

Judicial Independence and the Reality of Political Power¹

GERALD N. ROSENBERG²

Este artículo identifica nueve periodos de intensa hostilidad del Congreso a la Corte Suprema e identifica las reacciones de la Corte en esos mismos periodos con el fin de examinar las condiciones bajo las cuales la independencia judicial puede o no encontrarse. El examen del registro histórico destaca cinco factores clave relacionados con la independencia y muestra que la independencia judicial solo existió en tres de los períodos.

CONTENIDO

Introducción.....	1
Ataques a la justicia	2
Periodos de sumisión judicial	3
Periodos de independencia judicial	4
Periodos de no servilismo o plena independencia.....	5
Conclusión	7

INTRODUCCIÓN

Los jueces están aislados del proceso político porque cuentan con garantías constitucionales como, por ejemplo: nombramientos de vida y salarios que no pueden ser disminuidos durante su mandato. En teoría, esta independencia permite a los tribunales "ser los guardianes últimos de nuestros derechos fundamentales".

¹ Síntesis elaborada por: Alberto Deaquino Reyes y Alejandro Olvera Fuentes.

² Rosenberg, Gerald N. (1992): "Judicial Independence and the Reality of Political Power." *The Review of Politics*, vol. 54, núm. 3. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/1407797?seq=1#metadata_info_tab_contents.

No obstante, asumir independencia judicial por estos motivos es pasar por alto la práctica empírica, por lo cual, la afirmación de independencia judicial debe probarse con la presencia de relaciones de poder, tal como sucede en la práctica.

Ahora bien, hay que dejar claro que el poder judicial es independiente en la medida en que su toma de decisiones está libre de dominación por las preferencias de los funcionarios electos, sin embargo, esto exige demasiado, pues existe una intercalación entre las tres ramas del gobierno federal. Si, el Congreso y el presidente, por ejemplo, se persuaden continuamente y se fuerzan mutuamente de maneras que son totalmente apropiadas para las instituciones independientes. Del mismo modo, los tribunales funcionan según las leyes promulgadas y ejecutadas por las otras ramas. Además, los jueces, al igual que los funcionarios electos y otros seres humanos, tienen preferencias políticas en algunos asuntos. Por tanto, la independencia judicial no requiere que los jueces sean eliminados del mundo que los rodea. Requiere que sus decisiones no se vean afectadas por la fuerza de las posiciones partidistas entre los miembros de las otras ramas.

Este artículo pone a prueba la hipótesis de que los tribunales son independientes, que toman decisiones sin tener en cuenta las preferencias de los funcionarios políticamente responsables. La hipótesis nula es que no hay independencia judicial, ya que, los tribunales toman en cuenta esas preferencias para tomar decisiones.

El estudio de la hipótesis de la independencia judicial parte de aislar períodos de tiempo, durante los cuales la hostilidad del Congreso a las decisiones judiciales fue fuerte. Asimismo, el estudio toma en cuenta los proyectos de ley destinados a influir en las decisiones judiciales. De igual forma, analiza si los oponentes de la Corte o los partidarios pudieron unirse para aumentar su fuerza y finalmente, analiza si las elecciones dieron fuerza o disuadieron a los oponentes de la Corte.

Sí, estos cinco indicadores son las amenazas latentes a la independencia judicial: el número de proyectos de ley presentados, el número y la fuerza de sus partidarios, la intensidad del apoyo, la probabilidad de que se formen coaliciones y los resultados de las elecciones indican preferencias políticas. Ahora bien, la hipótesis de independencia judicial predice que son irrelevantes para las decisiones judiciales. Por el contrario, la hipótesis nula sugiere que cuanto mayor sea la fuerza de los factores, mayor será la amenaza para la Corte y más servil será.

ATAQUES A LA JUSTICIA

En términos generales, hay diez tipos de propuestas que se han hecho para limitar el poder de la Corte. Incluyen desde: (1) el uso del poder de confirmación del Senado para seleccionar ciertos perfiles de jueces; (2) promulgar enmiendas constitucionales para

revertir decisiones o cambiar la estructura o el procedimiento de la Corte; (3) acusación; (4) retirar la jurisdicción de la Corte sobre ciertos temas; (5) alterar el proceso de selección y eliminación; (6) requiriendo mayorías extraordinarias para las declaraciones de inconstitucionalidad; (7) permitir la apelación de la Corte Suprema a un tribunal más "representativo"; (8) eliminar el poder de la revisión judicial; (9) recortar el presupuesto; (10) alterando el tamaño de la Corte. La lista anterior sugiere los tipos de acciones que el Congreso ha utilizado a lo largo de los años para limitar la independencia de la Corte.

PERIODOS DE SUMISIÓN JUDICIAL

En cada uno de estos períodos varios de los indicadores de la hostilidad del Congreso estuvieron presentes y fueron fuertes. En primer lugar, dicha hostilidad se intensificó con la victoria electoral de los partidos hostiles. En segundo lugar, la oposición a las decisiones de la Corte fue intensa. En tercer lugar, había un bloque grande de oponentes de la Corte. Finalmente, había pocas oportunidades para que los partidarios de la Corte jugaran políticas de coalición y ayudarán a defender a la Corte.

En el primer período, 1802-1804 los Jeffersonians lucharon contra los federalistas por el control del gobierno federal. El conflicto alcanzó su apogeo con el nombramiento de los llamados jueces de medianoche del presidente Adams, particularmente llamó la atención el nombramiento del juez de paz, Marbury, cuya comisión fue firmada y sellada, pero nunca entregada. Los Jeffersonianos, enojados por este intento de último minuto de negarles los frutos de la victoria, respondieron promulgando leyes que impedían que la Corte Suprema se reuniera por 14 meses y abolieran el sistema judicial de circuito nacional establecido por los federalistas (lo que hace que los jueces designados por el federalismo abandonen el cargo). El resultado final fue que la Corte, en una opinión extraordinaria, no ordenó a Jefferson que entregara la comisión. En una opinión posterior, la Corte confirmó la abolición de los tribunales de circuito y la posterior pérdida del cargo de los jueces federalistas.

El período 1858-1869 es uno de los episodios más llamativos de beneplácito judicial a las preferencias del Congreso. La crisis fue iniciada por la decisión de la Corte Suprema en el caso Dred Scott, en donde sostuvieron que los afroamericanos no eran ciudadanos. Ahora bien, parte de la campaña presidencial de 1860 involucró ataques a la Corte y después de la elección de Lincoln, los principales periódicos como el Chicago Tribune y el New York Times apoyaron los planes para limitar la independencia del poder judicial.

Otro caso célebre donde el Congreso se impuso a la Corte sucedió cuando el poder legislativo promulgó una legislación destinada a evitar que la Corte conociera del caso de William McCardle, un editor del periódico de Misisipi que había sido arrestado y juzgado

ante una comisión militar. A pesar de que la Corte ya había analizado el caso, su decisión fue desestimarla por la presión del Congreso.

El último episodio de beneplácito de la Corte a las preferencias del Congreso sucedió en el período 1935-1937. Ahí, el Tribunal había invalidado continuamente la legislación del New Deal. Después de su arrolladora elección de 1936, Roosevelt atacó a la Corte, acusando a sus miembros de ser viejos con viejas ideas y propuso remediar la situación al enviar proyectos de ley que limitaban a los tribunales. La tensión se rompió cuando el juez Roberts, que había invalidado la legislación del New Deal en otro tiempo, cambió de lado en varios casos clave, "defendiendo la constitucionalidad de la legislación".

Finalmente, podría sugerirse que las reacciones de la Corte pueden explicarse por el cambio de personal judicial. Sin embargo, éste no es el caso. En dos de los tres períodos en que la Corte estuvo subordinada a los deseos del Congreso (1802-1804, 1935-1937), no hubo cambios en el personal. En el otro período de sumisión, 1858-1869, seis jueces abandonaron el tribunal y Lincoln nombró a cinco nuevos jueces. Sin embargo, los cinco no respaldaron las políticas republicanas. De manera similar, en los tres períodos de independencia, no hubo cambios (1863-1865), tres cambios (1922-1924) y tres cambios (1893-1897). Y en los períodos intermedios, hubo cuatro cambios (1823-1831), tres cambios (1955-1959) y un cambio (1977-1982). La variación en los nueve períodos, dejan en claro que los cambios en el personal no son variables explicativas cruciales.

PERIODOS DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

Los siguientes tres períodos muestran todo lo contrario. Aquí, el Tribunal ignoró la oposición del Congreso.

En el período de 1893-1897, la Corte asumió el papel de protector de los intereses corporativos. La toma de decisiones judiciales sobre la creación del orden laboral como arma anti-freno corporativo, la casi amputación de la Ley Antimonopolio Sherman en el caso *EC Knight* y la invalidación del impuesto federal sobre la renta en el caso *Pollock*, la Corte enfureció a muchos. Es más, en la campaña presidencial de 1896 se convirtió en el foco y campo de batalla de opiniones de los candidatos. La campaña de Bryan adoptó una postura contra la Corte. Sin embargo, al perder Bryan frente a McKinley, la energía política que ataca a la Corte se disipó. La derrota de Bryan demostró al Congreso y al Tribunal que la oposición al enfoque de la Corte hacia las empresas no tenía un fuerte respaldo entre los votantes.

El segundo período donde la Corte retuvo su independencia frente a la hostilidad del Congreso ocurrió en 1922-1924. Aquí, el ataque a la Corte fue liderado por los progresistas, molestos por el continuo apoyo de la Corte a los negocios y aun más molestos porque la Corte invalidaba leyes federales. Ante lo cual, el Congreso intentó

responder, por ejemplo, en 1923 el Representante de Wisconsin propuso un derecho de apelación ante Congreso para el caso de no estar de acuerdo con la inconstitucionalidad de leyes que declaraba la Corte, y el Senador Borah presentó un proyecto de ley que dictaba que la Corte necesitaba al menos siete jueces para invalidar un estatuto del Congreso.

No es de extrañar que La Follette, candidata progresista a la presidencia, pusiera el tema en la campaña presidencial de 1924, pero, al terminar en un distante tercer lugar, con algo menos del 17 por ciento del voto popular y solo 13 votos electorales. Resultado que significó la derrota a la oposición de la Corte.

El último período donde la ira del Congreso en la Corte tuvo poca influencia ocurrió en los años 1963-1965. El tema de conflicto surgió de las decisiones de la Corte sobre la prohibición de la oración en las escuelas públicas y la exigencia de un estándar de "una persona por un voto" para distribuir distritos electorales. Por cierto, conflicto que fue resuelto por las elecciones. El candidato Goldwater "eligió hacer de la judicatura" un "tema de campaña importante", pero la aplastante reelección de Johnson ayudó a "diezmar la gama de quienes probablemente se unan a un movimiento anti-Corte".

Finalmente, al examinar el por qué la Corte pudo mantener su independencia se debe analizar los factores. En primer lugar, en cada período hubo elecciones en las que restringir a la Corte fue una cuestión de campaña. Sin embargo, en contraste con los exitosos períodos de detención de la Corte, en estos casos fallidos, las fuerzas que buscaban limitar la Corte perdieron. En segundo lugar, aunque la oposición a la Corte fue intensa, no se difundió entre un gran número de ciudadanos. Por ende, el mensaje a la Corte fue que la oposición era una minoría.

PERIODOS DE NO SERVILISMO O PLENA INDEPENDENCIA

Los tres casos restantes se encuentran en un punto medio. En cada uno de ellos, la Corte sí reaccionó ante la oposición del Congreso, pero no de manera claramente subordinada o independiente.

El primero de estos tres períodos, 1823-1831, vio una lucha creciente sobre los derechos de los estados. El problema era saber el poder del gobierno federal frente a los estados, por lo que las ramas ejecutivas del país trataron de introducir varios proyectos de ley para limitar el Tribunal, que iban desde exigir la mayoría de los votos de los jueces para declarar inconstitucionales los estatutos estatales.

La reacción de la Corte ante estos ataques en el Congreso fue ejecutar un retiro. Por otro lado, la Corte no renunció a decisiones anteriores ni renunció a su poder de revisión

judicial sobre los actos de las instituciones estatales. Su respuesta, entonces, estaba en algún lugar entre los dos extremos de independencia y sumisión.

¿Qué explica esta respuesta mixta? Las fuerzas que más se molestaron por las decisiones de la Corte fueron los gobernadores del estado. Sin embargo, mostraron una curiosa incapacidad para unirse. La Corte nunca fue forzada a enfrentar una oposición unida. Por lo tanto, no hubo un gran número de opositores frente a la Corte. Del mismo modo, aunque hubo elecciones durante el período de restricción de la Corte, y Andrew Jackson fue elegido presidente, su oposición a la Corte fue selectiva.

En el período 1977-1982, se propusieron proyectos de ley para limitar la independencia de la Corte en una amplia variedad de campos, entre los cuales destaca el acceso al aborto legal. Ahora bien, desde comienzos de 1973, y alcanzando su pico en los años entre 1977 y 1982, el Congreso intentó lanzar proyectos de ley que buscaban anular las decisiones de aborto de la Corte Suprema, pues en varias resoluciones, la Corte garantizó el acceso al aborto. Sin embargo, matizó sus sentencias pues liberó a los estados de pagar por abortos no terapéuticos (no mortales) o de proporcionar tales servicios de aborto en establecimientos públicos. Por un lado, no menoscaban el derecho constitucional de obtener un aborto. Por otro lado, las decisiones hicieron que los abortos legales no fueran financiados por los estados.

Esta posición intermedia se puede entender mejor en términos de indicadores de preferencias políticas. Por ejemplo, aunque los presidentes Carter y Reagan se opusieron al aborto, ninguno tomó medidas importantes contra la Corte, a pesar de la retórica de Reagan, para oponerse. De manera similar, aunque la intensidad de muchos enemigos del aborto era alta, su número nunca fue lo suficientemente grande como para amenazar efectivamente a la Corte.

El último período de actividad de hostilidad hacia la Corte ocurrió en los años 1955-1959. En esas fechas, las decisiones de la Corte en una serie de campos, incluida la desegregación, la libertad de expresión y la subversión, y el procedimiento penal, enfurecieron a muchos miembros del Congreso, por lo que se lanzó un ataque concertado contra la Corte. Tan es así que introdujeron en el Congreso más de 50 proyectos de ley para detener a las decisiones de los tribunales.

En respuesta, el Tribunal eligió cuidadosamente su terreno. En el área de la libertad de expresión y la subversión, la Corte revocó decisiones que generaron oposición. Sin embargo, con la desegregación y la reforma del derecho penal, las decisiones clave no se revertieron. Por el contrario, simplemente al no decidir los casos, la Corte mantuvo su posición, o retrocedió solo ligeramente. La Corte sacrificó la independencia en un área, y cortó sus aspiraciones en otras áreas, para preservar su independencia.

Las características del período 1955-1959 presentan una amalgama de factores asociados con la independencia y sumisión de la Corte. Al igual que en los períodos de sumisión a la corte, la oposición del Congreso fue intensa y numerosa. Sin embargo, al igual que los períodos de independencia de la Corte, ningún grupo de oponentes fue lo suficientemente poderoso como para frenar a la Corte. Y, al igual que en los períodos anteriores donde la acción de la Corte se encontraba entre los dos extremos, las elecciones en este período, en su mayor parte, no abordaron directamente la cuestión de la Corte.

CONCLUSIÓN

En contraste con la hipótesis de la independencia judicial, analizamos que en tres de los nueve períodos, la Corte Suprema era muy independiente de las preferencias del Congreso. En los seis períodos restantes, la Corte accedió al Congreso y revocó las decisiones, o se retractó hasta cierto punto para apaciguar a la oposición del Congreso. En tiempos de oposición a la opinión de la Corte, cuando la necesidad de independencia judicial se encuentra en su apogeo, rara vez se encuentra tal independencia. La hipótesis de la independencia judicial debe ser rechazada.

Por otro lado, las noticias no son del todo malas. Incluso en tres de los períodos de intensa hostilidad del Congreso a la Corte, sí conservó su independencia. Además, dado que solo se identificaron nueve períodos de intenso enojo congresional contra la Corte, la mayoría del tiempo en que la Corte parece estar libre de presión política. Si bien los hallazgos sugieren que la independencia judicial es menos probable que se encuentre cuando es más la necesitan, la mayoría de las veces la Corte no está bajo presión para tomar sus decisiones.

Es más probable que se encuentre la independencia judicial, mientras sean prevalentes las siguientes cuatro condiciones: cuando las campañas presidenciales y del Congreso tienen un componente de la Corte y resultan en una derrota para los opositores de la Corte, cuando los oponentes son pocos y no pueden unirse con otros, y cuando la oposición a la Corte no se siente intensamente. Por otro lado, la independencia judicial es menos probable que ocurra cuando las elecciones al Congreso y la presidencia llevan a los opositores a la Corte al cargo, cuando los opositores son muchos y / o pueden unirse con otros, y cuando la oposición se siente intensamente.

Tomando los indicadores uno a la vez, se ha demostrado que si una elección ocurre dentro o justo antes de un período de ataque al tribunal, entonces los resultados de la elección pueden determinar la reacción del Tribunal. Por lo tanto, en los períodos 1802-1804, 1858-1869 y 1935-1937, donde las elecciones llevaron a los políticos hostiles a la Corte al poder, la Corte fue dominada con éxito. Por otro lado, en los períodos 1893-1897,

1922-1924 y 1963-1965, las elecciones debilitaron a los enemigos de la Corte, disminuyendo la amenaza de una acción exitosa. En estos períodos, el Tribunal mantuvo su curso independiente. Y, en los períodos 1823-1831, 1955-1959 y 1977-1982, cuando los resultados de las elecciones no respondiendo directamente a la cuestión de la Corte, la Corte respondió a la oposición del Congreso tomando un curso intermedio entre la independencia y la subordinación.

Finalmente, los hallazgos sugieren que la promulgación de proyectos de ley para reducir los tribunales no es necesaria para frenar al Tribunal. Despertar una oposición sustancial a la Corte puede ser suficiente para dominarlo. Esto puede deberse a que la Corte depende de los líderes políticos para la implementación de sus decisiones. Como Alexander Hamilton señaló hace siglos, la Corte no tiene el poder de la bolsa ni la espada y depende exclusivamente del resto del gobierno federal. Sin apoyo político, es poco probable que se implementen decisiones judiciales. Si la Corte depende de las élites políticas para la implementación de sus sentencias, enojar a una parte de ellas puede obstaculizar la implementación de las decisiones de la Corte. En la medida en que los jueces perciban los ataques a la Corte, entonces, pueden intentar apaciguar a sus detractores y conservar la buena voluntad que la Corte requiere.