## ACCESO A LA JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO\*

## **PONENCIA**

## FEDERICO HERNÁNDEZ DENTON\*\*

Buenas tardes, agradezco la invitación que me han hecho para participar en la tarde de hoy de esta Conferencia sobre el *Estado de Derecho*. Quiero agradecer, ante todo, la gentileza, el esfuerzo y el compromiso del Lcdo. Carlos Rodríguez Vidal con el mejoramiento de la profesión jurídica mediante iniciativas como la que nos reúne hoy y su contribución al American Bar Association, a la Oficina Legal de la Comunidad, al Colegio de Abogados y otras organizaciones con las que colabora incansablemente. Es un honor compartir con todos y todas en la tarde de hoy.

١.

Como han notado durante esta conferencia, el ejercicio de definir el concepto *Estado de Derecho* para poder evaluarlo y examinar su relación con el Imperio de la Ley, es una tarea sumamente compleja que está sujeta a un amplio debate filosófico. Por ello, en la tarde de hoy voy a enfocarme en dos asuntos que atañen directamente la manera en que se puede medir el éxito de nuestro *Estado de Derecho*. Estos son: el acceso a la justicia y la eficiencia de los tribunales. Sin embargo, antes de llegar a esos dos asuntos, es indispensable contextualizarlos y precisar por qué son, en mi opinión, importantes.

Para esto, examinemos brevemente el término *Estado de Derecho*, las consideraciones mínimas por las que éste se debe guiar y la forma en que modernamente se mide su efectividad.

El concepto *Estado de Derecho* tiene que ver -como todo lo relacionado con el Derecho- con el ejercicio del poder, su origen, la legitimidad para usarlo, sus medios y sus fines. Dicho de otra forma, tiene que ver con el estudio de la voluntad que mueve el poder. En nuestra jurisdicción, con una tradición constitucional democrática, nos referimos a un Estado de Derecho constitucional y democrático.

Para enfrentar el tema del *Estado de Derecho*, no debemos perder de vista el concepto Imperio de la Ley. Para ello, el Juez Presidente Trías planteaba tres

<sup>\*</sup> Ponencia dictada en la Conferencia Multi-disciplinaria sobre el estado de derecho, asupiciada por el capítulo de Puerto Rico de la American Bar Association y por el bufete Goldman Antonetti & Córdova, celebrada el 16 de marzo de 2012.

<sup>\*\*</sup> Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico. El Juez Presidente desea agradecer la colaboración del Lcdo. Carlos R. Baralt Suárez con esta ponencia.

preguntas iniciales: ¿Bajo el imperio de qué ley? ¿Cuál es la relación entre ley, derecho y justicia? ¿Cuál es la legitimidad de la ley y el estado?¹

Para contestarlas, se requiere una mirada de campo largo, pues, a través de la historia, muchos pensadores han examinado el ordenamiento de las personas que viven en sociedad con puntos de vista diversos y, en ocasiones, irreconciliables. Exponía el Juez Presidente Trías que la ley se ha definido en diversos momentos y circunstancias como: el producto de revelaciones divinas, como normas naturales dictadas por el entorno, como normas deducidas a través del uso de la razón, como un conjunto de costumbres de determinado grupo, como el resultado gradual y hasta inconsciente del desarrollo de un pueblo, como el mandato dictado por un soberano, como el reflejo de unos valores en que se funda determinada sociedad, como método mediante el cual se alcanzan determinados fines -bien sean positivos, como es la solución de conflictos, o negativos, como modo de ejercer la opresión- e inclusive, se ha definido como un mecanismo o agente activo para promover el cambio social.<sup>2</sup>

A esa lista de fuentes del *Estado de Derecho*, que de por sí podría ser causa inagotable de discusión para foros como este, añadiría yo que todo análisis se complica, en las sociedades occidentales desarrolladas, por el escepticismo sobre el origen y los intereses detrás de su creación; escepticismo producto de la naturaleza misma del proceso político adversativo del que se originan las normas sociales en la democracia. Más aún, existe el riesgo latente de confundir el *Estado de Derecho* con el derecho positivo sin sujetar el segundo al primero. No obstante la complejidad de ese escenario donde se examina el *Estado de Derecho*, la realidad moderna conlleva elementos que no estuvieron presentes durante los primeros siglos en que los puertorriqueños estuvimos sujetos a un cuerpo de normas de conducta social. Entre estas se destacan la participación ciudadana, la educación y culturización, los medios de prensa y, recientemente, las redes sociales, que permiten simplificar nuestro análisis.

Lo importante es que el resultado de ese análisis sobre qué debe regir el *Estado de Derecho* nos permita concluir que éste es superior al Imperio de la Ley o *Rule of Law* y que va más allá de lo que se impone por parte de un soberano. Tiene que incluir consideraciones de justicia y equidad y no puede estar únicamente sujeto a lo que digan sus intérpretes, sin análisis posterior que enriquezca su aplicación futura.

11.

Entre esas consideraciones de justicia y equidad, entabladas en nuestra propia Constitución como principios de la más alta valía, quiero compartir con ustedes las que, a mi entender, deben guiar la construcción de ese *Estado de Dere-*

<sup>1</sup> JOSÉ TRÍAS MONGE, El Imperio de la Ley, en SOCIEDAD, DERECHO Y JUSTICIA 440 (1986).

<sup>2</sup> Id.

cho. En primer término, el Estado de Derecho comprende un elemento de supremacía de la ley. Ello requiere sustituir el criterio subjetivo de uno o varios gobernantes por la objetividad de una norma. Muy atrás ha quedado la idea absolutista de Luis XIV de que "El Estado soy yo". El Estado es la ley en tanto es legitimada por el propio Estado de Derecho constitucional y democrático. A la misma vez, esa ley no puede ser irrazonablemente discriminatoria ni arbitraria. Todos los ciudadanos tienen que estar sujetos a las mismas reglas en iguales condiciones y esas reglas tienen que solucionar problemas reales y atender necesidades reales. Además, esas reglas implican certeza.

En tiempos recientes, he atendido este asunto según el marco de lo que he descrito como seguridad jurídica. Esto no es otra cosa que el deber del Estado de aplicar las normas a los ciudadanos de una manera consecuente y predecible, de forma que ellos puedan regular su comportamiento y conocer con claridad y suficiencia todas las consecuencias de este. En el marco de la adjudicación judicial que me compete como funcionario del Tribunal, se trata de garantizar el valor del precedente. De esa manera, los que tratan con el Derecho pueden descansar razonablemente en una interpretación lógica del derecho vigente al momento de ejecutar un negocio jurídico sin el temor de que ese derecho pueda flexibilizarse arbitrariamente como respuesta a circunstancias subjetivas o a consecuencias deseadas por terceros.

Esa seguridad jurídica es un corolario, a su vez, de la igual protección de las leyes. En fin, la ley no puede ser una cosa para unos hoy y otra cosa para otros mañana. No se puede improvisar y no se puede personalizar. Por otro lado, otra consideración que debe regir nuestro *Estado de Derecho* es que la judicatura que interpreta esas reglas no puede estar subordinada administrativa, económica, ni funcionalmente a otros poderes que no sean los establecidos por la Constitución. Hacia ello destinamos múltiples esfuerzos de la Comisión de Evaluación Judicial y la Academia Judicial Puertorriqueña.

La independencia judicial, como he expresado en el pasado, no es meramente un asunto de la duración del término de nombramientos ni de la compensación de los jueces. Tiene que ver con la devoción al estudio, la conciencia -que se adelanta precisamente en conferencias como esta- y la solvencia moral de los jueces que se logra adelantar, entre otras formas, mediante un proceso pulcro de evaluación y selección por parte de la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial en su función de consejo y consentimiento. Por último, la consideración más importante es el respeto a los derechos y la dignidad humana.

III.

Partiendo de esas consideraciones mínimas, para poder examinar su efectividad y ratificar la existencia misma del *Estado de Derecho* constitucional y democrático, cabe analizar brevemente algunos indicadores que se utilizan para medir el Imperio de la Ley; imperio que debe circunscribirse a ese *Estado de De- recho*.

Entre las variables que se examinan en la actualidad, se destacan:3

- La limitación de los poderes gubernamentales: entre ellos, la separación de poderes, la independencia judicial, la transición entre administraciones políticas, el respeto a las determinaciones judiciales y las libertades civiles.
- La ausencia de requisitos ilegales impuestos por los funcionarios públicos como condición para brindar sus servicios, tales como la extorsión y el soborno.
- 3. Que las leyes sean estables, claras, coherentes y públicas.
- 4. Que haya orden y seguridad pública. Esto incluye el control efectivo del crimen, la facilidad para obtener remedios civiles y que las personas no recurran a tomarse la justicia en sus manos.
- 5. Que existan derechos fundamentales tales como la igual protección, el derecho a la vida y la seguridad personal, el debido procedimiento de ley y los derechos de los acusados de delito, el derecho a la intimidad y la garantía de libertades civiles básicas.
- 6. Que el gobierno realice sus funciones frente al escrutinio público y que la información oficial sea de fácil acceso.
- 7. Que la reglamentación sea puesta en vigor eficientemente.
- 8. Que haya acceso a la justicia. Esto incluye que los ciudadanos estén enterados de sus derechos y cómo exigirlos, que tengan acceso a un experto del derecho, que los procedimientos judiciales sean económicamente accesibles, y que la justicia se imparta sin atrasos.

Es a ese último factor que, como les adelanté, quiero dedicar más atención en la tarde de hoy. Y es que de nada sirve que seamos efectivos en proveer un *Estado de Derecho* que nazca de la fuente correcta y que se rija por consideraciones de justicia y equidad como las que describí, si no está disponible para todos nuestros ciudadanos.

IV.

A través de mi carrera en el servicio público y la academia, he tenido la oportunidad de participar de muchas iniciativas sobre acceso a la justicia, particularmente para personas de escasos recursos. He llegado a la conclusión de que, como los abogados son los funcionarios del tribunal que controlan el acceso a ese foro, es una responsabilidad de todos los abogados asegurarse de que nadie se quede sin acceso al sistema. Aunque el debate sobre cómo podemos lograrlo es

<sup>3</sup> Véase Mark David Agrast, Juan Carlos Botero & Alejandro Ponce, World Justice Project, Rule of Law Index (2011).

sumamente extenso -porque hay quien incluso alega que requerir a la profesión la prestación de servicios gratuitos es inconstitucional- quiero proponer algunas ideas en la tarde de hoy.

Asimismo, quiero proponer a esta conferencia multisectorial que la obligación de atender este tema no debe verse solamente como una responsabilidad de los abogados. Como veremos, el no atenderlo presenta enormes retos para todos los miembros de la sociedad. Es ahí donde radica la pertinencia del asunto para quienes se reúnen aquí hoy representando una amplia gama de profesiones y sectores.

En un principio, quien no tenía dinero para pagar un abogado no tenía representación legal. En *Gideon v. Wainwright*, decisión de 1963, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos reconoció el derecho a todo imputado de delito a que le sea nombrado por el tribunal un abogado gratuitamente en casos penales. Sin embargo, no existe un *Gideon* para casos civiles. A esos efectos, el profesor Lawrence Tribe ha expresado que nuestro sistema necesita nivelar el terreno para que la justicia se conceda sin importar la fortuna, la clase social o la raza, como requisito para alcanzar la promesa de "Equal Justice Under Law". No obstante, en la práctica, el sistema resulta demasiado confuso y costoso para muchos.

Consideren, por ejemplo, las miles de familias que reciben cartas de cobro o emplazamientos para desahucios y ejecuciones hipotecarias. También están los que enfrentan despidos injustificados. Estas personas encaran un proceso cuesta arriba, que ni siquiera les permite presentar sus argumentos ante el foro judicial. Sus alternativas son sufrir sus circunstancias de falta de recursos en silencio o tomarse la justicia en sus propias manos.

Este tema debe resultar preocupante no solo para quienes participamos profesionalmente en los procesos ante los tribunales. Todos los sectores se ven afectados por la falta de representación legal de quienes carecen de recursos para hacer un reclamo en los tribunales. Los costos sociales de esa realidad, también descritos como *externalidades*, o costos indirectos que no pueden conectarse inmediatamente con el proceso judicial, son más altos que los costos de proveer un remedio al problema mediante la promoción de más recursos a los programas de representación gratuita.

Así lo demuestran importantes estudios del estado de Nueva York de cuyas iniciativas les hablaré en mayor detalle más adelante. Más aún, en algunos países, la inequidad del proceso judicial y la falta de representación lleva a que las entidades corporativas o los más pudientes económicamente opten por un sistema privado alterno de resolución de disputas, dejando para los pobres y menos influyentes el sistema judicial público. Ello, a su vez, causa un ciclo vicioso don-

<sup>4</sup> Gideon v. Wainwright, 372 U.S. 335 (1963).

<sup>5</sup> Laurence H. Tribe, Senior Counselor for Access to Justice, U.S. Dept. of Justice, Keynote Address at the Annual Meeting of the Conference of Chief Justices and Conference of State Court Administrators (26 de julio de 2010).

de los más aptos y capacitados para hacer la diferencia en la política pública evitan el problema y se desvinculan.<sup>6</sup> Permitir ese ciclo vicioso afecta a todos los sectores de la ciudadanía que, a través de sus responsabilidades profesionales o civiles, participan de procesos judiciales en menor o mayor grado.

Lamentablemente, en cierta medida, nuestro país no esta exento de esa realidad. Por ello, quiero aprovechar conferencias como esta para iniciar un diálogo directo con los que tratan con el Derecho que nos permita establecer iniciativas permanentes con el propósito de mejorar el acceso a la justicia. A continuación, comparto con ustedes algunas iniciativas que debemos comenzar a evaluar y discutir.

En primer lugar, propongo evaluar la posibilidad de cambios mínimos en el ordenamiento de ética profesional de los abogados, que permitan que, en cierto tipo de casos, los abogados puedan, con el consentimiento de los clientes y, sujeto a revisión judicial, realizar tareas particulares que apoyen el litigio por derecho propio sin la carga onerosa desde el punto de vista ético-profesional y económico de asumir el litigio completo. Esta propuesta fue traída por el propio profesor Tribe en la reunión anual del Conference of Chief Justices y el Conference of State Court Administrators del 2010.<sup>7</sup>

En esencia, Tribe sostiene que cambios mínimos al ordenamiento éticodisciplinario de la profesión legal pueden representar grandes diferencias en la operación de los tribunales. Por ejemplo, permitir expresamente que un abogado realice la tarea de llenar formularios o peticiones de mediación, conforme a los parámetros de las relaciones contractuales existentes, en casos de ejecución hipotecaria, sin tener que asumir la representación legal del cliente, puede redundar en un menor consumo de recursos gubernamentales a través de los tribunales y otras agencias llamadas a asistir a personas sin techo.

Se debe evaluar también la implantación de un sistema financiado por el Estado de práctica compensada para abogados que representan a personas indigentes que no pueden ser atendidos por los programas de servicios pro bono que existen en nuestro país. Inicialmente, se debe evaluar la implantación de un programa piloto en casos criminales, con miras a extenderlo eventualmente a casos civiles.

En Puerto Rico, esto funcionaría con un panel permanente integrado de forma voluntaria por abogados a quienes se les pagarían honorarios razonables por sus servicios. Esta implantación conllevaría la creación por la Asamblea Legislativa de un fondo permanente de acceso a la justicia, similar al que tienen las cortes federales para los casos criminales. Esta iniciativa sobre paneles de práctica compensada a abogados que sirven a indigentes se ha implantado con éxito en otras jurisdicciones.

1134

<sup>6</sup> Id.

<sup>7</sup> Id.

Por otro lado, en Nueva York, el Task Force to Expand Access to Civil Legal Services concluyó recientemente que todos los años 2.3 millones de habitantes del estado se enfrentan a un proceso judicial sin asesoría legal. En específico, el 99 porciento de los residentes que son desahuciados de sus hogares no cuentan con un abogado. Igual proporción enfrenta reclamaciones de cobros por deudas de crédito de consumidores sin consultar un abogado. Esto representa una carga enorme para el estado porque, principalmente, consume recursos judiciales innecesariamente. Entre otras razones, porque los ciudadanos requieren mayor orientación por parte de los propios funcionarios del tribunal para entender el proceso complejo de presentar evidencia, que bien podría representar la concesión de un remedio frente a sus acreedores. Dicho Task Force estima el costo social de la falta de representación de personas indigentes en cientos de millones de dólares. En respuesta, se propuso la celebración de conferencias como la que hoy nos reúne, que agrupan representantes de múltiples sectores, para evaluar la manera en que la falta de representación afecta a la sociedad.

Esto puede hacerse mediante la evaluación de los efectos que tiene el que, como resultado de un proceso judicial, las personas indigentes pierdan sus hogares, sus ahorros, sus trabajos y hasta la custodia de sus hijos. De esa forma, se podría cuantificar el costo indirecto, tanto económico como social, que enfrenta la comunidad. No cabe duda que en Puerto Rico la crisis económica exacerba esas mismas consecuencias de la falta de representación legal que he descrito. De acuerdo al Task Force de Nueva York, la ampliación significativa de recursos económicos mediante programas compensados de asistencia legal a indigentes tendría el resultado neto de crear ahorros para la sociedad.<sup>8</sup>

No tengo dudas de que se requiere un esfuerzo multisectorial para adelantar esta propuesta en nuestro país y estoy convencido de que el mejor momento para promoverla es ahora, pues, como he venido reclamando públicamente, las organizaciones que actualmente prestan servicios legales a indigentes en Puerto Rico enfrentan el recorte masivo de fondos, al punto de que se cuestiona su subsistencia. Le corresponde al Estado buscar alternativas para atender este problema y nuevamente aprovecho la oportunidad para exhortar a la Rama Legislativa a que examine este asunto y asigne los recursos que necesitan la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico, la Oficina Legal de la Comunidad, la Sociedad para Asistencia Legal y las Clínicas de Derecho para cumplir con sus obligaciones.

Otra alternativa por considerar es eximir progresivamente de los requisitos del Programa de Educación Jurídica Continua a quienes lleven casos pro bono. Menciono *progresivamente* porque entiendo que se debe evaluar la posibilidad de eximir de más requisitos a quienes presten más servicios, con el propósito de proveer un incentivo. Ello se ha implantado exitosamente en Nueva York donde, a través del programa conocido como Attorney Emeritus, el estado concede

**<sup>8</sup>** Véase The Task Force to Expand Access to Civil Legal Services in New York, Report to the Chief Judge of the State of New York (2010).

exenciones de los costos periódicos que se requieren para mantener la admisión a la abogacía y les exime de algunos requisitos sobre educación jurídica continua a quienes prestan servicios gratuitos. Ese programa además provee una póliza de seguro por impericia profesional a quienes asisten gratuitamente a indigentes que, de implantarse la propuesta sobre la creación de un fondo permanente de acceso a la justicia, se podría subsidiar con dicho fondo.

Actualmente, en nuestra jurisdicción, el Reglamento de nuestro Programa de Educación Jurídica Continua provee mecanismos alternos de cumplimiento. Algunos de estos son la participación como recursos en cursos aprobados por el Programa, la publicación de obras de contenido jurídico, los estudios de maestría o doctorado en derecho, la participación en comisiones, juntas, y comités de la Rama Judicial, así como la redacción y corrección de reválidas. A esta lista se debe añadir el servicio gratuito a indigentes.

Ese nuevo esquema alterno de cumplimiento con los requisitos de educación continua debe enfocarse, además, hacia los abogados recién admitidos a la profesión cuando inician su primer ciclo de dos años sujeto al Programa. Esto permitirá fomentar desde temprano en la carrera jurídica el interés por servir a los grupos más necesitados. Otro incentivo puede ser mantener un programa de mentores para abogados de nuevo ingreso en la profesión que quieran trabajar pro bono. Ello se convertiría en un atractivo adicional para quienes buscan ganar experiencia como litigantes.

Estos esfuerzos se deben orientar inicialmente a las áreas más sensitivas por la situación económica que enfrenta el país, tales como el derecho de familia, vivienda, crédito de consumidores, y trabajo. De mi parte, me comprometo a continuar discutiendo y evaluando estas ideas en los meses venideros para lograr su implantación lo antes posible.

٧.

Por otra parte, tenemos que mejorar la eficiencia de los tribunales. Esto no es meramente un asunto de rapidez. Es, también, un asunto de sensibilidad que se demuestra, entre otras cosas, en la interpretación de la doctrina de legitimación activa que permite el acceso sustantivo a los remedios judiciales. Tenemos que continuar los esfuerzos que hemos venido realizando para agilizar la atención de los casos en nuestras salas. Para ello, hemos comenzado a implantar el Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC).

Ese sistema único permite almacenar toda la información referente al expediente de un caso para mejorar su manejo. Contiene los datos del caso, los términos que se han concedido a las partes y sus respectivos vencimientos. Esa herramienta permite la obtención y manejo en tiempo real de estadísticas mediante la cual todos los jueces, por medio de sus computadoras personales, pue-

**<sup>9</sup>** *Véase* ATTORNEY EMERITUS PROGRAM, http://www.nycourts.gov/attorneys/volunteer/emeritus/rsaa/ (útlima visita 21 de mayo de 2012).

den revisar el inventario de casos presentados durante un plazo de tiempo, la relación de casos resueltos durante ese año, y una relación histórica, por fecha de presentación de documentos.

El sistema también provee indicadores digitalizados que permiten notificaciones a través del Registro Único de Abogados. Ello nos permite movilizar los recursos de la Rama Judicial para atender los asuntos con mayor eficiencia. Ya lo hemos implantado con éxito en la región judicial de Humacao, y, en el futuro cercano, este sistema nos permitirá alcanzar la meta de tener un sistema de presentación de recursos electrónica en todos los niveles. Para este último propósito hemos adelantado el sistema de pago único de aranceles, el cual permite acelerar la presentación de documentos posteriores, una vez comienza propiamente el litigio.

Durante el pasado año fiscal 2010-2011, nuestra tasa de resolución de casos fue de 104%. En específico, se radicaron 333,991 casos y se resolvieron 347,084. De hecho, en un estudio independiente realizado recientemente por el National Center for State Courts, la Rama Judicial de Puerto Rico tenía uno de los niveles de esclarecimiento de casos civiles más altos en los Estados Unidos. Ese estudio también reflejó que, en el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, había menos casos nuevos asignados por juez en el año 2008 que en las demás jurisdicciones estatales. Hemos progresado mucho en cuanto a la agilidad en el manejo de casos pero, sin duda, todavía queda mucho por mejorar.

El problema de la demora judicial afecta directamente los indicadores sobre el desarrollo del *Estado de Derecho* y todos nuestros esfuerzos deben ir dirigidos a adelantar el objetivo de procesos judiciales efectivos y eficientes como garantía del acceso a la justicia. <sup>12</sup> El esfuerzo y compromiso lo comparten también todos los jueces de manera individual. Hacia esos fines, hemos logrado implantar exitosamente, además, las Reglas de Procedimiento Civil de 2009. Dichas reglas promueven el uso de la tecnología y contienen disposiciones dirigidas a establecer un sistema integrado y uniforme. Ejemplo de ello es la nueva Regla 37 que requiere a las partes y a los jueces un manejo efectivo del calendario en todas las etapas del procedimiento.

## ۷١.

Para adelantar el bienestar de nuestros ciudadanos bajo el *Estado de Derecho* y, en particular, de esos dos factores en que me he concentrado, es necesario mantener continuamente este tipo de diálogo que hoy nos convoca. Son ustedes los jueces, los abogados, los peritos, los educadores del derecho, los profesionales

<sup>10</sup> Véase Court Statistics Project, Examining the Work of State Courts: An Analysis of 2008 State Court Caseloads 29 (2010).

<sup>11</sup> Id

<sup>12</sup> Federíco Hernández Denton, *La administración eficiente de la justicia*, 77 REV. JUR. UPR 915, 918 (2008).

de todas las demás ramas que nos acompañan hoy y la prensa del país, los cultores más importantes del Derecho y los garantes del *Estado de Derecho*.

Todos tenemos la obligación de gestionar para nuestro propio beneficio un Imperio de la Ley más justo y eficiente que afiance nuestro *Estado de Derecho*. Por último, hago un llamado para que siempre se mantengan atentos a los pronunciamientos y a los fallos de nuestros tribunales, intérpretes de ese *Estado de Derecho*.

Muchas gracias.