litigio por negligencia en que la responsabilidad está claramente definida y el daño es grande), es posible que los demandantes encuentren un abogado que acepte el caso sobre la base de "honorarios condicionales", en que los honorarios a ser pagados se basan en un porcentaje de la suma recuperada y, el cliente no paga ningún honorario si no hay sentencia favorable.

La Constitución de Estados Unidos no aborda el derecho a un abogado en casos civiles. Esta distinción es comprensible porque la Declaración de Derechos fue adoptada en gran parte para identificar ciertos derechos individuales en los que no se permite al gobierno inmiscuirse. En un

juicio penal, es el gobierno el que intenta probar que el acusado ha cometido un delito y por lo tanto se lo debe privar de la vida o la libertad (pena de muerte o encarcelamiento) o de dinero (en la forma de multas o condenas). La gran mayoría de los casos civiles no involucra al gobierno como parte del litigio, de manera que no había necesidad de abordar en la Constitución o en la Declaración de Derechos la cuestión de si las partes de un proceso civil tenían derecho a abogado.

Si bien en Estados Unidos se hacen algunos esfuerzos para extender a varios tipos de casos civiles el derecho constitucional a la representación de aquellos que no pueden permitirse pagar un abogado, los tribunales federales no han dictaminado que generalmente exista ese derecho. El Tribunal Supremo ha dictaminó en *Boddie contra Connecticut* (1971) que la gente pobre que procura obtener un divorcio puede hacerlo sin tener que pagar al tribunal un honorario por entablar el pleito "en vista de la posición fundamental que tiene la relación matrimonial en la jerarquía de valores de esta sociedad y la monopolización concomitante por parte del estado de los medios para disolver legalmente esta relación". El Tribunal Supremo sostuvo también que en aquellos casos en que el gobierno interviene para suspender los derechos de los padres (generalmente debido a supuesto maltrato o descuido de los niños), se debe considerar nombrar un abogado para los demandados indigentes sobre una base de caso por caso (*Lassiter contra el Departamento de Servicios Sociales del Condado de Durham*, 1981), y que se debe dispensar el costo de obtener una transcripción de los procedimientos de terminación de los derechos de los padres para propósitos de apelación cuando la transcripción es un factor crítico en la apelación de la decisión (*M.L.B. contra S.L.J.*, 1996). El Tribunal Supremo no ha expandido estas decisiones a otras áreas cuando se considera que los derechos en cuestión no son tan importantes (o "fundamentales" según palabras del Tribunal).

Si bien los tribunales no han reconocido que los pobres tienen "derecho fundamental" a la representación jurídica en casos civiles, no hay duda que muchos tipos de asuntos legales civiles

afectan muy profundamente las vidas de las personas. Entre los ejemplos se cuentan obtener inhibitorias para casos de violencia en el hogar, determinar la tutela de menores y los derechos de visita, evitar el desalojo no justificado de una residencia, el uso de medidas agresivas y juicios hipotecarios por parte de acreedores y el cobro de salarios no pagados.

Al reconocer la importancia de que las personas de bajos ingresos tengan acceso a los tribunales, a partir del siglo XIX algunas organizaciones privadas comenzaron a proveer representación jurídica a los pobres en algunas ciudades grandes de Estados Unidos. Tal como lo resumiera John S. Bradway en *Legal Aid Bureaus (Oficinas de Asistencia Jurídica) (Public Administration Service, 1935)*, en 1876 se fundó la Sociedad de Asistencia Jurídica de Nueva York, en 1885 y 1888 se inauguraron dos organizaciones de asistencia jurídica en Chicago, y en 1914 se fundó la Sociedad de Asistencia Jurídica de Boston. Para 1917 había 41 programas de asistencia jurídica en Estados Unidos.

Estos esfuerzos de parte de organizaciones privadas siguieron aumentando. A principios del siglo XX el Colegio de Abogados de Estados Unidos y las asociaciones locales de abogados empezaron a apoyar la prestación de servicios jurídicos a los pobres. Estas organizaciones de servicios jurídicos locales fueron el medio principal para suministrar servicios jurídicos en casos civiles a los indigentes hasta mediados de la década de 1960, cuando el gobierno federal aprobó la Ley de Oportunidad Económica y creó la Oficina de Oportunidades Económicas (OEO) como parte de la Guerra contra la Pobreza de esa época.

En 1964, de conformidad con la Ley de Oportunidad Económica se crearon agencias locales de acciones comunitarias, en su mayoría organizaciones sin fines de lucro, y se proporcionó financiamiento directo para sus actividades. Antes de la promulgación de la Ley de Oportunidad Económica, los programas locales de ayuda jurídica eran financiados principalmente por los gobiernos municipales y de los condados y por organizaciones privadas. En 1965, el financiamiento total de estas oficinas ascendió

solamente a cuatro millones de dólares, contándose solamente con 400 abogados a jornada completa para atender a cerca de 50 millones de personas pobres. Para 1966, la OEO había asignado más de 25 millones de dólares a más de 150 programas de servicios jurídicos. Para 1971, la contribución de la OEO a la asistencia jurídica para casos civiles era de 56 millones de dólares, y había más de 2.660 abogados asalariados trabajando en más de 850 oficinas en 250 lugares del país.

En 1974, el Congreso creó la Corporación de Servicios Jurídicos (LSC), compañía privada independiente con un consejo directivo de once miembros nombrados por el presidente con asentimiento del Senado. Igual que la OEO, la función de la LSC no era proveer representación jurídica directa, sino proveer asistencia financiera a programas locales calificados.

El Congreso ha variado considerablemente el financiamiento de la LSC en el transcurso de los años, y los recientes recortes presupuestarios han resultado en una reducción considerable de los servicios jurídicos que se ofrecen a personas de bajos ingresos bajos a través de los programas financiados por la LSC. Mucha gente debe buscar ayuda en otras partes o no tener representación. La cuestión sigue siendo cómo abordar la necesidad de representación jurídica.

La respuesta de los abogados

El Colegio de Abogados de Estados Unidos (ABA) ha publicado una serie de pautas sobre la conducta profesional de los abogados. Debido a que en Estados Unidos cada estado expide la acreditación de los abogados, estas pautas no son obligatorias ni para los abogados ni para los estados, sino que únicamente sirven de sugerencias y guía. No obstante, los estados examinan y, con frecuencia, adoptan las pautas del ABA y las modifican según estiman apropiado para sus respectivas jurisdicciones.

En la década pasada, el ABA ha creado una norma que sugiere a los miembros privados del colegio ofrecer un mínimo de 50 horas de servicio pro bono (gratuitos) por mes. Hasta la fecha, por lo menos 16 estados han adoptado de alguna

forma este modelo del ABA, con horas de servicios gratuitos que varían de un estado a otro. El ABA patrocina o está involucrado en una variedad de programas con el fin de promover las actividades pro bono (gratuitas) de los abogados. Puede encontrarse, en Internet, más información en inglés acerca de las varias gestiones del ABA en cuanto a los servicios pro bono público, en: <http://www.abanet.org/legalservices/probono/home.html>

Otra organización que se dedica a aumentar las actividades pro bono (gratuitas) de los abogados privados es el Pro Bono Institute (PBI), institución pequeña sin fines de lucro establecida en 1996 en el Centro de Derecho de la Universidad Georgetown, en Washington, D.C. De igual manera que el ABA, este instituto no provee servicios jurídicos directos a los pobres. En cambio, ofrece investigación, servicios de consultoría, análisis y evaluación de programas gratuitos, y proporciona publicaciones y capacitación a un gran número de entidades jurídicas. Como parte de sus gestiones, el PBI solicita a las principales firmas jurídicas del país (aquéllas con un mínimo de cincuenta abogados) que se comprometan a proveer servicios gratuitos anuales que correspondan a un tres o cinco por ciento del total de horas de servicios remunerables prestados en el año. (Cada firma participante decide a cuál de estos dos porcentajes desea comprometerse). El PBI tiene también programas para estimular a los departamentos jurídicos de las corporaciones a prestar servicios gratuitos. Puede encontrarse más información en inglés acerca del PBI, en Internet, en: <http://www.probonoinst.org/project.php>

Los colegios de abogados y otros proveedores de servicios jurídicos de varios estados y jurisdicciones locales han empezado también a ayudar varias medidas a proveer servicios gratuitos para los pobres. Utilizaremos como ejemplo el Estado de Washington, pero otros estados tienen sus propios métodos para encarar la situación.

En 1992, el Colegio de Abogados del Estado de Washington (WSBA) resolvió que todos sus abogados afiliados debían contribuir a los "servicios jurídicos de interés público" provistos a personas de bajos ingresos o a las cuestiones conce-



Un representante del Proyecto Justicia en la Vivienda (HJP) ayuda a un residente del condado King, en el estado de Washington, que enfrenta la pérdida de su vivienda debido a una orden de desalojo.

bidas principalmente para atender las necesidades de las personas de bajos ingresos en el estado. En una conferencia realizada en 1994 se creó el Plan de Acción de Servicios Jurídicos de Abogados Voluntarios. En el mismo año, el Tribunal Supremo del estado de Washington nombró una Junta de Acceso a la Justicia, cuya misión era coordinar las gestiones de las varias organizaciones del estado de Washington para proveer servicios jurídicos en procesos civiles a personas de ingresos bajos y moderados.

Los dos programas financiados con fondos públicos a disposición de los residentes del estado de Washington son el Northwest Justice Project (NJP) (Proyecto de Justicia del Noroeste) y Columbia Legal Services (Servicios Legales de Columbia). Los representantes del NJP proporcionan consultoría telefónica a clientes elegibles por razones financieras. En los casos que requieren ayuda adicional, el NJP puede recomendar el asunto a miembros del colegio de abogados que tienen experiencia en el área jurídica en cuestión. Columbia Legal Services tiene un personal de abogados para representar a los clientes de bajos ingresos en casos civiles. En el estado de Washington existen además por lo menos 24 programas pro bono público (de servicio gratuito) independientes, cada uno dotado de personal a tiempo completo o tiempo parcial y grupos de abogados voluntarios. Estos programas del sector privado actúan en cooperación con el

NJP y Columbia Legal Services con el fin de proveer asistencia jurídica en casos civiles a las personas de bajos ingresos.

El Colegio de Abogados del Condado King es uno de estos programas. Provee en su jurisdicción asistencia a las personas de ingresos bajos y moderados, mediante su propio personal de abogados, clínicas jurídicas vecinales y un grupo extenso de abogados voluntarios. Entre otros proveedores de servicios jurídicos figuran el Colegio de Abogados del Condado de Spokane, el Centro Jurídico de Mujeres del Noroeste, el Programa de Asistencia Jurídica del Distrito Este, el Proyecto de Derechos de Inmigrantes del Noroeste, el Servicio de Defensa y Protección de Washington y la organización de Abogados de Washington que Asisten a Organizaciones Comunitarias (programa que abarca todo el estado, concebido para involucrar a abogados empresariales de manera pro bono (gratuitamente), a organizaciones comunitarias sin fines de lucro en cuestiones jurídicas no litigadas).

El estado de Washington ha adoptado una versión del modelo del ABA, la que establece como meta que los miembros del WSBA deben proveer por lo menos treinta horas de servicios pro bono público (gratuitos) por año y estipula un premio de reconocimiento a aquellos miembros que han provisto por lo menos cincuenta horas de tales servicios gratuitos durante el año. La norma entró en vigor en septiembre de 2003.

Queda mucho por hacer para satisfacer las necesidades de los que no pueden pagar un abogado, tanto en lo penal como en lo civil. Los esfuerzos para satisfacer estas necesidades se ven obstaculizados por la escasez de recursos monetarios y de abogados disponibles. Además de los abogados remunerados con fondos públicos que representan a los acusados de delitos y del personal de los programas civiles financiados por la LSC, es sumamente importante que los miembros del colegio de abogados privados cumplan con su responsabilidad profesional de ofrecer servicios voluntarios para ayudar a este fin. Únicamente con los esfuerzos combinados de los sectores público y privado y de los abogados mismos, la frase de "igualdad de justicia ante la ley", tan venerada en los ideales democráticos, tendrá sig-

nificado para todos los ciudadanos.

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente las opiniones o políticas del gobierno de Estados Unidos.

Fotos: Fundación/Asociación del Colegio de Abogados del Condado King, Condado King, Washington.
Author Photo: Andrew A. Guy. Cortesía del autor

Temas de la Democracia, Volumen 9, Número 2, Agosto de 2004