

## CAPÍTULO 27

# LA SELECCIÓN Y LA RESPONSABILIDAD DE JUECES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA BAJO UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

David S. CLARK \*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho contra política*. III. *Selección de jueces en los Estados Unidos de América*. IV. *Responsabilidad judicial: ¿al derecho o a la política?* V. *Independencia judicial*. VI. *El sistema judicial en México*.

### I. INTRODUCCIÓN

“La cualidad de la judicatura es en gran parte lo que determina la cualidad de la justicia.”<sup>1</sup> Esto fue una resolución de la President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice en 1967, cuando varias ciudades norteamericanas literalmente ardían de descontento sobre la convivencia de razas. La Comisión también dijo: “Ninguna reforma administrativa o relativa al procedimiento ayudará a las cortes, y ningún plan de reorganización podrá ser utilizado al menos que los jueces posean las más altas calificaciones, sean completamente enseñados y competentes, y tengan altas normas de actuación.”<sup>2</sup>

Con este ensayo examinaré los métodos de selección judicial norteamericanos, y cómo éstos afectan la responsabilidad del juez y la independencia judicial en relación con la rama ejecutiva y legislativa del gobierno. Además, evaluaré los pasos seguidos durante las dos últimas décadas para mejorar la calidad

\* Professor of Law, The University of Tulsa. A.B. 1966, J.D. 1969, J.S.M. 1972 Stanford University. Doy muchas gracias a Rodolfo T. Rivas, J.D. 1990, University of Tulsa y a Juan Otero, J.D. 1991, University of Colorado, por su asistencia en traducir el ensayo al español.

Este ensayo fue presentado en el Coloquio sobre Derecho Constitucional Comparado México/Estados Unidos de Norte América que se llevó a cabo del 13 al 17 de junio de 1988 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D. F.

<sup>1</sup> “President’s Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice, The Challenge of Crime in a Free Society — A Report”, cap. 5, en *Selected Readings: Judicial Selection and Tenure*, 1967, p. 171 (ed. por G. Winters).

<sup>2</sup> *Id.*

de los jueces, y especularé sobre si hay algo de valor que los juristas mexicanos puedan aprender de la experiencia norteamericana.

## II. DERECHO CONTRA POLÍTICA

El poder, necesario para eliminar la violencia privada y mantener el orden, invita al abuso. A raíz del pensamiento del Siglo de las Luces de Montesquieu y de los federalistas de Norteamérica, es común creer que los gobiernos democráticos del oeste consisten en tres ramas de diversas funciones entre las cuales se encuentra la de vigilar y mantener en equilibrio las demás ramas.<sup>3</sup> Según Montesquieu, el equilibrio se conseguiría otorgando la función ejecutiva a un rey y dividiendo el Poder Legislativo entre la aristocracia y el público. Él no consideraba el Poder Judicial un poder en sí, ya que creía que las decisiones de los jueces deberían ser meras aplicaciones del deseo legislativo.<sup>4</sup> Incluso hoy los franceses se resisten en ver a los tribunales como un poder (*pouvoir*) gubernamental a la misma altura que las ramas legislativa y ejecutiva.<sup>5</sup> Estas ideas francesas tuvieron un impacto importante en México antes de la Revolución mexicana, e incluso hoy influyen algunas teorías sobre el proceso judicial.<sup>6</sup>

Los federalistas de Norteamérica, en cambio, predijeron un papel más activo para los tribunales. Consideraron al Poder Judicial como una tercera rama del gobierno, aunque algo débil, “el menos peligroso a los derechos políticos de la Constitución”,<sup>7</sup> afirmó Alexander Hamilton. “La independencia completa de las cortes de justicia es peculiarmente esencial en una Constitución

<sup>3</sup> Eckhoff, “The Relationship between Judicial and Political Branches of Government”, en *Zur Soziologie des Gerichtsverfahrens*, 1976, p. 14 (4 *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, ed. por L. Friedman y M. Rehbinder). James Madison, por ejemplo, escribió: “En construir un gobierno el cual ha de ser administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad cae en esto: primero hay que dejar que el gobierno controle al gobernado; y en el próximo punto obligarlo que se controle a sí mismo”.

*The Federalist* No. 51, 1961 ed., p. 264 (ed. por J. M. Dent & Sons Ltd.).

Además de utilizar la separación de poderes para limitar la soberanía, las democracias modernas también utilizan los derechos individuales ya establecidos y algunos usan el concepto de federalismo para mantener bajo control el poder gubernamental.

<sup>4</sup> C. Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, 6a. ed., 1793, p. 166 (trad. por T. Nugent). Para Montesquieu el sistema judicial debería ser *invisible et nulle*. Véase R. Wassermann, *Die richterliche Gewalt: Macht und Verantwortung des Richters in der modernen Gesellschaft*, 1985, p. v.

<sup>5</sup> R. David, *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology*, 1972, p. 27 (trad. por M. Kindred).

<sup>6</sup> J. Herget y J. Camil, *An Introduction to the Mexican Legal System*, 1978, p. 11; H. Fix-Zamudio, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, 1986, pp. 3-4, 31.

<sup>7</sup> *The Federalist* No. 78 (A. Hamilton), *supra* nota 3, p. 395.

limitada [. . .], cortes de justicia, cual deber es el declarar inválida toda acción contraria al contenido manifiesto de la Constitución”.<sup>8</sup> Los tribunales son “la fortaleza de una Constitución limitada contra la usurpación legislativa”.<sup>9</sup>

Después del desarrollo y uso del derecho en el Imperio romano y por la Iglesia católica, es difícil visualizar un gobierno sin derecho dentro de nuestra tradición occidental. El modo de los federalistas de ver la rama judicial de gobierno, existente hoy en Norteamérica, claramente ha prevalecido en las democracias actuales sobre la idea de Montesquieu adoptada por el gobierno francés. Los franceses, con un débil Consejo Constitucional limitado a inspecciones previas de legislación y un Consejo de Estado que decide casos administrativos y aconseja al gobierno, todavía permanece paralizado —especialmente en el estilo de opiniones judiciales— por su experiencia con los jueces de los *parlements del ancien régime*.<sup>10</sup> En la mayoría de las naciones de la Europa occidental y las Américas existe el Poder Judicial, normalmente basado en derecho y en particular una Constitución que otorga autoridad para refrenar actos ilegales o inconstitucionales de las ramas ejecutiva y legislativa. Los jueces son los guardianes del derecho.<sup>11</sup>

Seguramente, los franceses nos advertirán sobre el posible despotismo de jueces que se puede desarrollar. Se oye en Norteamérica, hablar de un imperialismo judicial. No hay juez que ejerza mayor autoridad que los jueces de la Suprema Corte de Estados Unidos. ¿Qué mecanismos pueden garantizar la responsabilidad de los jueces además de garantizar un núcleo de independencia de las ramas ejecutiva y legislativa?

Al considerar el tema de la responsabilidad, y su obvia pareja, la selección de jueces en Norteamérica o en otra democracia constitucional, uno debe inicialmente preguntar: ¿responsabilidad a qué? En nuestra tradición occidental, la respuesta inicial sería responsabilidad al derecho. Después del Siglo de las Luces el derecho debería ser algo distinto de la política, o en tal caso un tipo de política especializada. Mirjan Damaška, en cambio, en su brillante libro, *The Faces of Justice and State Authority*, argumenta que el Poder Judicial norteamericano está “caracterizado por una forma superficial, descentralización, y hostilidad hacia la legalidad, [. . .] más

<sup>8</sup> *Id.*, p. 396.

<sup>9</sup> *Id.*, p. 399.

<sup>10</sup> Beardsley, “Constitutional Review in France”, *Supreme Court Review*, 1975, pp. 189, 189-212, 256. Hoy en día la gente en Francia empieza lentamente a aceptar un sistema judicial más activo. Véase *id.*, pp. 225-259; Beardsley, “The Constitutional Council and Constitutional Liberties in France”, *20 American Journal of Comparative Law*, 1972, pp. 431-452.

<sup>11</sup> Véase en general J. Merryman y D. Clark, *Comparative Law: Western European and Latin American Legal Systems*, 1978, pp. 69-391, 740-798.

marcado que en ningún otro Estado industrial moderno”.<sup>12</sup> Él narra en una crónica cómo los jueces, a nivel de primera instancia, hacen acciones independientes sin mecanismos de control tales como promoción interna; los jueces dependen más de los votantes que les apoyan, que de sus superiores de apelación. No existe ningún entrenamiento para promover un punto de vista judicial uniforme tal como la Escuela Nacional de la Magistratura en Bordeaux, Francia.<sup>13</sup> Cualquiera de los miles de jueces de primera instancia (*trial judges*) pueden declarar un estatuto inconstitucional. Obviamente, tales libertades afectan negativamente la claridad y la uniformidad de la jurisprudencia.<sup>14</sup> Uno encuentra poco de la rígida actitud legal existente en la Europa continental: en América “los cambios discrecionales de criterios normativos son fácilmente aceptados y frecuentemente encomiados; las diversas pruebas para equilibrar, dejando bastante latitud para el que toma las decisiones, son preferidas a las reglas determinadas por el resultado”.<sup>15</sup> Al nivel apelativo, los jueces en su función ejercen poder en un “estilo personal de sistemas preburocráticos de dominio de Max Weber”.<sup>16</sup> Además, las *supreme courts* de los estados norteamericanos a menudo tienen poder discrecional para controlar sus listas de casos pendientes: “pueden valerse de sus instintos políticos y escoger esas materias que se dirijan a los más importantes temas políticos”, produciendo decisiones políticamente creativas en vez de legalmente estrechas.<sup>17</sup>

Recientemente, los partidarios del movimiento de *critical legal studies* en Norteamérica han redescubierto que lo que a menudo llamamos ley o derecho puede ser persuasivamente reclasificado como política. Miembros del movimiento ridiculizan la falsedad de la idea de que la ley o el razonamiento judicial puede ser objetivo y neutral. Los jueces no pueden hacer decisiones libres de preferencias políticas y personales, hábilmente aplicando estatutos o principios legales de casos anteriores.<sup>18</sup> Los *legal realists* de los años veinte y

<sup>12</sup> M. Damaška, *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, 1986, p. 232.

<sup>13</sup> *Id.*, pp. 233-234; véase H. Abraham, *The Judicial Process: An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France*, 4a ed., 1980, pp. 33-34.

<sup>14</sup> M. Damaška, *supra* nota 12, p. 233 n. 112, p. 234.

<sup>15</sup> *Id.*, p. 234.

<sup>16</sup> *Id.*, p. 233.

<sup>17</sup> *Id.*, p. 234 n. 114.

<sup>18</sup> Kairys, “Introduction”, en *The Politics of Law: A Progressive Critique*, 1982, pp. 1, 3-6 (ed. por D. Kairys). El juez Alvin Rubin argumenta que esto es cierto sólo para un pequeño porcentaje de casos donde el juez puede ejercer su poder de hacer derecho, algo permitido por derecho común. Rubin, “Does Law Matter? A Judge’s Response to the Critical Legal Studies Movement”, 37 *Journal of Legal Education*, 1987, pp. 307-314. No obstante, Rubin es un juez miembro de una élite ya que es del sistema judicial federal, donde el personal está seleccionado con más esmero que el personal de la mayoría de los sistemas judiciales estatales.

treinta de este siglo hicieron una crítica parecida en contra de las revaluaciones de ley del American Law Institute, en contra de la enseñanza por casos de Christopher Langdell en la Harvard Law School que se apoya en el concepto de ciencia legal, y finalmente en contra del conceptualismo en general.<sup>19</sup> ¿Debería ser la responsabilidad de los jueces responsabilidad a la política?

### III. SELECCIÓN DE JUECES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Durante la época colonial los reyes ingleses ejercían el poder de nombrar y de destituir a los jueces, que servían en las colonias al placer (*durante bene placito*) de la Corona.<sup>20</sup> Los colonos norteamericanos resintieron de tal manera este privilegio real que lo incluyeron en la lista de quejas hacia el rey George III en la Declaración de Independencia: “Él ha hecho a los jueces dependiente de su voluntad, para la tenencia de sus oficinas, y la suma y el pago de sus sueldos”.<sup>21</sup>

Para prevenir una excesiva influencia ejecutiva sobre la selección de jueces, ocho de los trece estados originales agregaron a sus constituciones una cláusula que daba a una o ambas cámaras legislativas el poder de elegir jueces estatales. Los cinco estados restantes modificaron el nombramiento judicial del Poder Ejecutivo para que miembros del consejo estatal del estado respectivo formasen parte de la decisión de nombramiento.<sup>22</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América estipula que el presidente propone y, con el consejo y permiso del Senado, asigna los ministros (*justices*) de la Suprema Corte.<sup>23</sup> Este proceso también es utilizado para nombramiento de los jueces (*judges*) federales.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> L. Friedman, *A History of American Law*, 1973, pp. 591-593; Mensch, “The History of Mainstream Legal Thought”, en *The Politics of Law: A Progressive Critique*, 1982, pp. 18, 26-29 (ed. por D. Kairys). Al comparar el actual sistema legal inglés y americano, Patrick Atiyah señala el alto grado de indeterminación del derecho en Norteamérica. Atiyah, “Lawyers and Rules: Some Anglo-American Comparisons”, 37 *Southwestern Law Journal*, 1983, pp. 545, 561-562.

<sup>20</sup> Re, “Judicial Independence and Accountability: The Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act of 1980”, 8 *Northern Kentucky Law Review*, 1981, pp. 221, 224.

<sup>21</sup> The Declaration of Independence, 1776, párrafo II (EE.UU.).

<sup>22</sup> A. Vanderbilt, *The Challenge of Law Reform*, 1955, p. 14.

<sup>23</sup> United States Constitution, 1789, art. II, § 2.

<sup>24</sup> Los jueces de apelación (fuera de la Suprema Corte) y de primera instancia bajo del artículo III de la Constitución, son “otros oficiales de los Estados Unidos”, protegidos por el artículo II, § 2, y como tales están sujetos a la misma regla para nombramiento y designación que los ministros de la Suprema Corte. L. Tribe, *American Constitutional Law*, 1978, pp. 49-50, 184; véase H. Abraham, *supra* nota 13, p. 24.

Las personas que elaboraron estas constituciones en el siglo dieciocho querían dar a los jueces mayor aislamiento del Poder Ejecutivo. Para conseguir este propósito la mayoría de los estados establecieron que un juez podría mantener posesión de su cargo durante su vida a condición de buen comportamiento (*good behavior*), una fórmula utilizada también para los jueces federales.<sup>25</sup>

Ya en la última parte del siglo dieciocho comenzaba a desarrollarse un ambiente hostil hacia los nombramientos judiciales por ser vistos como un servicio de favores. Hubo movimientos en contra de los tribunales que sugerían que entre los jueces había compadrazgos y que actuaban en protección mutua y contra la clase obrera. Democracia indica poner el control del gobierno y del derecho en manos del público. Tomás Jefferson no estaba de acuerdo con lo dicho en *Marbury v. Madison* en favor de otorgar revisión judicial sobre la legislación federal, porque pensaba que esto obstaculizaría el programa legislativo del partido democrático. En 1828, por deseo popular, Andrew Jackson fue elegido presidente. La democracia promovida por Jackson daba a entender que el medio público para controlar el derecho y su aplicación a la resolución de disputas era la elección de jueces.<sup>26</sup>

Ya en 1812 el estado de Georgia incluyó en su Constitución una enmienda que requería elecciones populares para la selección de jueces de tribunales inferiores. En 1832 Mississippi fue el primer estado que estableció el nombramiento de jueces a todos los niveles a través de elección directa. Poco después en 1846, Nueva York también estableció dicha regla, y durante la década siguiente quince de los veintinueve estados norteamericanos hicieron enmiendas a sus Constituciones estableciendo elección de jueces por los ciudadanos. A partir de estos cambios, cada estado que fuese a formar parte de la Unión tomaba las medidas necesarias para una elección similar de todos o algunos de sus jueces.<sup>27</sup>

Después de algunas décadas a muchos se hizo evidente que esta reforma popular había sido un fracaso. A menudo los jueces eran escogidos y manejados por maquinaciones políticas. Los jueces a menudo y con razón eran vistos por los abogados y el público como corruptos e incompetentes. La meta de la rama judicial, hallarse libre de influencias ajenas, simplemente no se había realizado. A raíz de esto la idea de elecciones judiciales no partidistas (*nonpartisan*), donde el partido político no participaría directamente en la campaña del juez, fue ganando apoyo. Ya para 1927 doce estados habían

<sup>25</sup> A. Vanderbilt, *supra* nota 22, p. 14; United States Constitution, art. III, § 1.

<sup>26</sup> L. Friedman, *supra* nota 19, pp. 110-111; E. Haynes, *The Selection and Tenure of Judges*, 1944, pp. 90-100.

<sup>27</sup> Berkson, "Judicial Selection in the United States: A Special Report", 64 *Judicature*, 1980, p. 176 [citado como: Berkson, "Special Report"]; E. Hayes, *supra* nota 26, p. 100.

## SELECCIÓN Y RESPONSABILIDAD DE JUECES

459

adoptado elecciones judiciales no partidistas.<sup>28</sup> De todas maneras, con elecciones partidistas o no partidistas se seguía viendo al derecho como demasiado político. La responsabilidad de los jueces dentro de un ambiente donde eran periódicamente candidatos para ser reelegidos era más responsabilidad política y no responsabilidad al derecho.

Al comienzo del siglo veinte y durante la era progresiva de la política norteamericana, el desencanto hacia las elecciones populares de jueces se hizo más visible. En 1906 Roscoe Pound dijo a la American Bar Association que obligando a los jueces a ser políticos destruía el respeto hacia la rama judicial.<sup>29</sup> Los críticos de las elecciones judiciales no partidistas se quejaban de que aún no había una elección popular real. Los candidatos para jueces eran normalmente seleccionados por los líderes de partidos políticos y presentados a un público carente de información incluso proveniente del partido respectivo.<sup>30</sup> Los letrados empezaron a sugerir un sistema de mérito para seleccionar a los jueces.<sup>31</sup> Se sumaron al coro organizaciones legales tales como la American Judicature Society en 1914 y la American Bar Association en 1937, pidiendo cualificaciones “legales” más exigentes para los jueces.<sup>32</sup>

Misuri en 1940 fue el primer estado en adoptar un sistema basado en mérito para la selección de jueces. Bajo este plan, utilizado hoy en Misuri para los jueces de su *supreme court* y sus *intermediate appellate courts*, se establece una junta independiente que propone candidatos formada por el presidente de la Corte Suprema como presidente de junta, tres abogados elegidos por la *state bar association*, y tres personas elegidas del público por el gobernador.<sup>33</sup> Los miembros no judiciales sirven términos alternos de seis años y representan tres distritos de Misuri. Cuando hay plazas judiciales vacantes la junta lo anuncia para así solicitar posibles candidatos. Una vez que los miembros de la junta intercambian opiniones sobre los candidatos se proponen tres para cada puesto vacante. Luego los nombres de los can-

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 176-177.

<sup>29</sup> Pound, “The Causes of Popular Dissatisfaction With the Administration of Justice”, tirada aparte en 20 *Journal of the American Judicature Society*, 1937, pp. 178, 186.

<sup>30</sup> Berkson, “Special Report”, *supra* nota 27, p. 177.

<sup>31</sup> Véase, p. ej., A. Kales, *Unpopular Government in the United States*, 1914, cap. 17; Laski, “The Technique of Judicial Appointment”, 24 *Michigan Law Review*, 1926, pp. 529-543.

<sup>32</sup> Berkson, “Selection of State Judges: Election or Appointment?”, en *Managing the State Courts: Text and Readings*, 1977, p. 134 (ed. por L. Berkson, S. Hays y S. Carbon) [citado como: Berkson, “State Judges”].

<sup>33</sup> Berkson, “Special Report”, *supra* nota 27, pp. 179, 182. Clay, Jackson, St. Louis, y Platte son condados de Misuri que emplean comisiones de propuestas de candidatos para jueces de primera instancia con jurisdicción general. Los otros condados usan elecciones partidarias. *Id.*, p. 184.

didatos se envían al gobernador, quien elige los jueces. Una vez elegido, el juez se queda un mínimo de un año en periodo de prueba para luego pasar a formar parte de una candidatura no partidista sin oposición. Se le pregunta al cuerpo electoral: “¿Debe permanecer el juez X en su cargo?” Si una mayoría vota “sí”, el *appellate judge* permanece en su cargo durante doce años. Si la mayoría vota “no”, el proceso de selección comienza de nuevo.<sup>34</sup>

El número de estados que utiliza el sistema de selección por mérito se ha ido incrementando desde 1960, cuando sólo cuatro estados utilizaban este sistema para sus jueces de las cortes supremas.<sup>35</sup> Hoy diecisiete estados utilizan comisiones de propuesta de candidatos para hacer una selección de candidatos antes de que sean elegidos para las cortes supremas, y quince estados utilizan estas comisiones para la selección de *general jurisdiction trial court judges*. Regionalismos políticos juegan un papel importante en la determinación de qué estados adoptarán el sistema de selección por mérito. Por eso los estados que más lo adoptaron para sus cortes supremas eran los estados del oeste central (Kansas, Indiana, Iowa, Misuri, Nebraska, Oklahoma), oeste lejano (Alaska, Arizona, Colorado, Hawaii, Wyoming) o el noreste (Delaware, Maryland, Massachusetts, Nueva York, Vermont). La Florida es el único estado del sur con una comisión de propuesta de candidatos para su *supreme court*.<sup>36</sup>

Al seguir el modelo de responsabilidad democrática, la mitad de los estados norteamericanos todavía tienen elecciones para los jueces de sus cortes supremas. En once de estos estados hay elecciones partidarias y en catorce elecciones no partidarias. La mayoría de los estados con elecciones partidarias está en el sur (Alabama, Arkansas, Georgia, Mississippi, Tennessee, Texas), pero dos estados populosos (Illinois, Pennsylvania) utilizan este sistema además de Nuevo México y West Virginia. Muchos estados tienen

<sup>34</sup> Berkson, “State Judges”, *supra* nota 32, pp. 137-138. California ha puesto en vigor un plan que pone a la inversa el procedimiento. El gobernador propone una persona para ocupar cada puesto judicial vacante. Una comisión de cualificación —compuesta por el presidente del tribunal supremo, el juez presidencial de la correspondiente corte de apelaciones, y el fiscal general— debe a continuación confirmar la propuesta. Si la propuesta es confirmada, el juez es elegido para servir durante un año pudiendo en el futuro presentarse a una elección retentiva sin oposición. La American Bar Association y la American Judicature Society se oponen a llamar a este proceso uno de mérito, porque el fiscal general y el presidente del tribunal supremo probablemente no rechazarían al candidato elegido por el gobernador, si no es por clara incompetencia. *Id.*, p. 138.

<sup>35</sup> Glick y Emmert, “Selection Systems and Judicial Characteristics: The Recruitment of State Supreme Court Judges”, 70 *Judicature*, 1987, pp. 228, 229.

<sup>36</sup> Berkson, “Special Report”, *supra* nota 27, pp. 178-180.

elecciones judiciales —quince partidarias y dieciocho no partidarias— para elegir *trial court judges*, incluso Nueva York (elección partidaria).<sup>37</sup>

Siguiendo con la tendencia de selección de jueces estatales por mérito, ha habido un esfuerzo para mejorar las cualificaciones de jueces federales. En 1945 la American Bar Association estableció lo que ha venido a ser el Standing Committee on Federal Judiciary. Dicho comité envía un estudio al Departamento de Justicia sobre cualquier candidato que el Departamento seriamente considera recomendar al presidente para ser nombrado. El estudio indica si el candidato es: 1) excepcionalmente cualificado; 2) adecuadamente cualificado; 3) cualificado, o 4) no cualificado. El Senate Judiciary Committee también recibe una copia del estudio, y le da mucha importancia a la hora de recomendar la aprobación del candidato al Senado en pleno.<sup>38</sup> El presidente Carter en 1977 continuó reduciendo las consideraciones políticas en el proceso de selección judicial cuando creó la United States Circuit Judge Nominating Commission, que tenía la función de hacer recomendaciones basadas en mérito.<sup>39</sup> El presidente Reagan, en cambio, no tardó en reintroducir el partido político en el proceso cuando estableció un departamento para la selección de candidatos judiciales basado en ideología política.

#### IV. RESPONSABILIDAD JUDICIAL: ¿AL DERECHO O A LA POLÍTICA

Al examinar los métodos de selección judicial en los Estados Unidos de Norteamérica, comprobamos que no existe un consenso sobre si la función del juez es prioritariamente legal o política. Sin una idea clara del proceso de decisión judicial es difícil medir la efectividad de los mecanismos de responsabilidad judicial. Sin un concepto central de lo que es responsabilidad, no se puede determinar adecuadamente si nuestros jueces son competentes o incompetentes. Todos estos puntos han de ser clarificados, creo yo, antes de que uno pueda discutir con inteligencia cuestiones de independencia y revisión judicial.

<sup>37</sup> *Id.*, pp. 178-180, 183-185. Además de elecciones y comisiones de propuesta de candidatos, hay otros dos métodos de seleccionar jueces que a veces se utilizan. Para jueces de la corte suprema, el gobernador es quien nombra los jueces en cuatro de los estados (incluyendo California), y en otros cuatro estados lo hace el cuerpo legislador. Con excepción de California, la retención de jueces se hace mediante reasignación después de finalizar el periodo de tenencia del cargo. *Id.*, pp. 178-180.

<sup>38</sup> H. Abraham, *supra* nota 13, pp. 26-30; Chase, "Federal Judges: The Appointing Process", 51 *Minnesota Law Review*, 1966, pp. 185, 188-200. Las clasificaciones del comité de la American Bar Association para los jueces de la Suprema Corte consisten en: 1) alto nivel de integridad, disposición judicial, y competencia profesional; 2) sin oposición, o 3) no cualificado. H. Abraham, *supra* nota 13, p. 28, n. 15.

<sup>39</sup> H. Abraham, *supra* nota 13, p. 30; Nelson, "Carter's Merit Plan: A Good First Step", 61 *Judicature*, 1977, p. 3.

### A. *La calidad de jueces en los Estados Unidos de Norteamérica*

En 1985 había aproximadamente novecientos jueces en la nómina federal y quince mil en la nómina estatal.<sup>40</sup> Según estas estadísticas es obvio que el ciudadano medio tiene más posibilidades de confrontar la justicia estado-unidense en un tribunal estatal. Mientras que la opinión, profesional y común, que generalmente se tiene de los jueces federales es de honestidad, competencia, y efectividad en la dispensación de justicia,<sup>41</sup> veremos cómo también son los jueces más cometidos a la responsabilidad legal. La cuestión es: ¿cómo son los jueces de los estados? ¿cómo son de honestos, competentes y efectivos?

Patrick Atiyah, un profesor de derecho de la Universidad de Oxford, al comparar el sistema legal norteamericano con el sistema inglés de hoy, hace mención del bajo nivel de competencia judicial norteamericano.

Jueces que carecen de un adecuado entendimiento jurídico, jueces que faltan en dedicar una atención adecuada a la evidencia o a los autos jurídicos (sea por pereza, descuido, o alcoholismo), jueces quienes carecen totalmente de un temperamento judicial y parecen ser incapaces de justamente investigar los temas o argumentos del caso, jueces cuales antecedentes o ideología los predisponen a pensar que, por ejemplo, la policía siempre (o nunca) da testimonio falso, y jueces que sufren de otros defectos bien conocidos por abogados, necesariamente tienen un impacto en la congruencia entre el derecho de los libros y decisiones judiciales actuales.<sup>42</sup>

John Langbein, un profesor de derecho de la Universidad de Chicago, escribe sobre la litigación en su ciudad natal:

La probable jurisdicción de mi pleito sería la corte estatal del condado de Cook, Illinois, y tengo que admitir que no me fío de la banca de esa corte. Los jueces son seleccionados por un proceso en el cual el criterio de suficiencia profesional es a lo mejor un valor incidental. Además, mientras personas decentes llegan hasta la corte del condado de Cook en números sorprendentes, los acontecimientos han demostrado que algunos de sus colegas son fulleros. Si mi pleito cae en las manos de un estúpido o un rufián,

<sup>40</sup> B. Curran, *The Lawyer Statistical Report: A Statistical Profile of the U.S. Legal Profession in the 1980s*, 1985, pp. 15-16; B. Curran, *Supplement to the Lawyer Statistical Report: The U.S. Legal Profession in 1985*, 1986, p. 3. Estas cifras están basadas en coeficientes de 1980 sobre abogados trabajando como jueces, en vez de otro tipo de oficiales de la corte o personal de apoyo.

<sup>41</sup> Véase, p. ej., Langbein, "The German Advantage in Civil Procedure", 52 *University of Chicago Law Review*, 1985, pp. 823, 854-855 n. 109.

<sup>42</sup> Atiyah, *supra* nota 19, p. 562.

me pondría un poco nervioso al aumentar la autoridad de éste sobre el procedimiento.<sup>43</sup>

John Gilligan, gobernador de Ohio desde 1971 hasta 1975, comentó lo siguiente sobre elecciones judiciales:

Es una prueba sanguinaria a la que hay que someterse. Pierde uno un año de su vida entregando cajillas de cerillos y llenando a parrilladas de salchichas. Existen abogados que serían jueces magníficos pero que no quieren someterse a tal follón.<sup>44</sup>

Por último, Herbert Brownell, anterior fiscal general del Estado y presidente de la American Judicature Society, dijo:

Revisemos el estado presente de nuestro establecimiento judicial. El verdadero problema no es la venalidad o la corrupción. [...] El problema es jueces mediocres; hombres a los cuales un juez ha descrito como los “ratones grises” del establecimiento judicial. [...] Son ejemplares en su lealtad a su partido político. Miran sobre un nombramiento judicial como una recompensa por su lealtad y devoción al partido, y consideran al servicio jurídico como una recompensa económica y social. Para ellos la audiencia no es más que un retiro cómodo. En otras palabras, son personas bien parecidas y ordinarias, de poco talento.<sup>45</sup>

## B. Responsabilidad política

Los jueces federales, que disponen de tenencia de cargo en vida, están efectivamente aislados de la mayoría de las responsabilidades políticas en Norteamérica. Según la Constitución norteamericana, sólo pueden ser destituidos por una acusación de “traición, soborno, u otros altos crímenes y delitos”.<sup>46</sup> Como el proceso de acusación comienza en la Cámara de Representantes, y es seguido a juicio en el Senado, acaba siendo un proceso de revisión política. Pero la destitución de jueces federales no ha sido empleada desde 1936, y sólo cuatro jueces han sido declarados culpables en la historia norteamericana.<sup>47</sup> Los debates públicos generales forman otro método de

<sup>43</sup> Langbein, *supra* nota 41, pp. 853-854; véase Nicholson y Weiss, “Funding Judicial Campaigns in the Circuit Court of Cook County”, 70 *Judicature*, 1986, pp. 17-25.

<sup>44</sup> Citado en Langbein, *supra* nota 41, p. 854 n. 107.

<sup>45</sup> Brownell, “Too Many Judges Are Political Hacks”, *Saturday Evening Post* (Apr. 18, 1964, tirada aparte en *Selected Readings: Judicial Selection and Tenure*, 1967, pp. 97-98 (ed. por G. Winters).

<sup>46</sup> United States Constitution, art. II, § 4.

<sup>47</sup> H. Abraham, *supra* nota 13, pp. 45-48; Cappelletti, “Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility”, 31 *American Journal of Comparative Law*, 1983, pp. 1, 23.

responsabilidad política, aunque más moderada. Algunos jueces federales probablemente valoran más el impacto que un caso importante puede tener en su comunidad local debido a que viven allí.<sup>48</sup>

Desde luego, la responsabilidad política fue la idea detrás del movimiento popular, en el siglo diecinueve, de reforma de elecciones judiciales para cada estado. Incluso hoy, sólo tres estados permiten a sus jueces de corte suprema estabilidad vitalicia. La mayoría de los estados establecen periodos de sólo seis a doce años. Para los jueces de *general jurisdiction trial courts*, los mismos tres estados (Massachusetts, New Hampshire, y Rhode Island) permiten estabilidad vitalicia. Para este tipo de juez otros estados permiten periodos de sólo cuatro o seis años.<sup>49</sup>

En 1986 un número de jueces de corte suprema perdieron sus puestos debido a responsabilidad política. Los californianos decidieron por un margen de 57 a 66 por ciento no retener a los jueces del tribunal supremo Joseph Grodin y Cruz Reynoso y tampoco al presidente del tribunal supremo Rose Bird. En total esta elección de retención de jueces costó doce millones de dólares, y culpó a dichos jueces de ser demasiado indulgentes con los criminales y de oponer la pena de muerte.<sup>50</sup> Desde entonces Joseph Grodin escribió:

Necesitamos demostrar, reconfirmar, el valor social por completo de tener una rama del gobierno sin ser sujetos al cabildeo o presión política; el valor social de insistir en la integridad judicial, en el derecho y deber de los jueces a decidir casos sobre principios razonados, aun cuando la decisión encuentre críticas en vez de aceptación.<sup>51</sup>

En Ohio, el presidente del tribunal supremo Frank Celebrezze fue derrotado en una elección partidaria por su oponente republicano. Supuestamente, dicho presidente había recibido cuantiosas contribuciones, algunas ocultadas (*laundered*), de un sindicato dominado por la mafia al que había ayudado cuando el jefe del sindicato fue acusado. Los fondos necesarios para la campaña del presidente del tribunal supremo y de otros dos jueces ascendieron a 2.5 millones de dólares. Y por último, en Carolina del Norte un

<sup>48</sup> Cappelletti, *supra* nota 47, pp. 28-29; Rheinstein, "Who Watches the Watchmen?", en *Interpretations of Modern Legal Philosophies: Essays in Honor of Roscoe Pound*, 1947, pp. 589, 594-596 (ed. por P. Sayre).

<sup>49</sup> Berkson, "Special Report", *supra* nota 27, pp. 179-180, 183-185.

<sup>50</sup> Schotland, "1986 —A Historic Year for Judicial Elections", 70 *Judicature*, 1987, p. 246; Wold y Culver, "The Defeat of the California Justices: The Campaign, the Electorate, and the Issue of Judicial Accountability", 70 *Judicature*, 1987, pp. 348, 353.

<sup>51</sup> Grodin, "Judicial Elections: The California Experience", 70 *Judicature*, 1987, pp. 365, 369.

recién nombrado presidente de tribunal supremo y otros dos jueces perdieron sus puestos en una elección partidaria.<sup>52</sup>

### C. Responsabilidad al derecho

Los esfuerzos para despolitizar la selección de jueces estatales ilustrado por el plan de mérito de Misuri y el incremento de tenencia y seguridad mediante elecciones de retención (sin oponentes) formaron parte de un esfuerzo mayor enfocado a profesionalizar el sistema legal en Norteamérica.<sup>53</sup> Los abogados del siglo veinte no iban a ser educados siendo aprendices, sino iban a ser educados en facultades de derecho de universidades según el modelo de Harvard. La Association of American Law Schools se encargaría de la supervisión de la educación legal del país. La American Judicature Society se encargaría de la reforma de tribunales y la administración judicial. El American Law Institute, a través de sus interpretaciones legales, organizaría y reformaría las reglas legales, y la American Bar Association supervisaría todas estas y otras áreas de derecho.

Los métodos existentes en Norteamérica para mantener responsabilidad al derecho son relativamente pobres comparados con los métodos de la Europa occidental.<sup>54</sup> En Norteamérica los métodos más eficaces se encuentran en el sistema judicial federal donde la Suprema Corte es responsable de mantener el constitucionalismo democrático. A su vez, las *circuit courts of appeals* ayudan a obtener uniformidad de interpretación sobre la ley federal cuando revisan apelaciones de las *district courts*. La responsabilidad legal es obtenida mediante la práctica de elaboradas opiniones escritas, lo cual requiere que los jueces formen sus conclusiones basados en la razón en vez de la preferencia personal.

Recientemente, el Congreso aprobó el Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act of 1980.<sup>55</sup> Esta ley dio a la Suprema Corte el poder incipiente de control disciplinario sobre jueces federales. Cualquier persona puede presentar la queja en escrito cuando un juez “no pueda ejecutar todos sus deberes oficiales por razón mental o incapacidad física”,

<sup>52</sup> Schotland, *supra* nota 50, p. 246.

<sup>53</sup> Hall y Aspin, “What Twenty Years of Judicial Retention Elections Have Told Us”, 70 *Judicature*, 1987, pp. 340-341. En diez estados estudiados durante veinte años, sólo 1,2 por ciento de los jueces fueron derrotados en elecciones de retención. *Id.*, p. 347.

<sup>54</sup> Véase, p. ej., Clark, “The Selection and Accountability of Judges in West Germany: Implementation of a *Rechtsstaat*”, 61 *Southern California Law Review*, 1988, p. 1795.

<sup>55</sup> Pub. L. No. 96-458, 94 Statutes at Large 2035 (1980) (enmendando 28 United States Code §§ 331-332, 371-372, 604); véase Re, *supra* nota 20.

y si, además, él “ha tomado parte en conducta prejudicial a la administración eficaz y expedita de las decisiones de los tribunales”.<sup>56</sup> Si el juez principal de un circuito decide que una queja merece investigación, nombrará un comité para investigar los hechos. Si se establece culpa, hay varias opciones desde certificar la incapacidad del juez, pedir su reasignación voluntaria, mandar un paro de sus casos, o hacerle una censura o reprimenda pública o privada.<sup>57</sup>

El grado de responsabilidad al derecho en el sistema de tribunales estatales es menor que en el sistema federal debido a varias razones. Se emplea menos dinero en la estructura institucional —edificios, personal, tecnología— para coordinar la administración judicial. Salarios más reducidos son comunes para jueces estatales, lo cual atrae personal menos competente. También el cuerpo de leyes estatales está en más desorden, haciendo la labor de responsabilidad difícil sean cuales sean las posibilidades económicas. En los últimos treinta años algunos estados han intentado remediar estas deficiencias. Además de una determinación para mejorar los recursos financieros, el desarrollo importante ha sido conceder al sistema judicial poderes de autogobernación para intentar reconstruir la confianza en la imparcialidad y sinceridad del sistema oficial de justicia. Este poder de disciplina sobre jueces lo ejercen un tribunal especial o una comisión de jueces, abogados y gente común que investiga las quejas presentadas.<sup>58</sup>

## V. INDEPENDENCIA JUDICIAL

Si el derecho puede ser separado de la política, entonces la tarea de aplicar las normas legales a través de un sistema de tribunales debe mantenerse apartado de las ramas políticas del gobierno. La independencia judicial se mantiene en el sistema federal mediante la estabilidad por vida de jueces, y la prohibición constitucional de reducción de su compensación establecida por el Congreso.<sup>59</sup> Hemos visto que sólo tres de los estados permiten la estabilidad por vida para el cargo del juez. Un nuevo nombramiento legislativo o gubernativo, empleado en seis estados para sus tribunales supremos,

<sup>56</sup> 28 U.S.C. § 372(c) (1).

<sup>57</sup> *Id.*, §§ 372(c) (4), (6).

<sup>58</sup> Hays, “Discipline and Removal of State Court Judges”, en *Managing the State Courts: Text and Readings*, 1977, pp. 150, 155 (ed. por L. Berkson, S. Hays y S. Carbon). California estableció la Judicial Qualifications Commission en 1960, y Nueva York formó su Court on the Judiciary en 1948. *Id.*, pp. 156-161; véase Anderson, “Judicial Accountability: Scandinavia, California & The U.S.A.” 28 *American Journal of Comparative Law*, 1980, pp. 393, 402-412.

<sup>59</sup> United States Constitution, art. III, § 1.

acarrea peligros obvios para la independencia judicial de esas ramas políticas.<sup>60</sup> Además, las elecciones —incluso retentivas— pueden hacer difícil para el juez tomar una postura impopular sobre el derecho, algo de seria preocupación para temas antimayoritarios tales como étnicos, minorías religiosas, o humanitarios.

## VI. EL SISTEMA JUDICIAL EN MÉXICO

Carl Schwarz ha informado extensamente sobre la función importante de los jueces federales mexicanos como intermediarios entre teoría constitucional y política pura. Los casi setenta jueces de distrito, en el Distrito Federal y en cuarenta y un otras ciudades y pueblos, conocen casos civiles y penales basados en ley federal, además de agravios de abusos de autoridad gubernamental en violación de la Constitución mexicana. Estos jueces federales disfrutaban de una independencia considerable de la rama ejecutiva del gobierno.<sup>61</sup>

De todas maneras hay muchas mejoras posibles. Por ejemplo, Eduardo Pallares demostró interés a la amenaza al sistema judicial federal —a sus más altos niveles— que existe debido a permitir que el presidente nombre magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal y ministros de la Suprema Corte, acción sujeta a confirmación de la Cámara de Diputados.<sup>62</sup> Él escribió que:

la administración de justicia sufrirá la influencia de las fuerzas políticas en juego, de las relaciones personales y de la voluntad más o menos caprichosa del [presidente, quien ha nombrado] personas que no merecen semejante honor, y entre las cuales han figurado incluso, los que carecían del título de abogado o se desprestigiaron, ya sea por su ignorancia o por su codicia.<sup>63</sup>

Pallares también mencionó que la estabilidad de cargo de estos jueces de tribunales superiores —seis años— era demasiado corta para tener independencia judicial efectiva.<sup>64</sup> El sistema actual “es malo porque da lugar a que

<sup>60</sup> Berkson, “Special Report”, *supra* nota 27, pp. 179-180.

<sup>61</sup> Schwarz, “Rights and Remedies in the Federal District Courts of Mexico and the United States”, 4 *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 1977, pp. 67-68; Schwarz, “Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico”, 3 *California Western International Law Journal*, 1973, pp. 260, 329-332; véase Schwarz, “Exhaustion of Administrative Remedies under the Mexican Writ of Amparo”, 7 *California Western Law Review*, 1971, p. 331.

<sup>62</sup> E. Pallares, *Derecho procesal civil*, 12a. ed., 1986, pp. 327, 332-333; véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 73, § VI y art. 96.

<sup>63</sup> E. Pallares, *supra* nota 62, p. 332.

<sup>64</sup> *Id.* pp. 333-334, 336.

las influencias políticas, las amistades, y las personas que saben adular y humillarse ante el representante del Poder Ejecutivo, sean las favorecidas con los nombramientos que no merecen".<sup>65</sup>

Cuando se mira hacia abajo de la escalera jerárquica de los tribunales federales de distrito, o incluso el sistema judicial estatal, uno encuentra que hay un gran descontento con la corrupción y la incompetencia.<sup>66</sup> El anterior presidente de la Suprema Corte, Euquerio Guerrero, ha sumado su voz al coro de crítica contra la corrupción en la profesión legal.<sup>67</sup>

Desafortunadamente, corrupción e incompetencia son características de los sistemas judiciales de México y Estados Unidos de América. Aun siendo esto cierto, algún progreso se está consiguiendo para profesionalizar estos sistemas. Para la mejor educación y entrenamiento de jueces en México, la Suprema Corte dispone del Instituto de Especialización Judicial y otras entidades (centros de estudios judiciales) que han sido establecidas por los tribunales superiores en el Distrito Federal (en 1985) y en Jalisco (en 1983).<sup>68</sup> Los dos países seguramente podrán aprender más si, en vez de mirarse el uno al otro, estudian la carrera judicial en Europa, especialmente la de Francia o Alemania. Algunos mexicanos apoyan la idea de una carrera judicial totalmente financiada para así traer más honestidad y habilidad a la administración de la justicia.<sup>69</sup> El presidente Álvaro Obregón iba por buen camino cuando, poco después del trazado de la Constitución de 1917, dijo que es infructuoso creer que haciendo ley se puede abolir maldad y corregir cada injusticia. Dijo que lo que México necesita realmente son hombres honrados e inteligentes para aplicar leyes buenas.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> *Id.* p. 333.

<sup>66</sup> G. Margadant S., *An Introduction to the History of Mexican Law*, 3a. ed., 1983, p. 329 (trad. por E. Ursúa-Cocke); Sepúlveda, "La crisis actual del derecho en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 12, 1979, pp. 487-492.

<sup>67</sup> E. Guerrero L., *Algunas consideraciones de ética profesional para los abogados*, 2a. ed., 1982, p. 9.

<sup>68</sup> H. Fix-Zamudio, *supra* nota 6, p. 34.

<sup>69</sup> G. Margadant S., *supra* nota 66, pp. 329, 361; E. Pallares, *supra* nota 62, pp. 334-335.

<sup>70</sup> Citado en Bernstein, "El derecho y el hecho: Law and Reality in the Mexican Criminal Justice System", 8 *Chicano Law Review*, 1985, pp. 40, 60.