

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS (*)

STEPHEN G. BREYER (**)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.– 1. Garantías constitucionales. – 2. Control sobre el procedimiento y la independencia administrativa.– 3. Disciplina judicial.– 4. Conflictos de intereses.– 5. La garantía de la eficacia de las resoluciones judiciales

(*) Traducido por Pablo García Mexía. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho (Suffolk University). Letrado de las Cortes Generales.

El trabajo vio la luz en lengua inglesa bajo el título de «Judicial Independence in the United States», en 40 *Saint Louis University Law Journal* 989 (1996), con motivo de la Conferencia de las Cortes Supremas de las Américas. Agradecemos a la Universidad de San Luis (Missouri, EE.UU.) su autorización para publicar esta versión en lengua española.

(**) Magistrado del Tribunal Supremo de los EE.UU. Catedrático de Derecho administrativo (Universidad de Harvard).

INTRODUCCIÓN

La independencia judicial pretende asegurar que los jueces decidan conforme a Derecho, en lugar de conforme a su propio albur o a la voluntad de los poderes políticos del Estado. En los Estados Unidos, la independencia judicial ha dado lugar a una serie de instituciones diseñadas a tal fin. Seguidamente me propongo hablar de cinco elementos de la independencia judicial. Primero, las garantías constitucionales de los jueces en los Estados Unidos; segundo, la administración independiente del poder judicial por parte de los propios jueces; tercero, la potestad disciplinaria en relación con la mala conducta de los jueces; cuarto, el modo en que regulamos los conflictos de intereses; y finalmente, la manera de garantizar que las resoluciones judiciales sean efectivas. La combinación de todos estos elementos trata de establecer un poder judicial independiente, como fundamento de una sociedad en la que el pueblo y el Estado actúan conforme a normas jurídicas, y no en función de la voluntad o el albur de poderosos gobernantes.

1. *Garantías constitucionales*

La base primordial de la independencia judicial en los Estados Unidos radica en las garantías conferidas a los jueces por el artículo III de la Constitución, que crea el poder judicial federal. El artículo III establece que los jueces federales «observarán buena conducta en el ejercicio de sus cargos», así como que «percibirán una asignación por sus funciones que no podrá ser minorada durante su permanencia en el cargo» (2).

(2) Art. III, sec. 1 Constitución de los Estados Unidos (en adelante C.E.U.).

Estas garantías aseguran que ni el Congreso ni el poder ejecutivo puedan condicionar directamente el resultado de los procedimientos judiciales mediante amenazas de remoción o de reducción salarial.

La garantía frente a remociones queda limitada por la expresión «observarán buena conducta», siendo el mecanismo que hace posible tal limitación aplicable a otros cargos públicos del Gobierno Federal. El artículo II de la Constitución dispone que «los cargos o funcionarios civiles de los Estados Unidos», y los jueces deben considerarse incluidos en este elenco, podrán «ser removidos de sus cargos a resultas de la acusación por traición, soborno u otros delitos y faltas, o por condena debida a los mismos» (3).

La acusación («impeachment») es un procedimiento formal de enjuiciamiento por parte del Congreso que exige el acuerdo de ambas Cámaras. La Cámara de Representantes debe presentar un cargo al Senado, dado que éste no puede actuar de oficio. A continuación, el Senado debate la acusación, no pudiendo inculpar al cargo acusado, incluyendo en esta categoría a los jueces, sino por una mayoría de dos tercios.

El «impeachment» se ha utilizado de modo relativamente escaso desde la creación del poder judicial, y sólo se ha empleado para remover a jueces por diversas modalidades de mala conducta personal. En un caso señero del año 1805, el Congreso estuvo a punto de acusar a Samuel Chase, un juez del Tribunal Supremo con hondos compromisos políticos, arguyendo que sus sentencias obedecían a un sesgo político. La acusación fracasó, lo que asentó la tradición de que el Congreso no deberá utilizar el «impeachment» para controlar el ejercicio sustantivo del poder judicial. Más recientemente, el ímpetu de los pocos casos en que el «impeachment» se ha empleado contra jueces derivó de la incoación de procesos penales y subsiguió a los mismos. Como comentaré poco después, ejemplos menos dramáticos de mala conducta han pasado a encuadrarse dentro del régimen disciplinario judicial, que se administra por el propio poder judicial, no por los poderes legislativo o ejecutivo, y por lo tanto constituye una manifestación de la independencia de aquel poder, más que una limitación del mismo, como es el procedimiento de «impeachment».

(3) Art. II, sec. 4 C.E.U.

2. *Control sobre el procedimiento y la independencia administrativa*

El segundo factor sobre el que me gustaría hablar, en relación con las instituciones de la independencia judicial en los Estados Unidos, es el relativo a las instituciones que permiten que el poder judicial controle el entorno en el que los jueces desempeñan su trabajo. Este aspecto de la independencia judicial no siempre ocupa el centro de los análisis acerca de ésta, pero si se piensa en el modo en que un determinado entorno laboral afecta al trabajo de cada cual, se entenderá que el control del contexto en que los jueces dictan sus sentencias resulte de gran importancia para el tema.

La administración judicial en los Estados Unidos se basa en tres pilares institucionales primordiales. El primero es el llamado «Consejo Judicial de los Estados Unidos» («Judicial Conference of the United States»), creado en 1922 bajo la denominación de «Consejo de Magistrados de Circuito» («Conference of Senior Circuit Judges») (4).

Está compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo, los trece magistrados-presidentes de los circuitos, 12 jueces de distrito y el Presidente del Tribunal Internacional de Comercio («Court of International Trade»). El Consejo Judicial es el órgano de elaboración de la política nacional del poder judicial, y supervisa la labor de la Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos («Administrative Office of the U.S. Courts»), a la que me referiré muy poco después. De la mayor importancia es también el papel que el Consejo Judicial juega en el proceso de elaboración normativa.

El primero y nuclear poder que la Constitución atribuye al Congreso, pero cuya administración el Congreso ha transferido en medida significativa a los tribunales, es el de establecer las normas procedimentales de éstos. En la Ley de Habilitación Normativa («Rules Enabling Act») (5), el Congreso autorizó al poder judicial a establecer sus propias normas procedimentales penales y civiles, y desde la promulgación de las Normas Federales de Procedimiento Civil («Federal Rules of Civil Procedure») en 1938, el Tribunal Supremo (y los tribunales inferiores respecto de las normas territoriales) ha controlado la mayoría de las normas procedimentales de los tribunales federales.

(4) 28 U.S.C. («United States Code») sec. 331 (1994).

(5) 28 U.S.C. sec. 2072 (1994).

El proceso de elaboración normativa, aunque independiente del Congreso, no es un proceso hermético, situado al abrigo de la responsabilidad pública. Las normas se elaboran por Comisiones de asesoramiento que se especializan en disposiciones civiles, penales, concursales, de apelación y de prueba. Estas Comisiones, compuestas por una amplia representación de los operadores jurídicos –jueces, Ministerio de Justicia, profesores de Derecho y miembros de los Colegios de Abogados que representen tanto a demandantes como a demandados–, formulan propuestas normativas, las someten a examen público y las remiten a la Comisión Permanente de Normas de Práctica y Procedimiento («Standing Committee on Rules of Practice and Procedure»), que a su vez las gira al Consejo Judicial, el cual recomienda en su caso su aprobación al Tribunal Supremo. Una vez promulgada una norma por el Tribunal Supremo, se remite al Congreso, y entra en vigor a menos que éste la rechace expresamente dentro del plazo legalmente previsto (las Normas Federales en materia de Prueba –«Federal Rules of Evidence»–, sin embargo, que se consideran sustantivas en mayor medida que procedimentales, se proponen por el poder judicial aunque deben aprobarse como leyes del Congreso). El poder sobre el contexto procedimental en que se sustancian los pleitos y se dictan las sentencias es probablemente el más próximo al núcleo de la independencia judicial institucional.

Junto al Consejo Judicial, existen otros dos elementos institucionales de la independencia judicial, ambos creados por el Congreso en 1939. Estos elementos afectan tanto las necesidades de centralización de la administración judicial como la de que los jueces controlen «in situ» el entorno en que desenvuelven su trabajo. El elemento centralizador o nacional de la independencia administrativa judicial es la Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos («Administrative Office of the U.S. Courts»). Éste es un órgano compuesto por funcionarios profesionales sometido a la dirección del Consejo Judicial, que administra el presupuesto federal de los tribunales, la gestión del personal, los suministros y otros asuntos relativos al gobierno interior y la intendencia. También asegura el apoyo de personal administrativo para las Comisiones del Consejo Judicial, y proporciona al Consejo los medios burocráticos precisos para desempeñar su función de supervisión nacional.

Otra institución centralizada del poder judicial, independiente de la Oficina Administrativa, es el Centro Judicial Federal («Federal Judicial Center»), creado por el Congreso en 1967. El Consejo Rector del Centro Judicial Federal está presidido por el Presidente del Tribunal Supremo y se compone de seis

jueces designados por el Consejo Judicial y el Director de la Oficina Administrativa. Es responsable de incoar investigaciones sobre la administración judicial y asuntos relevantes para la administración de justicia, así como de proponer y preparar programas de formación para los jueces federales. De alguna manera, el Centro Judicial Federal proporciona al Consejo Judicial la información necesaria para desarrollar su labor, suministrando al mismo tiempo al poder judicial como tal la capacidad para mantener el control sobre la formación continua de los jueces, en lugar de abandonar tan importante función en manos de alguna agencia del poder ejecutivo.

El elemento descentralizador o local se creó también por una ley de 1939: se trata de los Consejos Judiciales de Circuito («Circuit Judicial Councils») (6). Cada uno de los trece circuitos cuenta con un Consejo, compuesto por el magistrado principal y un número igual de jueces de Circuito y de Distrito, cuyo deber legal es el de «adoptar cuantas disposiciones sean necesarias y apropiadas para una administración de justicia eficaz y expeditiva dentro del correspondiente Circuito» (7). Los Consejos tienen dos misiones principales. La primera, constituir el órgano de supervisión administrativa del Circuito. Los Consejos Judiciales supervisan la promulgación y eficacia de las normas locales, revisan y respaldan las solicitudes formuladas por los distritos en relación con nuevas plazas judiciales, y aprueban los planes de los Tribunales de Distrito respecto de la administración de jurados y procesos. En segundo lugar, los Consejos Judiciales son el órgano principalmente responsable en materia disciplinaria judicial, que encarna el siguiente aspecto de la independencia judicial al que me gustaría referirme. Tal y como mi colega el Juez Kennedy ha subrayado acertadamente, los temas de la independencia y de la ética judiciales se encuentran interrelacionados.

3. *Disciplina judicial*

Los jueces disfrutan de la protección inherente a un mandato vitalicio, siendo el único poder de remoción que resta al Congreso el proceso de acusación («impeachment»), que en realidad constituye un arma de gran calibre. De ahí que la de la autoridad competente para imponer disciplina a los jueces como consecuencia de transgresiones que no deriven de mala conducta personal generadora de «impeachment», haya sido du-

(6) 28 U.S.C. sec 332 (1994).

(7) Id. (d) (1).

rante largo tiempo una cuestión confusa. Durante muchos años, el uso tan limitado que el Congreso venía haciendo del poder de acusación («impeachment»), generaba una laguna en el tejido institucional de control de la mala conducta judicial. Durante estos años, el autocontrol de los propios jueces constituía la fuente principal de supervisión, y normalmente el reducido número de jueces y la relativa cohesión del poder judicial federal hacían de este autocontrol una respuesta suficiente frente a la mala conducta judicial, que por regla general era un fenómeno raro. Cuando el Congreso creó los Consejos Judiciales de Circuito en 1939, no estaba en absoluto claro que tuvieran un verdadero poder disciplinario. En 1973, el poder judicial aprobó el Código de Conducta para los Jueces de los Estados Unidos («Code of Conduct for United States Judges»), pero sólo más tarde, por la Ley de Reforma de los Consejos Judiciales y sobre Conducta e Inhabilitación Judiciales («Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act») de 1980, quedó oficialmente instituido y racionalizado un sistema disciplinario, mediante el cual el Congreso otorgaba al poder judicial federal carta blanca para diseñar un marco disciplinario autónomo (8).

De conformidad con esta Ley, toda persona puede denunciar que un juez federal «ha incurrido en conductas lesivas para una administración eficaz y expeditiva del funcionamiento de los Tribunales o carece de aptitud para desempeñar todas las funciones de su cargo por razón de incapacidad mental o física» (9). Desde 1990, el magistrado principal también puede actuar sin necesidad de denuncia formal una vez haya llegado a su conocimiento la conveniencia de emprender alguna actuación. Tras examinar la denuncia, el magistrado principal puede sobreseerla mediante auto por escrito que especifique que no se ajusta a los requisitos de la Ley, que está directamente relacionada con las pretensiones o con la cosa juzgada de un asunto, o que resulta temeraria. El magistrado principal también puede sobreseer el procedimiento si hechos sobrevenidos -bien respecto de la mala conducta o respecto de la pertinente actuación correctiva- han resuelto el problema a que se refiere la denuncia.

Si el magistrado principal no sobreseyera la denuncia, deberá designar una Comisión especial de investigación y remitir un informe por escrito al Consejo Judicial del Circuito, que a su vez podrá llevar a cabo investigaciones

(8) 28 U.S.C. sec. 372 (1994).

(9) Id. en (c) (1).

adicionales, o bien tomar «las medidas apropiadas para asegurar una administración eficaz y expeditiva del funcionamiento de los Tribunales» (10). El Consejo Judicial puede, por ejemplo, instar la separación del servicio de un juez, imponer una suspensión en el reparto de asuntos a un determinado juez, o emitir una amonestación privada o pública. La Ley prohíbe explícitamente que el Consejo Judicial remueva de su cargo a cualquier juez, quedando la remoción exclusivamente sujeta al procedimiento de acusación («impeachment»).

4. *Conflictos de intereses*

El cuarto aspecto de la independencia judicial sobre el que me gustaría hablarles es la importancia del autocontrol y la necesidad de evitar que el juez incurra en prejuicios. Todo juez individualmente considerado, más que un Consejo o Comisión, debe estar en condiciones de garantizar que no sustanciará asuntos en los que pueda verse influenciado por consideraciones distintas a las de índole jurídica.

El Congreso ha impuesto a los jueces un deber legal de abstención respecto de asuntos en los que su imparcialidad pueda verse cuestionada (11). Los jueces tienen el deber positivo de investigar y averiguar si tanto ellos como sus familiares tienen algún interés económico en el asunto que sustancien. Todo juez deberá abstenerse si ha estado afectado por un determinado asunto, bien por tener conocimiento privado de los hechos, bien por haber actuado como abogado privado en cualquier condición para el poder público de que se trate, bien por haberse desempeñado como testigo material del caso (12).

Quizá el caso más claro de conflicto de intereses sea el del juez que tenga un interés económico en el desenlace de algún asunto. Todo juez deberá precaverse frente a intereses económicos, incluyendo los casos en que bien el juez o bien su cónyuge y descendientes tengan intereses económicos respecto de alguna de las partes o se vean sustancialmente afectados desde el punto de vista económico por el desenlace del procedimiento. Como ayuda en este proceso de reflexión y abstención, y a modo de base para el control de las decisiones que al respecto adoptan los jueces, el Congreso ha im-

(10) Id. en (6) (B).

(11) 28 U.S.C. Sec. 455 (a) (1994).

(12) Id. en (b) (5).

puesto reglas que regulan y exigen declaraciones económicas de cualesquiera actividades ajenas a la función judicial, ingresos, regalos y honorarios que los jueces puedan percibir. Estos requisitos facilitan tanto la consciencia como la responsabilidad de los jueces respecto de la posibilidad de incurrir en conflictos de intereses. Estas normas de abstención, y el grado en que los jueces se adaptan a ellas para evitar los conflictos de intereses, resultan capitales para asegurar la independencia de criterio del juez ante cualesquiera circunstancias, así como para garantizar que la opinión pública, sobre la que estos jueces ostentan tanto poder durante tan largo tiempo, aprecie la integridad del poder judicial.

5. *La garantía de la eficacia de las resoluciones judiciales*

El más independiente de los jueces, al dictar el más imparcial de los fallos, resultará perfectamente irrelevante para asegurar un gobierno de leyes frente a otro de personas impulsivas, si las agencias gubernamentales a las que los tribunales ordenan actuar de determinada manera se niegan a hacerlo, o si los ciudadanos rehusan pagar las indemnizaciones a que han sido condenados. Una sociedad de orden, mecanismos que garanticen el cumplimiento de la ley, y hábitos de respeto a los tribunales constituyen elementos esenciales de un ordenamiento en el que la independencia judicial tenga algún significado.

Los asuntos más enojosos relativos a la ejecución de las resoluciones judiciales no suelen surgir cuando las partes que comparecen ante un juez son personas privadas. Cuando un Juez emite una resolución respecto de una persona, el poder público es inherente a aquélla, por lo que quienquiera que se le resista con toda probabilidad habrá de afrontar a los agentes policiales encargados de la ejecución. Nada de ello causará revuelo alguno.

Un problema más complejo surgirá cuando el destinatario de la resolución sea un poder público. Uno de los expedientes más antiguos e importantes que enfrentaron a los jueces a la Corona y al poder ejecutivo es fruto de la Carta Magna inglesa: se trata del *habeas corpus*. Todo tribunal puede instar a cualquier poder público a poner a su disposición a toda persona detenida. El tribunal decidirá si la continuidad de la detención es o no legal. En estos casos, el poder público en cuestión podría tratar de soslayar al Juez, o de influenciar a alguno en particular, pero dado su elevado número y que el poder judicial se encuentra investido en todos y cada uno de ellos, es harto difícil que algún juez de algún lugar les obligue a actuar de forma que les

desagrade. De ahí que surja el problema del simple rechazo a la ejecución por parte de los poderes públicos.

El rechazo a la ejecución sería más probable si las resoluciones de los tribunales fueran generales, y se dirigieran a personas jurídicas en lugar de a personas físicas. La tradición de los Estados Unidos, sin embargo, es la de que las resoluciones se dirijan a individuos. Así por ejemplo, si un tribunal considera que una persona no ha recibido un juicio justo y debe por tanto ser puesta en libertad, la resolución judicial subsiguiente a la correspondiente petición de *habeas corpus* no se emitirá generalmente frente a un Estado (13), o frente a su Sistema Penitenciario. Se dirigirá a una persona física, generalmente el alcaide de la prisión o el Gerente del Sistema Penitenciario del Estado. Esto coloca a la persona dotada de poder para actuar en nombre de un Estado en la incómoda posición de ser el destinatario directo de una resolución judicial, y crea el riesgo de que, si este cargo público no ejecutara la resolución, el tribunal emitiera un auto de desacato, imponiendo una multa personal o incluso el encarcelamiento hasta tanto se produjera la ejecución. Resulta mucho más difícil que una persona física arrostre el riesgo de resistirse frente a una resolución judicial, de lo que resulta que actúe así un Estado.

Los casos más extremos de oposición organizada por parte de cargos públicos de los Estados frente a resoluciones de jueces federales tuvieron lugar a finales de la década de los cincuenta y a comienzos de la de los sesenta, cuando éstos comenzaron a emitir resoluciones instando a los Estados a poner fin a la segregación racial en sus centros educativos o en sus autobuses y restaurantes. En 1958, el Tribunal Supremo se enfrentó al rechazo del Estado de Arkansas a poner fin a la segregación racial en sus institutos de enseñanza media. El caso, *Cooper v. Aaron*, fue la única ocasión en la historia del Alto Tribunal en que todos y cada uno de sus nueve magistrados firmaron individualmente la sentencia, en lugar de que un solo magistrado actuara de ponente con el asentimiento de todos los demás (14).

(13) [Nota del Traductor]. La voz «state», aun traducida como «Estado», ha de entenderse exclusivamente referida a «Estado de la Unión», que no al poder federal de los E.E.U.U., respecto del que el autor habría empleado la expresión «federal government».

(14) 358 U.S. 1 (1958).

En lo esencial, la sentencia subrayaba que los tribunales debían ser obedidos y que la resolución relativa al fin de la segregación racial debía ejecutarse. A resultas de esta sentencia, el Presidente Eisenhower envió la Guardia Nacional a Little Rock, Arkansas, para ejecutar la resolución del Tribunal, acto que constituyó la más patente utilización de la coerción federal frente a la contumacia de un Estado desde la Guerra Civil. La amenaza, por más que improbable, de que el ejecutivo federal recurra a la fuerza para respaldar a la judicatura federal, continúa siendo un sustrato poderoso para que los jueces federales instruyan a los Estados a actuar de un modo determinado. No resulta ciertamente tan notoria, por supuesto, cuando las resoluciones se dirigen a cargos públicos federales, aun cuando la amenaza de que la policía federal llame a la puerta de cualquier cargo público identificado como tal en una sentencia continúa siendo bastante real.

Más allá de todas las garantías institucionales de ejecución, la razón más importante para pensar que una resolución judicial resultará eficaz es cultural, más que institucional. Una sociedad de orden, cuyos ciudadanos respeten las resoluciones de los tribunales con naturalidad, y en la que la resistencia frente a una resolución judicial válida se considere una conducta inaceptable que la mayoría no toleraría, es una garantía medular: la de que si los casos se sustancian por jueces imparciales, libres frente a influencias de actores políticos, y que deciden con independencia y de acuerdo con la ley, el pueblo sujeto a las resoluciones judiciales, así como los poderes públicos y los cargos públicos federales, actuarán de acuerdo con la ley.

La naturaleza central de un poder judicial independiente ha sido siempre reconocida en los Estados Unidos. George Washington afirmó que «la [verdadera] administración de justicia es el pilar más firme de un [buen] gobierno, « en tanto que Alexander Hamilton, en *El Federalista* n.º 17, sostenía que « la administración ordinaria de la justicia penal y civil... contribuye, más que cualquier otra circunstancia, a grabar en las mentes del pueblo el afecto, la estima y la reverencia hacia el poder público.» El bien que un enjuiciamiento adecuado puede hacer por la justicia y la estabilidad de un país sólo puede lograrse, sin embargo, si los jueces en verdad resuelven de acuerdo con la ley, y todos los que les rodean así lo perciben, en lugar de considerar que lo hacen conforme a su propio albur, o según la voluntad de poderosos actores políticos. La independencia judicial es el concepto organizativo de identificación y desarrollo de las garantías institucionales que permiten que los jueces cumplan con esta importante función social.