

# Corte Suprema de los Estados Unidos *Loper bright enterprises et al., V. Raimondo, secretary of commerce, et al.\** Certiorari contra la Corte de Apelaciones de EE.UU. Para el circuito del distrito de Columbia [28 De junio, 2024]

Pablo Méndez

## Voto de Mayoría

El JUEZ ROBERTS redactó la opinión de la Corte.

Desde nuestra decisión en el caso *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*,<sup>1</sup> a veces hemos exigido a los tribunales el ser deferentes a las interpretaciones «permisibles» que las agencias administrativas hacen de las leyes que ellas administran, incluso cuando un tribunal revisor interpreta la disposición legal de manera diferente. En estos casos, decidimos si tal doctrina debe ser revocada.

I

Nuestra doctrina *Chevron* exige que los tribunales utilicen un esquema de dos pasos para interpretar las leyes administradas por los agencias federales. Después de determinar que un caso satisface las diversas condiciones previas que hemos establecido para que se aplique *Chevron*, un tribunal revisor debe evaluar primero «si el Congreso se ha pronunciado correctamente sobre la materia precisa en cuestión».<sup>2</sup> Si, y sólo si, la intención del Congreso es «clara», ese es el final de la discusión.<sup>3</sup> Pero si el tribunal determina que «la ley no dice nada o es ambigua con respecto

\* Traducción libre de Pablo Méndez, Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

NdT N°1: Para facilitar la comprensión de lectores en castellano, las notas se han incluido a pie de página y no en el cuerpo del documento, como la Corte Suprema de EE.UU. lo hace en su versión original. NdT N° 2: Las notas al pie del texto original están expresadas en negrita y entre corchetes, para mantener la misma numeración del texto en inglés.

<sup>1</sup> 467 U.S. 837 (1984).

<sup>2</sup> *Id.* en 842.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Artículo recibido el 10 de diciembre de 2024 y aceptado el 11 de diciembre de 2024

a la cuestión específica», el tribunal debe, en el segundo paso de *Chevron*, ser deferente a la interpretación de la agencia si «se basa en una interpretación permisible del estatuto».<sup>4</sup> En cada uno de los casos que nos ocupan, los tribunales revisores aplicaron el esquema de *Chevron* para resolver a favor de la Administración diversas impugnaciones a un mismo reglamento [*rule*] de una agencia.

A

Antes de 1976, los buques extranjeros no regulados dominaban la pesca en las aguas internacionales frente a la costa de EE.UU., que quedaba a sólo 12 millas náuticas de la costa.<sup>5</sup> El Congreso promulgó la Ley Magnuson-Stevens sobre Conservación y Gestión de la Pesca [*Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act*] (“MSA” por sus siglas en inglés), reconociendo el exceso de pesca resultante y la necesidad de una buena gestión de las fuentes de pesca.<sup>6</sup> La MSA y posteriores enmiendas ampliaron la jurisdicción de Estados Unidos a 200 millas náuticas más allá del mar territorial estadounidense y reivindicaron «la autoridad exclusiva de gestión pesquera sobre todos los peces» dentro de esa zona, conocida como «zona económica exclusiva».<sup>7</sup> El Servicio Nacional de Pesquerías Marinas [*National Marine Fisheries Service*] (“NMFS”, por sus siglas en inglés) administra la MSA por delegación del Secretario de Comercio.

La MSA estableció ocho consejos regionales de gestión pesquera compuestos por representantes de los Estados ribereños, las

<sup>4</sup> *Id.* en 843.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, S. Rep. N° 94-459, pp. 2-3 (1975).

<sup>6</sup> Véase 90 Stat. 331 (codificada en su versión modificada en 16 U. S. C. §1801 y siguientes).

<sup>7</sup> §1811(a); véase la Proclamación Presidencial N° 5030, 3 CFR 22 (1983 Comp.); §§101, 102, 90 Stat. 336.

partes interesadas en la pesca y el NMFS.<sup>8</sup> Los consejos elaboran planes de gestión pesquera que el NMFS aprueba y promulga como reglamentos [*regulations*] definitivos.<sup>9</sup> Al servicio de los objetivos de conservación y gestión de la pesca que establece la ley,<sup>10</sup> la MSA exige que se incluyan en estos planes determinadas disposiciones, como «un mecanismo para especificar los límites anuales de capturas... a un nivel tal que no se produzca sobrepesca».<sup>11</sup> Los planes también pueden incluir normas discrecionales adicionales.<sup>12</sup> Por ejemplo, los planes pueden «prohibir, limitar, condicionar o exigir el uso de determinados tipos y cantidades de artes, buques o equipos de pesca»,<sup>13</sup> «reservar una parte de la captura biológica admisible de la pesquería para su uso en investigación científica»,<sup>14</sup> y «establecer otras medidas, requisitos o condiciones y restricciones que se consideren necesarios y adecuados para el control y la gestión de la pesquería».<sup>15</sup>

Para lo que aquí interesa, un plan también puede requerir que «uno o más inspectores [*observers*] se lleven a bordo» de los buques nacionales «con el fin de recopilar los datos necesarios para la conservación y gestión de la pesquería».<sup>16</sup> La MSA especifica tres grupos que deben cubrir los costes asociados a los inspectores: (1) los buques pesqueros extranjeros que faenan en la zona económica exclusiva (que *deben* llevar inspectores),<sup>17</sup> (2) buques que participen en determinados programas de acceso limitado, que imponen cuotas que permiten a los pescadores capturar únicamente cantidades específicas del total admisible de capturas de una pesquería;<sup>18</sup> y (3) buques dentro de la jurisdicción del Consejo del Pacífico Norte, donde operan muchas de las empresas pesqueras comerciales más grandes y prósperas del país.<sup>19</sup> En los dos últimos casos, el MSA limita expresamente las tasas correspondientes al dos o el tres por ciento del valor de la pesca capturada en los buques.<sup>20</sup> Y, en general, autoriza al Secretario a imponer «sanciones» cuando «algún pago

exigido por los servicios de inspección prestados a (o contratados por) un propietario u operador... no se haya enterado».<sup>21</sup>

La MSA no contiene disposiciones similares sobre si se puede exigir a los pescadores de arenque del Atlántico que soporten los costos asociados a los inspectores requeridos por un plan. Y en cierto momento, el NMFS financió íntegramente la cobertura de inspectores que el Consejo de Gestión Pesquera de Nueva Inglaterra exigía en su plan para la pesquería de arenque del Atlántico.<sup>22</sup> En 2013, sin embargo, el consejo propuso modificar sus planes de gestión de la pesca para exigir a los pescadores que pagasen por los inspectores, en caso que el financiamiento federal no estuviese disponible. Varios años después, el NMFS promulgó un Reglamento [*Rule*] aprobando la modificación.<sup>23</sup>

En lo que respecta a la pesquería de arenque del Atlántico, el Reglamento creó un programa financiado por la industria cuyo objetivo es garantizar la cobertura del 50% de las expediciones realizados por buques con determinados tipos de permisos. En virtud de dicho programa, los representantes de los buques deben «declararse en» una pesquería antes de iniciar una expedición, notificando al NMFS el viaje y anunciando las especies que el buque pretende capturar. Si el NMFS determina que es necesario un inspector, pero se niega a asignar uno pagado por la Administración, el buque debe contratar y pagar a un inspector externo certificado por la misma. El NMFS estimó que el coste de dicho inspector ascendería a \$710 diarios, lo que reduciría los ingresos anuales del armador hasta en un 20%<sup>24</sup>.

## B

Los recurrentes Loper Bright Enterprises, Inc., H&L Axelsson, Inc., Lund Marr Trawlers LLC y Scombus One LLC son empresas familiares que operan en la pesquería de arenque del Atlántico. En febrero de 2020, impugnaron el Reglamento dictado bajo la MSA<sup>25</sup>, que incorpora la Ley de Procedimiento Administrativo (“APA” por sus siglas en inglés)<sup>26</sup>. En la parte pertinente, alegaron que la MSA no autoriza al NMFS a obligarles a pagar por los inspectores

<sup>8</sup> Véase 16 U.S.C. §§1852(a), (b).

<sup>9</sup> Véanse §§1852(h), 1854(a).

<sup>10</sup> Véase §1851(a).

<sup>11</sup> Véase §1853(a)(15).

<sup>12</sup> Véase §1853(b).

<sup>13</sup> §1853(b)(4).

<sup>14</sup> §1853(b)(11).

<sup>15</sup> §1853(b)(14).

<sup>16</sup> §1853(b)(8).

<sup>17</sup> Véanse §§1821(h)(1)(A), (h)(4), (h)(6).

<sup>18</sup> Véanse §§1802(26), 1853a(c)(1)(H), (e)(2), 1854(d)(2).

<sup>19</sup> Véase §1862(a).

<sup>20</sup> Véanse §§1854(d)(2)(B), 1862(b)(2)(E).

<sup>21</sup> §1858(g)(1)(D).

<sup>22</sup> Véase 79 Fed. Reg. 8792 (2014).

<sup>23</sup> Véase 85 Fed. Reg. 7414 (2020).

<sup>24</sup> Véase *id.* en 7417-7418.

<sup>25</sup> 16 U.S.C. §1855(f).

<sup>26</sup> 5 U.S.C. §551 y siguientes.

exigidos por un plan de gestión pesquera. El Tribunal de Distrito emitió sentencia sumaria [*summary judgment*] en favor de la Administración. Concluyó que la MSA sí autorizaba el Reglamento, pero señaló que incluso si los «argumentos de estos demandantes fueran suficientes para plantear una ambigüedad en el texto legal», la deferencia a la interpretación de la agencia estaría justificada en virtud de *Chevron*<sup>27</sup>.

Una sala dividida de la Corte del Circuito de D.C. confirmó la decisión<sup>28</sup>. El voto de mayoría abordó varias disposiciones del MSA y concluyó que no era «totalmente inequívoco» que el NMFS pueda exigir a los pescadores de arenque del Atlántico que paguen por los inspectores<sup>29</sup>. Dado que quedaba «alguna duda» sobre la intención del Congreso<sup>30</sup>, el tribunal procedió al segundo paso de *Chevron* y consideró que la interpretación de la agencia era una interpretación «razonable» de la MSA<sup>31</sup>. En su voto disidente, el juez Walker concluyó que el silencio del Congreso sobre los inspectores financiados por la industria para la pesquería de arenque del Atlántico –junto con la disposición expresa de tales inspectores en otras pesquerías y en buques extranjeros– indicaba inequívocamente que el NMFS carecía de potestades para «exigir a los pescadores [de arenque del Atlántico] que paguen los salarios de los inspectores en el mar».<sup>32</sup>

C

Los recurrentes *Relentless Inc.*, *Huntress Inc.* y *Seafreeze Fleet LLC* son propietarias de dos buques que faenan en la pesquería de arenque del Atlántico: el F/V *Relentless* y el F/V *Persistence*. [1] Estos buques utilizan equipo de arrastre de fondo de malla pequeña y pueden congelar el pescado en el mar, por lo que pueden capturar más especies de peces y realizar viajes más largos que otros buques (de unos 10 a 14 días, frente a los 2 a 4 días más habituales). En consecuencia, en cada expedición suelen declararse por varias pesquerías para poder capturar todo lo que el océano les ofrece. Si tales buques se declaran en la pesquería de arenque atlántico para una expedición deter-

minada, deben llevar un inspector para tal expedición en caso de que el NMFS seleccionare dicha expedición para cobertura, incluso si acaban capturando menos arenque que otros buques, o ningún arenque en absoluto.

Este grupo de recurrentes, al igual que los del caso del Circuito de D.C., presentó una demanda impugnando el Reglamento por no estar autorizado por la MSA. El Tribunal de Distrito, al igual que el del Circuito de D.C., guardó deferencia a la interpretación del NMFS en virtud de *Chevron* y, por tanto, concedió el sentencia sumaria [*summary judgment*] en favor de la Administración<sup>33</sup>.

La Corte del Primer Circuito confirmó<sup>34</sup>. Se basó en la «norma por defecto» de que las empresas reguladas deben asumir los costos de cumplimiento, así como en la disposición sobre sanciones del MSA, la sección 1858(g) (1)(D).<sup>35</sup> Y rechazó el argumento de los recurrentes de que la autorización legal expresa de tres programas de financiación del sector demostraba que el NMFS carecía de la amplia potestad implícita en la que se amparaba para implantar un programa de este tipo para la pesquería de arenque del Atlántico<sup>36</sup>. Finalmente, la corte concluyó que «[l]a interpretación que hace la agencia de su potestad para exigir monitores en el mar pagados por los propietarios de los buques regulados no “excede los límites de lo permisible”»<sup>37</sup>. Al llegar a esa conclusión, la Corte del Primer Circuito declaró que estaba aplicando el esquema de dos pasos de *Chevron*<sup>38</sup>. Pero no explicó qué aspectos de su análisis eran relevantes para cada uno de los dos pasos de *Chevron*. Del mismo modo, se negó a decidir si el resultado era «producto del paso uno o del paso dos de *Chevron*»<sup>39</sup>.

Concedimos certiorari en ambos casos, limitado a la cuestión de si *Chevron* debe ser anulado o aclarado<sup>40</sup>. [2]

<sup>27</sup> 544 F. Supp. 3d 82, 107 (DC 2021); véase *id.*, en 103-107.

<sup>28</sup> Véase 45 F. 4th 359 (2022).

<sup>29</sup> *Id.* en 366.

<sup>30</sup> *Id.* en 369.

<sup>31</sup> 45 F. 4th, en 370.

<sup>32</sup> *Id.* en 375.

[Nota al pie N° 1] Para los marineros de agua dulce, «F/V» es simplemente la designación de un buque pesquero [*fishery vessel*].

<sup>33</sup> Véase 561 F. Supp. 3d 226, 234-238 (RI 2021).

<sup>34</sup> Véase 62 F. 4th 621 (2023).

<sup>35</sup> Véase *id.* en 629-631.

<sup>36</sup> Véase *id.* en 631-633.

<sup>37</sup> *Id.* en 633-634 (citando *Barnhart v. Walton*, 535 U. S. 212, 218 (2002); alteración en el original).

<sup>38</sup> 62 F. 4th, en 628.

<sup>39</sup> *Id.*, en 634.

[Nota al pie N° 2] Ambas demandas también planteaban cuestiones relativas a la coherencia de la norma con el MSA. Véase Petición de Cert. en No. 22-451, p. i; Petición de Cert. en No. 22-1219, p. ii. No concedimos el certiorari con respecto a esas cuestiones y, por lo tanto, no las abordamos.

<sup>40</sup> Véase 01 U. S. \_\_\_\_ (2023); 598 U. S. \_\_\_\_ (2023).

## II

## A

El Artículo III de la Constitución le entrega al Poder Judicial Federal la responsabilidad y el poder de resolver «Casos» y «Controversias»: disputas concretas con consecuencias para las partes implicadas. Los Redactores de la Constitución [*Framers*] comprendieron que las leyes que los jueces aplicarían necesariamente para resolver esas disputas no siempre serían claras. Ellos, conscientes de los límites del lenguaje humano y de la previsión, anticiparon que «[t]odas las leyes nuevas, aunque redactadas con la mayor habilidad técnica y aprobadas con la deliberación más completa y madura», serían «más o menos oscuras y equívocas, hasta que su significado» se resolviera «mediante una serie de discusiones y adjudicaciones particulares».<sup>41</sup>

Los Redactores de la Constitución también previeron que la «interpretación final de las leyes» sería «competencia propia y peculiar de los tribunales».<sup>42</sup> A diferencia de los poderes políticos, los tribunales no ejercerían «ni la Fuerza ni la Voluntad, sino simplemente su criterio».<sup>43</sup> Para asegurar la «administración constante, recta e imparcial de las leyes», los Redactores estructuraron la Constitución para permitir que los jueces ejercieran ese criterio independiente de la influencia de los poderes políticos del Estado.<sup>44</sup>

Esta Corte adoptó desde el principio la concepción de la función judicial de los Redactores de la Constitución. En la decisión fundacional *Marbury v. Madison*, el Presidente del Corte Suprema, el Juez Marshall declaró en un pasaje famoso que «[e]s enfáticamente competencia y deber del área judicial decir cuál es el derecho»<sup>45</sup>. Y en las décadas siguientes, la Corte consideró que «interpretar las leyes, en última instancia», era un «deber solemne» del Poder Judicial.<sup>46</sup> Cuando se cuestionaba el significado de una ley, la función judicial era «interpretar la ley del Congreso para determinar los derechos de las partes».<sup>47</sup>

<sup>41</sup> El *Federalista* N° 37, p. 236 (J. Cooke ed. 1961) (J. Madison).

<sup>42</sup> *Id.*, núm. 78, en 525 (A. Hamilton).

<sup>43</sup> *Id.*, en 523.

<sup>44</sup> *Id.*, en 522; véase *id.*, en 522-524; *Stern v. Marshall*, 564 U. S. 462, 484 (2011).

<sup>45</sup> 1 Cranch 137, 177 (1803).

<sup>46</sup> *United States v. Dickson*, 15 Pet. 141, 162 (1841) (Juez Story, por la Corte).

<sup>47</sup> *Decatur v. Paulding*, 14 Pet. 497, 515 (1840).

Sin embargo, la Corte también reconoció desde un comienzo que el ejercicio de un criterio independiente a menudo incluía el debido respeto a las interpretaciones que el Poder Ejecutivo hacía de las leyes federales. Por ejemplo, en *Edwards' Lessee v. Darby*,<sup>48</sup> la Corte explicó que «[e]n la interpretación de una ley dudosa y ambigua, la interpretación contemporánea de aquellos que fueron llamados a actuar bajo la ley, y fueron designados para llevar sus disposiciones a efecto, tiene derecho a un gran respeto».<sup>49</sup>

Dicho respeto se consideraba especialmente justificado cuando una interpretación del Poder Ejecutivo era aproximadamente contemporánea a la promulgación de la ley y se mantenía constante a lo largo del tiempo.<sup>50</sup> Esto se debe a que «la "práctica del gobierno" de larga data» —como cualquier otra ayuda interpretativa— «puede informar la determinación [de un tribunal] de "cuál es la ley"».<sup>51</sup> Esta Corte también otorgó «la más respetuosa consideración» a las interpretaciones del Poder Ejecutivo, simplemente porque «[l]os funcionarios en cuestión [eran] por lo general personas capaces y expertas en la materia», quienes eran «[n]o pocas veces... los redactores de las mismas leyes que posteriormente [debían] interpretar».<sup>52</sup>

«Respeto», sin embargo, era sólo eso. Las opiniones del Poder Ejecutivo pueden informar el criterio del Poder Judicial, pero no lo sustituyen. Independientemente del respeto que mereciera una interpretación del Poder Ejecutivo, un juez «ciertamente no está obligado a adoptar la interpretación dada por el jefe de un departamento ejecutivo».<sup>53</sup> De lo contrario, el criterio judicial no sería independiente en absoluto. Como dijo el Juez STORY, «en los casos en que el propio criterio [de un tribunal]... difiere del de otros altos funcionarios», el tribunal «no tiene libertad para rendirse o renunciar de él».<sup>54</sup>

<sup>48</sup> 12 Wheat. 206 (1827).

<sup>49</sup> *Id.* en 210; véase también *United States v. Vowell*, 5 Cranch 368, 372 (1809) (Juez MARSHALL, por la Corte).

<sup>50</sup> Ver *Dickson*, 15 Pet., en 161; *United States v. Alabama Great Southern R. Co.*, 142 U.S. 615, 621 (1892); *National Lead Co. v. United States*, 252 U.S. 140, 145-146 (1920).

<sup>51</sup> *NLRB v. Noel Canning*, 573 U.S. 513, 525 (2014) (citando en primer lugar *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheat. 316, 401 (1819); luego citando a *Marbury*, 1 Cranch, en 177).

<sup>52</sup> *United States v. Moore*, 95 U.S. 760, 763 (1878); véase también *Jacobs v. Prichard*, 223 U. S. 200, 214 (1912).

<sup>53</sup> *Decatur*, 14 Pet., en 515; véase también *Burnet v. Chicago Portrait Co.*, 285 U. S. 1, 16 (1932).

<sup>54</sup> *Dickson*, 15 Pet., en 162.

B

El New Deal marcó el comienzo de una «rápida expansión del proceso administrativo».<sup>55</sup> Pero a medida que proliferaban nuevas agencias con nuevas potestades, la Corte siguió adhiriendo al entendimiento tradicional de que las cuestiones de derecho debían ser decididas por los tribunales, ejerciendo un criterio independiente.

Durante este período, esta Corte a menudo trataba las determinaciones de hecho de la agencia como vinculantes para los tribunales, siempre que hubiera «pruebas para respaldar dichas conclusiones».<sup>56</sup> «Cuando la propia legislatura actúa dentro del amplio campo de la discreción legislativa», razonó la Corte, «sus determinaciones son concluyentes».<sup>57</sup> Por lo tanto, el Congreso podía «designar a un agente para actuar dentro de esa esfera de autoridad legislativa» y «dotar a dicho agente de una potestad para realizar determinaciones de hecho que fuesen concluyentes, siempre que se cumplan los requisitos del debido proceso que sean especialmente aplicables a tal agencia, tales como respetar una audiencia justa y no actuar arbitrariamente, sino que sobre la base de pruebas».<sup>58</sup>

Pero esta Corte no extendió una deferencia similar a las resoluciones de las agencias sobre cuestiones de *derecho*. En cambio, en repetidas ocasiones dejó claro que «la interpretación del significado de las leyes, aplicada a controversias justiciables», era «una función exclusivamente judicial».<sup>59</sup> La Corte entendió, en palabras del Juez BRANDEIS, que «[l]a supremacía del derecho requiere que exista la oportunidad de que algún tribunal decida si se aplicó una norma jurídica errónea».<sup>60</sup> También siguió señalando, como lo había hecho durante mucho tiempo, que el criterio informado por el Poder Ejecutivo, especialmente en la forma de una interpretación emitida contemporáneamente con la promulgación de la ley, podría estar dotada de un «gran mérito».<sup>61</sup>

<sup>55</sup> *United States v. Morton Salt Co.*, 338 U. S. 632, 644 (1950).

<sup>56</sup> *Joseph Stock Yards Co. v. United States*, 298 U.S. 38, 51 (1936).

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.* (énfasis añadido).

<sup>59</sup> *United States v. American Trucking Assns, Inc.*, 310 U.S. 534, 544 (1940); véase también *Social Security Bd. v. Nierotko*, 327 U.S. 358, 369 (1946); *Medo Photo Supply Corp. v. NLRB*, 321 U.S. 678, 681-682, n. 1 (1944).

<sup>60</sup> *Joseph Stock Yards*, 298 U. S., en 84 (voto de prevención).

<sup>61</sup> *American Trucking Assns*, 310 U.S., en 549.

Tal vez lo más notable en ese sentido, en *Skidmore v. Swift & Co.* (1944),<sup>62</sup> esta Corte explicó que las «interpretaciones y opiniones» de la agencia correspondiente, «hechas en cumplimiento de una obligación oficial» y «basadas en... experiencia especializada», «constitu[ían] un conjunto de experiencia y criterio informado al que los tribunales y litigantes [podían] recurrir apropiadamente en busca de orientación», incluso en cuestiones de derecho.<sup>63</sup> «El peso de tal criterio en un caso particular», la Corte observó, «dependería de la minuciosidad evidente en su consideración, la validez de su razonamiento, su consistencia con pronunciamientos anteriores y posteriores, y todos aquellos factores que le dan poder para persuadir, si carece de poder para controlar».<sup>64</sup>

En ocasiones, sin duda, esta Corte aplicó una revisión deferente tras concluir que una ley en particular entregaba potestades a una agencia para decidir cómo un concepto legal indeterminado [*broad statutory term*] se aplicaba a hechos específicos constatados por la agencia. Por ejemplo, en *Gray v. Powell* (1941),<sup>65</sup> el Tribunal guardó deferencia a una conclusión administrativa según la cual un ferrocarril carbonero que tenía acuerdos con varias minas de carbón no era un «productor» de carbón en virtud de la Ley del Carbón Bituminoso [*Bituminous Coal Act*] de 1937. El Congreso había otorgado «específicamente» a la agencia la potestad para adoptar esa determinación.<sup>66</sup> Por lo tanto, el Tribunal razonó que «[c]uando se ha entregado una determinación a una agencia, como ocurre aquí, se respetará tal delegación y se dejará intacta la conclusión administrativa» siempre que la decisión de la agencia constituyese «un ejercicio sensato de criterio».<sup>67</sup> Del mismo modo, en *NLRB v. Hearst Publications, Inc.* (1944),<sup>68</sup> esta Corte mostró deferencia a la determinación de la Junta Nacional de Relaciones Laborales [*National Labor Relations Board*] de que los repartidores de periódicos eran «trabajadores» en el sentido de la Ley Nacional de Relaciones Laborales [*National Labor Relations Act*]. A juicio la Corte, la Ley había «asignado principalmente» a dicha Junta la tarea de establecer una «limitación definitiva en torno al término

<sup>62</sup> 323 U.S. 134 (1944)

<sup>63</sup> *Idem*, en 139-140.

<sup>64</sup> *Idem*, en 140.

<sup>65</sup> 314 U.S. 402 (1941).

<sup>66</sup> *Idem*, en 411.

<sup>67</sup> *Idem*, en 412-413.

<sup>68</sup> 322 U.S. 111 (1944).

“trabajador”». <sup>69</sup> En consecuencia, el Tribunal consideró que su propio papel se «limitaba» a evaluar si la determinación de la Junta tenía una «justificación en el expediente» y una base jurídica razonable». <sup>70</sup>

Sin embargo, esa revisión deferente se limitó a determinaciones basadas en hechos como las que se cuestionaron en *Gray* y *Hearst Publications*. Ni *Gray* ni *Hearst Publications* pretendían remodelar el antiguo enfoque judicial de las cuestiones de derecho. En *Gray*, tras mostrar deferencia a la determinación de la agencia de que una empresa concreta no era un «productor» de carbón, esta Corte pasó a discernir, basándose en su propia lectura del texto, si otro término legal –«otra enajenación» de carbón– abarcaba una transacción que carecía de transferencia de titularidad. <sup>71</sup> La Corte evidentemente no percibió ninguna base para la deferencia a la agencia con respecto a esa cuestión puramente legal. Y en *Hearst*, esta Corte proclamó que «[s]in duda las cuestiones de interpretación de la ley... deben ser resueltas por los tribunales, dando el peso apropiado al criterio de aquellos cuya obligación especial es aplicar la ley cuestionada». <sup>72</sup> Así pues, al menos en lo que respecta a las cuestiones que consideraba que implicaban una «interpretación legal», la Corte no alteró la regla tradicional. Simplemente consideró que debería aplicarse un enfoque diferente cuando la aplicación de un término legal estuviera suficientemente entrelazada con la determinación de los hechos por parte de una agencia.

En cualquier caso, la Corte distaba mucho de ser coherente a la hora de revisar con deferencia incluso tales determinaciones legales basadas en hechos. A menudo, la Corte simplemente interpretaba y aplicaba la ley que tenía ante sí. <sup>73</sup> En un ejemplo ilustrativo, la Corte rechazó la determinación del Administrador de Precios de los EE.UU. [*U.S. Price Administrator*] de que un almacén concreto era un «servicio público» [*public utility*] con derecho a estar exento de la Regulación General

de Precios Máximos del Administrador [*General Maximum Price Regulation*]. A pesar de la sorprendente semejanza de esa determinación administrativa con las que desencadenaron la deferencia en *Gray* y *Hearst Publications*, la Corte se negó a «aceptar la opinión del Administrador en deferencia a la construcción administrativa». <sup>74</sup> La opinión del Administrador, explicó la Corte, «apenas se había consolidado o ampliado en una práctica administrativa establecida», y por lo tanto no «pesaba más que las consideraciones» que la Corte había «establecido en cuanto a la correcta interpretación de la ley». <sup>75</sup>

Por tanto, nada en la era del *New Deal* o antes de ella se parecía a la regla de deferencia que la Corte empezaría a aplicar décadas más tarde a todas las variedades de interpretaciones de las leyes por parte de las agencias. Al contrario, sólo cinco años después de *Gray* y dos tras *Hearst Publications*, el Congreso codificó la norma contraria en la Ley de Procedimiento Administrativo: la concepción tradicional de que los tribunales deben «decidir todas las cuestiones de derecho pertinentes» <sup>76-77</sup>. [3]

<sup>74</sup> *Davies Warehouse Co. v. Bowles*, 321 U. S. 144, 156 (1944).

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> 5 U.S.C. §706.

<sup>77</sup> [Nota al pie N° 3] El voto disidente saca a relucir *Gray*, *Hearst Publications* y –para «embellecer lo perfecto», en su opinión– otras tres decisiones de 1940, alegando que ellas reflejan la tradición histórica relevante de la revisión judicial. *Post*, en 21-22, y n. 6 (opinión de la Jueza KAGAN). Pero no tiene ninguna respuesta sustancial al hecho de que los mismos casos *Gray* y *Hearst Publications* respaldaron, implícitamente en un caso y explícitamente en el siguiente, la regla tradicional de que «las cuestiones de interpretación legal... son para que los tribunales resuelvan, dando el peso apropiado» –no deferencia absoluta– «al criterio de aquellos cuyo deber especial es administrar la ley cuestionado». *Hearst Publications*, 322 U.S., en 130-131. Y no reconoce las profundas raíces que esta norma tiene en la tradición judicial de nuestro país, en la limitada medida en que se compromete con esa tradición. Véase *post*, en 20-21, n. 5. En cambio, al igual que la Administración, se esfuerza por equiparar el «respeto» o «peso» que tradicionalmente se concede a las interpretaciones del Poder Ejecutivo con la deferencia vinculante. Véase *ibidem*; Escrito de los Demandados en el asunto N° 22-1219, pp. 21-24. Esa supuesta equivalencia es una ficción. Los casos a los que alude el voto disidente establecen que una «interpretación contemporánea» compartida «no sólo... por los tribunales» sino también por «los departamentos» podría ser «controladora», *Schell's Executors v. Fauché*, 138 U. S. 562, 572 (1891) (énfasis añadido), y que los tribunales podrían «inclinarse a favor» de una interpretación «contemporánea» y «continuada» del Poder Ejecutivo como prueba sólida del significado de una ley, *United States v. Alabama Great Southern R. Co.*, 142 U. S. 615, 621 (1892). No establecen que las interpretaciones del Poder Ejecutivo de estatutos ambiguos –por inconsistentes, tardías o defectuosas que sean– vinculen siempre a los

<sup>69</sup> *Idem*, en 130.

<sup>70</sup> *Idem*, en 131.

<sup>71</sup> Véase 314 U.S., en 416-417.

<sup>72</sup> 322 U.S., en 130-131.

<sup>73</sup> Ver K. Davis, *Administrative Law* §248, p. 893 (1951) (“La única afirmación que se puede hacer con confianza sobre la aplicabilidad de la doctrina de *Gray v. Powell* es que a veces la Corte Suprema la aplica y a veces no”); B. Schwartz, *Gray vs. Powell and the Scope of Review*, 54 Mich. L. Rev. 1, 68 (1955) (señalando un «número vergonzosamente grande de decisiones de la Corte Suprema que no se adhieren a la doctrina de *Gray v. Powell*»).

C

En 1946, el Congreso promulgó la Ley de Procedimiento Administrativo ("APA", por sus siglas en inglés) «para controlar a los funcionarios administrativos [*administrators*] cuyo celo podría haberles llevado a excesos no previstos en la legislación por la que se crearon sus cargos»<sup>78</sup>. Fue la culminación de un «replanteamiento global de la posición de las agencias en un régimen de poderes separados y divididos»<sup>79</sup>.

Además de establecer procedimientos para dictación de actos administrativos, la APA delinea los contornos básicos de la revisión judicial de dichos actos. En lo que aquí interesa, el Artículo 706 ordena que «[e]n la medida necesaria para la decisión y cuando ello se presente, el tribunal revisor decidirá todas las cuestiones de derecho pertinentes, interpretará las disposiciones constitucionales y legales, y determinará el significado o la aplicabilidad de los términos de un acto administrativo»<sup>80</sup>. Además, exige que los tribunales «declaren ilegales y anulen los actos, conclusiones y determinaciones de la agencia que no sean conformes a derecho»<sup>81</sup>.

De este modo, la APA codifica para los casos de las agencias una proposición trivial, pero elemental, reflejada por la práctica judicial que se remonta a *Marbury*: que los tribunales deciden las cuestiones de derecho aplicando su propio criterio. La APA especifica que los tribunales, y no las agencias, decidirán «todas las cuestiones de derecho pertinentes» que surjan al revisar un acto administrativo<sup>82</sup>, –incluso las relativas a leyes ambiguas– y anularán cualquier acto inconsistente con la ley, tal como ellos la interpreten. Y no prescribe ningún criterio de deferencia para que los tribunales respondan a esas cuestiones jurídicas. Esta omisión es reveladora, porque el mismo Artículo 706 sí exige que la revisión judicial sea deferente cuando verse sobre la formulación de políticas y la determinación de hechos por parte de las agencias<sup>83</sup>.

tribunales. En realidad, un juez nunca estuvo «obligado a adoptar la interpretación dada por el jefe de un departamento». *Decatur v. Paulding*, 14 Pet. 497, 515 (1840).

<sup>78</sup> *Morton Salt*, 338 U.S., en 644.

<sup>79</sup> *Bowen v. Michigan Academy of Family Physicians*, 476 U. S. 667, 670-671 (1986).

<sup>80</sup> 5 U.S.C. §706.

<sup>81</sup> §706(2)(A).

<sup>82</sup> §706 (énfasis añadido).

<sup>83</sup> Véase §706(2)(A) (el acto administrativo será anulado si es «arbitrario, caprichoso, [o] un abuso de discrecionalidad»); y §706(2)(E) (la determinación de hechos de la

En una ley diseñada para «servir como la carta fundamental del Estado Administrativo»<sup>84</sup>, el Congreso seguramente habría articulado un estándar igualmente deferente aplicable a las cuestiones de derecho, si es que hubiese tenido la intención de apartarse del entendimiento previo a la APA de que la decisión de tales cuestiones era «exclusivamente una función judicial»<sup>85</sup>. Pero nada en la APA insinúa un cambio tan drástico. Por el contrario, al ordenar a los tribunales a «interpretar las disposiciones constitucionales y legales» sin diferenciar entre ambas, el Artículo 706 deja claro que las interpretaciones de las leyes por parte de las agencias –al igual que las interpretaciones de la Constitución por parte de las agencias– no merecen deferencia. En virtud de la APA, «sigue siendo responsabilidad del tribunal decidir si la ley significa lo que la agencia está diciendo que significa»<sup>86-87</sup>. [4]

El texto de la APA significa lo que dice. Y una mirada a su historia no hace sino subrayar ese tenor literal. Según los informes de la Cámara de Representantes y del Senado sobre la legislación, el Artículo 706 «establece que las cuestiones de derecho deben ser decididas en última instancia por los tribunales y no por los organismos»<sup>88</sup>. Algunos de los partidarios más destacados de la legislación expresaron la misma opinión.<sup>89</sup> Incluso el Departamento de Justicia –una agencia con todos los incentivos

agencia en procedimientos formales debe anularse si «no está respaldada por evidencia sustancial»).

<sup>84</sup> *Kisor v. Wilkie*, 588 U. S. 558, 580 (2019) (opinión de empate [*plurality opinion*]) (se omiten las comillas internas)

<sup>85</sup> *American Trucking Assns*, 310 U. S., en 544.

<sup>86</sup> *Pérez v. Mortgage Bankers Assn.*, 575 U. S. 92, 109 (2015) (prevención del Juez SCALIA).

<sup>87</sup> [Nota el Pie N° 4] El voto disidente observa que el Artículo 706 no dice expresamente que los tribunales deban decidir las cuestiones legales utilizando «un estándar de revisión de novo». *Post*, en 16. Eso es cierto. Pero las leyes sólo pueden entenderse de forma razonable «revisando el texto en su contexto». *Pulsifer v. United States*, 601 U. S. 124, 133 (2024). Desde el comienzo de nuestra República, los tribunales han «decidido... cuestiones de derecho» e «interpretado disposiciones constitucionales y legales» aplicando su propio criterio jurídico. Artículo §706. Dejando a un lado su errónea confianza en *Gray* y *Hearst Publications*, la disidencia no niega ni podría negar esa tradición. Sin embargo, insiste en que para codificar esa tradición, el Congreso tenía que rechazar expresamente un tipo de deferencia que los tribunales nunca habían aplicado antes y que no aplicarían durante varias décadas. No lo hizo. «La noción de que algunas cosas ‘se dan por supuestas’ se aplica a la legislación igual que a la vida cotidiana». *Bond v. United States*, 572 U. S. 844, 857 (2014).

<sup>88</sup> H. R. Rep. N° 1980, 79° Congreso, 2ª sesión, 44 (1946) (énfasis añadido); de acuerdo, S. Rep. N° 752, 79° Congreso, 1ª sesión, 28 (1945).

<sup>89</sup> Véase 92 Cong. Rec. 5654 (1946) (declaración del Rep. Walter); P. McCarran, *Improving «Administrative Justice»*:

para apoyar una visión de la APA favorable al Poder Ejecutivo— opinó después de su promulgación que el Artículo 706 simplemente «reafirmaba el Derecho existente en cuanto al alcance de la revisión judicial».<sup>90</sup> Esa «Derecho existente», como lo hemos descrito, se adhería a la concepción tradicional de la función judicial.<sup>91</sup>

Varios comentaristas respetados sostuvieron en aquella época que la APA exigía que los tribunales revisores ejercieran un juicio independiente sobre las cuestiones de derecho. El profesor John Dickinson, por ejemplo, interpretó que la APA «impone un claro mandato de que todas [las cuestiones de derecho] deben ser decididas por el propio Tribunal revisor, y en el ejercicio de su propio juicio independiente».<sup>92</sup> El Profesor Bernard Schwartz hizo notar que el Artículo 706 «parecería... ser meramente una reafirmación legislativa del conocido principio de revisión de que las cuestiones de derecho corresponden al tribunal revisor, dejando al mismo tiempo a los tribunales la tarea de determinar en cada caso qué son cuestiones de derecho».<sup>93</sup> Y el profesor Louis Jaffe, que había servido en varias agencias en el advenimiento del New Deal, pensaba que el Artículo 706 deja en manos del «tribunal» revisor «decidir como una “cuestión de derecho” si hay “discreción” en las premisas», es decir, si la ley en cuestión delega una potestad discrecional particular a una agencia.<sup>94</sup>

En resumen, la APA incorpora la concepción tradicional de la función judicial, según la cual los tribunales deben ejercer un criterio independiente para determinar el significado de las disposiciones legales. En el ejercicio de dicho criterio, sin embargo, los tribunales pueden —como han hecho desde el principio— buscar ayuda en las interpretaciones de los responsables de la aplicación de determinadas leyes. Dichas interpretaciones «constituyen un cuerpo de experiencia y criterio informado al que los tribunales y los litigantes pueden recurrir adecuadamente en busca de orientación» de conformidad con la APA.<sup>95</sup> Y las interpreta-

ciones emitidas al mismo tiempo que la ley en cuestión, y que han permanecido coherentes a lo largo del tiempo, pueden ser especialmente útiles para determinar el significado de la ley.<sup>96</sup>

En un caso que implique a una agencia, por supuesto, el significado de la ley bien puede ser que la agencia esté autorizada a ejercer cierto grado de discrecionalidad. El Congreso ha promulgado a menudo este tipo de leyes. Por ejemplo, algunas leyes «delegan expresamente» en una agencia la autoridad para dar significado a un término legal concreto.<sup>97</sup><sup>98</sup>[5] Otros facultan a un organismo a prescribir normas para «completar los detalles» de un régimen legal,<sup>99</sup> o para regular dentro de los límites impuestos por un término o frase que «deja a las agencias con flexibilidad»,<sup>100</sup> tales como «apropiado» o «razonable.»<sup>101</sup>

Cuando la mejor interpretación de una ley es que ella delega autoridad discrecional en un organismo, la función del tribunal revisor en virtud de la APA es, como siempre, interpretar independientemente la ley y hacer efectiva la voluntad del Congreso dentro de los límites constitucionales. El tribunal cumple esa función reconociendo las delegaciones constitucionales, «fijando los límites de la autoridad delegada»,<sup>102</sup> y garantizar que el organismo haya «tomado decisiones razonadas» dentro

<sup>96</sup> Véase *ibíd.*; *American Trucking Assns*, 310 U.S., en 549.

<sup>97</sup> *Batterton v. Francis*, 432 U.S. 416, 425 (1977) (énfasis suprimido)

<sup>98</sup> [Nota al Pie N° 5] Véase, por ejemplo, 29 U.S.C. §213(a) (15) (exime de las disposiciones de la *Fair Labor Standards Act* a «cualquier empleado contratado de forma ocasional en el servicio doméstico para prestar servicios de compañía a personas que (por razones de edad o enfermedad) no puedan valerse por sí mismas (*tal y como se definen y delimitan estos términos en la normativa del Secretario*)» (énfasis añadido)); 42 U.S.C. §5846(a)(2) (exige la notificación a la Comisión Reguladora Nuclear cuando una instalación o actividad autorizada o regulada en virtud de la Ley de Energía Atómica «contenga un defecto que pueda crear un riesgo sustancial para la seguridad, según se define en la normativa que promulgue la Comisión» (énfasis añadido)).

<sup>99</sup> *Wayman v. Southard*, 10 Wheat. 1, 43 (1825)

<sup>100</sup> *Michigan v. EPA*, 576 U.S. 743, 752 (2015)

<sup>101</sup> Véase, por ejemplo, 33 U.S.C. §1312(a) (que exige el establecimiento de limitaciones de efluentes «[c]uando, a juicio del Administrador [de la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA)]..., los vertidos de contaminantes procedentes de una fuente puntual o de un grupo de fuentes puntuales... interfieran en la consecución o el mantenimiento de la calidad del agua... que garantice» diversos resultados, como la «protección de la salud pública» y el «abastecimiento público de agua»); 42 U.S.C. §7412(n)(1)(A) (ordena a la EPA que regule las centrales eléctricas «si el Administrador considera que dicha regulación es adecuada y necesaria»).

<sup>102</sup> *H. Monaghan, Marbury and the Administrative State*, 83 Colum. L. Rev. 1, 27 (1983)

Hearings and Evidence; Scope of Judicial Review, 32 A.B.A. J. 827, 831 (1946).

<sup>90</sup> Dept. of Justice, Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act 108 (1947); véase también *Kisor*, 588 U. S., en 582 (opinión de empate) (lo mismo).

<sup>91</sup> Ver *supra*, Sección II.A.

<sup>92</sup> Administrative Procedure Act: Scope and Grounds of Broadened Judicial Review, 33 A.B.A. J. 434, 516 (1947).

<sup>93</sup> Mixed Questions of Law and Fact and the Administrative Procedure Act, 19 Ford. L. Rev. 73, 84-85 (1950).

<sup>94</sup> *Judicial Control of Administrative Action* 570 (1965).

<sup>95</sup> *Skidmore*, 323 U. S., en 140.

de esos límites.<sup>103</sup> Al hacerlo, un tribunal mantiene la concepción tradicional de la función judicial que adopta la APA.<sup>104</sup>[6]

### III

La deferencia que *Chevron* exige a los tribunales que revisan los actos de una agencia no puede cuadrar con la APA.

#### A

En las décadas transcurridas entre la promulgación de la APA y la decisión de esta Corte en el caso *Chevron*, los tribunales generalmente continuaron revisando las interpretaciones de las leyes por parte de las agencias mediante un examen independiente de cada ley para determinar su significado.<sup>105</sup> Como uno de los primeros proponentes (y más tarde crítico) de *Chevron* relató, los tribunales durante este período identificaron así las delegaciones de autoridad discrecional a las agencias «ley por ley».<sup>106</sup>

La sentencia *Chevron*, dictada en 1984 por un quórum mínimo de seis jueces, supuso un marcado alejamiento del planteamiento tradicional. La cuestión en el caso era si un reglamento [*regulation*] de la EPA «que permitía a los Estados tratar todos los dispositivos emisores de contaminación de una misma agrupación industrial como si estuvieran encerrados en una única “burbuja”» era coherente con el término «fuente estacionaria» utilizado en la Ley de Aire Limpio.<sup>107</sup> Para responder a esa cuestión de interpretación de la ley, la Corte articuló y aplicó un enfoque en dos fases, que ahora es familiar, ampliamente aplicable a la revisión de la actuación de los organismos.

<sup>103</sup> *Michigan*, 576 U.S., en 750 (citando *Allentown Mack Sales & Service, Inc. v. NLRB*, 522 U.S. 359, 374 (1998)); véase también *Motor Vehicle Mfrs. Assn. of United States, Inc. v. State Farm Mut. Auto mobile Ins. Co.*, 463 U.S. 29 (1983).

<sup>104</sup> [Nota al Pie N° 6] Véase, por ejemplo, 33 U. S. C. §1312(a) (que exige el establecimiento de limitaciones de los efluentes «[c]uando, a juicio del Administrador [de la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA)]... las descargas de contaminantes procedentes de una fuente puntual o de un grupo de fuentes puntuales... interfieran en la consecución o el mantenimiento de la calidad del agua... que garantizará» diversos resultados, como la “protección de la salud pública” y “el abastecimiento público de agua”); 42 U.S.C. §7412(n)(1)(A) (que ordena a la EPA regular las centrales eléctricas “si el Administrador considera que dicha regulación es adecuada y necesaria”).

<sup>105</sup> Cf. T. Merrill, *Judicial Deference to Executive Precedent*, 101 *Yale L. J.* 969, 972-975 (1992).

<sup>106</sup> A. Scalia, *Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law*, 1989 *Duke L. J.* 511, 516.A.

<sup>107</sup> 467 U.S., en 840.

El primer paso consistía en discernir «si el Congreso se había pronunciado correctamente sobre la cuestión precisa en cuestión».<sup>108</sup> La Corte explicó que «[s]i la intención del Congreso es clara, ese es el final de la cuestión»,<sup>109</sup> y los tribunales debían por tanto «rechazar las interpretaciones administrativas que sean contrarias a la clara intención del Congreso».<sup>110</sup> Para discernir dicha intención, señaló el Tribunal, un revisor debe «rechazar las interpretaciones administrativas que sean contrarias a la clara intención del Congreso». Para discernir dicha intención, señaló el Tribunal, un tribunal revisor debía «emplear las herramientas tradicionales de interpretación legal».<sup>111</sup>

Sin mencionar la APA ni reconocer ningún cambio doctrinal, la Corte articuló un segundo paso aplicable cuando «el Congreso no ha abordado directamente la cuestión precisa en cuestión».<sup>112</sup> En tal caso —es decir, un caso en el que «la ley [era] silenciosa o ambigua respecto a la cuestión específica» en cuestión— un tribunal revisor no podía «simplemente imponer su propia interpretación del estatuto, como sería necesario en ausencia de una interpretación administrativa».<sup>113</sup> En su lugar, un tribunal debía dejar de lado las herramientas interpretativas tradicionales y guardar deferencia a la agencia si ésta había ofrecido «una interpretación permisible de la ley»,<sup>114</sup> incluso si no era «la interpretación que el tribunal habría alcanzado si la cuestión se hubiera planteado inicialmente en un procedimiento judicial».<sup>115</sup> Tal directiva estaba justificada, según el Tribunal, por el entendimiento de que la administración de las leyes «requiere la formulación de políticas» para llenar «lagunas» legales; por la larga tradición judicial de conceder un «peso considerable» a las interpretaciones del Poder Ejecutivo; y por una serie de otras consideraciones, incluyendo la complejidad del esquema regulatorio, la consideración «detallada y razonada» de la EPA, la naturaleza política del juicio supuestamente requerido, y la responsabilidad indirecta de la agencia ante el pueblo a través del Presidente.<sup>116</sup>

<sup>108</sup> *Idem*, en 842.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*, en 843, n. 9.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Id.* en 843.

<sup>113</sup> *Ibid.* (nota a pie de página omitida).

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*, n. 11.

<sup>116</sup> *Idem*, en 843, 844, y n. 14, 865.

Empleando este nuevo test, la Corte concluyó que el Congreso no había abordado la cuestión en cuestión con el «nivel de especificidad» necesario y que la interpretación de la EPA «merecía deferencia».<sup>117</sup> No importaba que el Congreso, a juicio del Tribunal, no hubiera abordado la cuestión con claridad,<sup>118</sup> o que «la agencia haya cambiado de vez en cuando su interpretación».<sup>119</sup> La última interpretación de la EPA era una interpretación admisible de la Ley de Aire Limpio, por lo que, según la nueva regla de la Corte, esa interpretación era la que prevalecía.

Inicialmente, *Chevron* «parecía destinada a la oscuridad».<sup>120</sup> Al principio, el Tribunal no la trató como la decisión decisiva en la que estaba destinada a convertirse; apenas se citaba en casos que implicaban cuestiones legales sobre la autoridad de la agencia. Pero al cabo de pocos años, tanto esta Corte como las cortes de apelaciones invocaban habitualmente su enfoque de dos fases como norma rectora en tales casos.<sup>121</sup> A medida que la Corte lo hacía, revisaba las justificaciones de dicha doctrina. Finalmente, la Corte decidió que *Chevron* se basaba en «la presunción de que el Congreso, cuando deja ambigüedad en una ley destinada a ser aplicada por una agencia, entiende que tal ambigüedad será resuelta, en primer lugar, por la agencia, y desea que dicha agencia (y no los tribunales) posea el grado de discreción que la ambigüedad permita».<sup>122</sup>

B

Ni *Chevron* ni ninguna decisión posterior de esta Corte intentaron reconciliar su marco con la APA. La «ley de deferencia» que este Tribunal ha construido sobre la base establecida en *Chevron* ha sido, en cambio, «ajena al diseño original» de la APA.<sup>123</sup>

1

*Chevron* desafía el mandato de la APA de que «el tribunal revisor» —y no la agencia cuyo acto administrativo revisa— debe «decidir todas las

cuestiones relevantes de derecho» e «interpretar las disposiciones legales».<sup>124</sup> Requiere que un tribunal *ignore*, no que siga, «la lectura a la que el tribunal habría llegado» si hubiera ejercido su criterio independiente como requiere la APA.<sup>125</sup> Y aunque ejercer un criterio independiente es coherente con el «respeto» que históricamente se ha concedido a las interpretaciones del Poder Ejecutivo,<sup>126</sup> *Chevron* insiste en mucho más. Exige que los tribunales concedan mecánicamente deferencia *vinculante* a las interpretaciones de los agencias, incluidas aquellas que han sido incoherentes a lo largo del tiempo.<sup>127</sup> Peor aún, obliga a los tribunales a hacerlo incluso cuando un precedente judicial preexistente sostiene que la ley significa otra cosa, a menos que el tribunal anterior también dijera que la ley es «inequívoca».<sup>128</sup> Ese régimen es la antítesis del enfoque tradicional que prescribe la APA. Al preocuparse por la posibilidad de «permitir» que una interpretación judicial de una ley «se superponga sobre la de una agencia» en una disputa ante un tribunal,<sup>129</sup> *Chevron* pone patas arriba el sistema legal de revisión judicial de actos administrativos.

*Chevron* no puede conciliarse con la APA presumiendo que las ambigüedades legales son delegaciones implícitas a los organismos, como sostienen el Gobierno y el voto disidente.<sup>130</sup> Las presunciones tienen su lugar en la interpretación legal, pero sólo en la medida en que se aproximen a la realidad. La presunción de *Chevron* no lo hace, porque «[u]na ambigüedad simplemente no es una delegación de poder de interpretación de la ley. *Chevron* confunde ambas cosas».<sup>131</sup> Como señaló el propio *Chevron*, las ambigüedades pueden ser el resultado de la incapacidad del Congreso para responder claramente a la pregunta en cuestión, o de no haber siquiera «considerado la cuestión» con la precisión necesaria.<sup>132</sup> En ningún caso una ambigüedad refleja necesariamente la intención del Congreso de que sea una agencia, y no un tribunal, quien resuelva

<sup>117</sup> *Idem*, en 865.

<sup>118</sup> Véase *ibid.*

<sup>119</sup> *Id.*, en 863.

<sup>120</sup> T. Merrill, *The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark*, 66 *Admin. L. Rev.* 253, 276 (2014).

<sup>121</sup> Véase *idem*, en 276-277.

<sup>122</sup> *Smiley v. Citibank* (South Dakota), N. A., 517 U. S. 735, 740-741 (1996); véase también, por ejemplo, *Cuozzo Speed Technologies, LLC v. Lee*, 579 U. S. 261, 276-277 (2016); *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U. S. 302, 315 (2014); *National Cable & Telecommunications Assn. v. Brand X Internet Services*, 545 U. S. 967, 982 (2005).

<sup>123</sup> Pérez, 575 U.S., en 109 (prevención del Juez SCALIA).

<sup>124</sup> §706 (énfasis añadido).

<sup>125</sup> *Chevron*, 467 U.S., en 843, n. 11.

<sup>126</sup> Véase, por ejemplo, *Edwards' Lessee*, 12 *Wheat*, en 210; *Skidmore*, 323 U. S., en 140.

<sup>127</sup> Véase 467 U.S., en 863.

<sup>128</sup> *Brand X*, 545 U.S., en 982.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> Véase el Escrito de los Demandados en el Asunto N° 22-1219, pp. 13, 37-38; *post*, en 4-15 (opinión de la Jueza KAGAN).

<sup>131</sup> C. Sunstein, *Interpreting Statutes in the Regulatory State*, 103 *Harv. L. Rev.* 405, 445 (1989).

<sup>132</sup> 467 U.S., en 865.

la cuestión interpretativa resultante. Y muchas o quizás la mayoría de las ambigüedades legales pueden ser involuntarias. Como reconocieron los Redactores de la Constitución [*Framers*], las ambigüedades se derivarán inevitablemente de «la complejidad de los objetos,... la imperfección de las facultades humanas» y el simple hecho de que «ningún lenguaje es tan copioso como para proporcionar palabras y frases para cada idea compleja».<sup>133</sup>

Los tribunales, después de todo, se enfrentan rutinariamente a ambigüedades legales en casos que no tienen nada que ver con *Chevron*: casos que no implican interpretaciones de agencias o delegaciones de potestades. Por supuesto, cuando un tribunal se enfrenta a una ambigüedad legal en un caso de este tipo, la ambigüedad no es una delegación a nadie, y el tribunal no queda eximido de su obligación de interpretar la ley de forma independiente. Los tribunales en esa situación no se dan por vencidos porque «las instrucciones del Congreso» supuestamente «se han agotado», dejando un «vacío» legal.<sup>134</sup> En cambio, los tribunales entienden que estas leyes, por impenetrables que sean, deben tener un único y mejor significado. Ese es el sentido de tener estatutos escritos; «el significado de cada estatuto se fija en el momento de su promulgación».<sup>135</sup> Por lo tanto, en lugar de declarar que la lectura de una parte en particular es «permisible» en tal caso, los tribunales utilizan todas las herramientas a su disposición para determinar la mejor lectura del estatuto y resolver la ambigüedad.

Sin embargo, en un caso de agencia – como en cualquier otro– incluso si algunos jueces pueden (o no) considerar ambigua la ley, hay una mejor interpretación para todos aquellos casos: «la lectura que habría hecho el tribunal» si no hubiera agencia de por medio.<sup>136</sup> Por lo tanto, no tiene sentido hablar de una interpretación «permisible» que no sea la aquella que el tribunal, tras aplicar todas las herramientas interpretativas pertinentes, considere la mejor. En el asunto de la interpretación legal, si no es la mejor, no es permisible.

Quizá lo más importante es que la presunción de *Chevron* es errónea porque las agencias no tienen una competencia especial para resolver las ambigüedades legales. Los

tribunales sí. Como se ha señalado, los Redactores de la Constitución [*Framers*] previeron que los tribunales se enfrentarían a menudo a ambigüedades legales y esperaban que los tribunales las resolvieran ejerciendo un criterio jurídico independiente. E incluso el propio *Chevron* reafirmó que «el poder judicial es la autoridad final en cuestiones de interpretación legal» y reconoció que «en ausencia de una interpretación administrativa», es «necesario» que un tribunal «imponga su propia interpretación de la ley».<sup>137</sup> Sin embargo, *Chevron* cometió un grave error al concluir que la investigación es fundamentalmente diferente sólo porque está en juego una interpretación administrativa. La finalidad misma de las herramientas tradicionales de interpretación de la ley –las herramientas que los tribunales utilizan a diario– es resolver las ambigüedades de la ley. Esto no es menos cierto cuando la ambigüedad se refiere al alcance de la potestad una agencia: quizás es la ocasión en la que la abdicación en favor de la agencia es la *menos* apropiada.

## 2

El Gobierno responde que, por lo general, el Congreso debe tener la intención de que las agencias resuelvan las ambigüedades legales porque las agencias tienen experiencia en la materia en relación con las leyes que administran; porque la deferencia a los organismos promueve la construcción uniforme de la ley federal; y porque la resolución de ambigüedades legales puede implicar la formulación de políticas que es mejor dejar a los actores políticos, en lugar de los tribunales.<sup>138</sup> El voto disidente ofrece más de lo mismo.<sup>139</sup> Pero ninguna de estas consideraciones justifica la amplia presunción de *Chevron* de la intención de Congreso.

Comenzando con la experticia, recientemente señalamos que las cuestiones interpretativas que surgen en relación con un esquema regulatorio a menudo «pueden caer más naturalmente en la jurisdicción de un juez» que en la de un organismo.<sup>140</sup> Por lo tanto, observamos que «[c]uando la agencia no tiene experiencia comparativa para resolver una ambigüedad regulatoria, el Congreso presumiblemente no le otorgaría esa autoridad».<sup>141</sup>

<sup>133</sup> El Federalista N° 37, en 236.

<sup>134</sup> *Post*, en 2 (opinión de la Jueza KAGAN).

<sup>135</sup> *Wisconsin Central Ltd. v. United States*, 585 U. S. 274, 284 (2018) (énfasis suprimido).

<sup>136</sup> *Chevron*, 467 U.S., en 843, n. 11.

<sup>137</sup> *Idem*, en 843, y n. 9.

<sup>138</sup> Véase Escrito de los Demandados en el asunto N° 22-1219, pp. 16-19.

<sup>139</sup> Véase *post*, en 9-14.

<sup>140</sup> *Kisor*, 588 U.S., en 578 (opinión del Tribunal).

<sup>141</sup> *Ibid.*

Sin embargo, la amplia regla de deferencia de *Chevron* exige que los tribunales presuman justo lo contrario. En virtud de esa regla, las ambigüedades de cualquier tipo generan deferencia. De hecho, el Gobierno y, aparentemente, el voto disidente siguen defendiendo la proposición de que *Chevron* se aplicaría incluso en casos que tienen poco que ver con la experiencia técnica de una agencia en la materia.<sup>142</sup>

Pero incluso cuando una ambigüedad afecta a una cuestión técnica, de ello no se deduce que el Congreso haya retirado a los tribunales la potestad de interpretar autoritativamente la ley y se la haya otorgado a la agencia. El Congreso espera que los tribunales se ocupen de las cuestiones técnicas. «[M]uchos casos sobre leyes» requieren que «los tribunales [interpreten] la masa de detalles técnicos que constituyen la dieta ordinaria del derecho»,<sup>143</sup> y los tribunales lo hicieron sin problemas en casos de agencias antes de *Chevron*.<sup>144</sup> Después de todo, los tribunales no deciden estas cuestiones a ciegas. Las partes y los *amici* en tales casos están inmersos en la materia, y los tribunales revisores tienen el beneficio de sus perspectivas. En un caso particular de una agencia, el tribunal llevará a cabo su tarea con el «cuerpo de experiencia y criterio informado» de la agencia, entre otra información a su disposición.<sup>145</sup> Y aunque la interpretación de una ley por parte de una agencia «no puede vincular a un tribunal», puede ser especialmente informativa «en la medida en que se base en premisas fácticas dentro de la experticia [de la agencia]». <sup>146</sup> Dicha experticia siempre ha sido uno de los factores que pueden dar a una interpretación del Poder Ejecutivo un particular «poder de persuasión, si carece de poder de control». <sup>147</sup>

Por estas razones, es innecesario delegar en las agencias la competencia interpretativa definitiva para garantizar que la resolución de las ambigüedades de la ley esté bien fundamentada en los conocimientos sobre la materia. Por lo tanto, la mejor presunción es

que el Congreso espera que los tribunales hagan su trabajo ordinario de interpretación de las leyes, con el debido respeto a las opiniones del Poder Ejecutivo. Y en la medida en que el Congreso y el Poder Ejecutivo puedan estar en desacuerdo con la forma en que los tribunales han llevado a cabo ese trabajo en un caso particular, son, por supuesto, siempre libres de actuar mediante la revisión de la ley.

El deseo de una interpretación uniforme de la legislación federal tampoco justifica *Chevron*. Dadas las incoherencias en la forma en que los jueces aplican *Chevron*,<sup>148</sup> no está claro hasta qué punto la doctrina en su conjunto (en contraposición a su segundo paso altamente deferente) promueve realmente dicha uniformidad. En cualquier caso, de poco sirve imponer una interpretación uniforme de una ley si esa interpretación es errónea. No vemos ninguna razón para suponer que el Congreso prefiere la uniformidad por la interpretación correcta de las leyes que promulga.

La opinión de que la interpretación de disposiciones legales ambiguas equivale a la formulación de políticas adecuadas para los actores políticos y no para los tribunales es especialmente equivocada, ya que se basa en un profundo error de concepto de la función judicial. Es razonable suponer que el Congreso tiene la intención de dejar la formulación de políticas a los actores políticos. Pero la resolución de las ambigüedades legales implica la interpretación jurídica. Esa tarea no se convierte de repente en formulación de políticas sólo porque un tribunal tenga una «agencia a la que recurrir». <sup>149</sup> Los tribunales interpretan las leyes, sin importar el contexto, basándose en las herramientas tradicionales de construcción legal, no en preferencias políticas individuales. De hecho, los Redactores de la Constitución [*Framers*] garantizaron que los jueces federales pudieran ejercer su criterio libres de la influencia de los poderes políticos.<sup>150</sup> Debían juzgar la ley con «[l]a cabeza fría... y el corazón honesto», no teniendo en cuenta las preferencias políticas que no se habían plasmado en la ley.<sup>151</sup>

Esto no quiere decir que el Congreso no pueda conferir o no confiera potestad discrecional a las agencias. El Congreso puede hacerlo, con sujeción a los límites constitucionales, y a menudo así lo ha hecho. Pero para

<sup>142</sup> Véase Escrito de los Demandados en el asunto N° 22-1219, pp. 17; *post*, en 10.

<sup>143</sup> *Egelhoff v. Egelhoff*, 532 U.S. 141, 161 (2001) (Breyer, J., disidente).

<sup>144</sup> véase *post*, en 30 (Juez GORSUCH, concurrente).

<sup>145</sup> *Skidmore*, 323 U.S., en 140.

<sup>146</sup> *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms v. FLRA*, 464 U.S. 89, 98, n. 8 (1983).

<sup>147</sup> *Skidmore*, 323 U.S., en 140; véase, por ejemplo, *County of Maui v. Hawaii Wildlife Fund*, 590 U.S. 165, 180 (2020); *Moore*, 95 U.S., en 763.

<sup>148</sup> Véase *infra*, Sección IV.

<sup>149</sup> *Kisor*, 588 U.S., en 575 (opinión del Tribunal).

<sup>150</sup> Véase *El Federalista* N° 78, en 522-525.

<sup>151</sup> 1 Works of James Wilson 363 (J. Andrews ed. 1896).

mantenerse al margen de la formulación de políticas discrecionales dejadas en manos de los poderes políticos, los jueces sólo tienen que cumplir con sus obligaciones en virtud de la APA para identificar de forma independiente y respetar tales delegaciones de autoridad, vigilar los límites estatutarios externos de esas delegaciones, y garantizar que los organismos ejerzan su discreción de acuerdo con la APA. Al obligar a los tribunales a fingir que las ambigüedades son necesariamente delegaciones, *Chevron* no impide a los jueces hacer política. Les impide juzgar.

3

En realidad, la presunción justificativa de *Chevron* es, como han reconocido a menudo los miembros de este Tribunal, una ficción.<sup>152</sup> Así que nos hemos pasado la mayor parte de cuatro décadas imponiéndole a *Chevron* una limitación tras otra, podando su presunción en el entendimiento de que «cuando hay dudas de que el Congreso tenía realmente la intención de delegar una autoridad interpretativa particular a una agencia, *Chevron* es “inaplicable”».<sup>153</sup>

Considérense los muchos refinamientos que hemos hecho en un esfuerzo por adaptar la presunción de *Chevron* a la realidad. Hemos dicho que *Chevron* sólo se aplica «cuando aparece que el Congreso entregó una potestad a la agencia generalmente para dictar normas con eficacia jurídica, y que la interpretación de la agencia que reclama deferencia fue promulgada en el ejercicio de dicha potestad».<sup>154</sup> En la práctica, ese requisito de umbral —a veces denominado «paso cero» de *Chevron*— limita en gran medida *Chevron* «al producto de la reglamentación [*notice-and-comment rulemaking*] o de la adjudicación formal».<sup>155</sup> Incluso cuando se utilizan esos procedimientos, la deferencia no está garantizada «si la regulación es “procesalmente defectuosa”, es decir, cuando la agencia se

ha equivocado al no seguir los procedimientos correctos al dictar la regulación».<sup>156</sup>

Incluso cuando se superan esos obstáculos procesales, quedan otros de carácter sustantivo. En particular, *Chevron* no se aplica si la cuestión en cuestión es de «gran importancia económica y política».<sup>157</sup> Al contrario, en estos casos hemos esperado que el Congreso delegue dicha autoridad «expresamente»,<sup>158</sup> si es que lo hace, ya que «[l]as concesiones extraordinarias de potestad reguladora rara vez se logran a través de “palabras modestas”, “términos vagos” o “dispositivo[s] sutil[es]”».<sup>159</sup> Tampoco hemos aplicado *Chevron* a las interpretaciones de la agencia sobre las normas de revisión judicial o contencioso-administrativo,<sup>160</sup> o a los esquemas estatutarios no administrados por la agencia que busca deferencia.<sup>161</sup> Y hemos enviado señales contradictorias sobre si *Chevron* se aplica cuando una ley tiene aplicaciones penales.<sup>162</sup>

Enfrentados a este conjunto bizantino de precondiciones y excepciones, algunos tribunales simplemente han pasado por alto *Chevron*, diciendo que no hay diferencia por una razón u otra.<sup>163</sup>[7] E incluso cuando invocan *Chevron*, los tribunales no siempre tienen en cuenta los diversos pasos y matices de esa doctrina en evolución. En uno de los casos

<sup>152</sup> *Encino Motorcars, LLC v. Navarro*, 579 U. S. 211, 220 (2016) (citando *Mead*, 533 U. S., en 227).

<sup>157</sup> *King v. Burwell*, 576 U. S. 473, 486 (2015).

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> *West Virginia v. EPA*, 597 U. S. 697, 723 (2022) (citando *Whitman v. American Trucking Assns., Inc.*, 531 U. S. 457, 468 (2001); alteración en el original).

<sup>160</sup> *Ver Adams Fruit Co.*, 494 U. S., en 649-650

<sup>161</sup> *Ver Epic Systems Corp. v. Lewis*, 584 U.S. 497, 519-520 (2018).

<sup>162</sup> Compárese *Abramski v. United States*, 573 U. S. 169, 191 (2014), con *Babbitt v. Sweet Home Chapter, Communities for Great Ore.*, 515 U. S. 687, 704, n. 18 (1995).

<sup>163</sup> [Nota al Pie N° 7] Véase, por ejemplo, *Guedes v. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, 45 F. 4th 306, 313-314 (CADC 2022), derogado por *Garland v. Cargill*, 602 U.S. \_\_\_\_ (2024); *County of Amador v. United States Dept. of Interior*, 872 F. 3d 1012, 1021-1022 (CA9 2017); *Estrada-Rodriguez v. Lynch*, 825 F. 3d 397, 403-404 (CA8 2016); *Nielsen v. AECOM Tech. Corp.*, 762 F. 3d 214, 220 (CA2 2014); *Alaska Stock, LLC v. Houghton Mifflin Harcourt Publishing Co.*, 747 F. 3d 673, 685, n. 52 (CA9 2014); *Jurado-Delgado v. Attorney Gen. of U.S.*, 498 Fed. Appx. 107, 117 (CA3 2009); véase también D. Brooks, *Confusion in the Circuit Courts: How the Circuit Courts Are Solving the Mead-Puzzle by Avoiding It Altogether*, 85 Geo. Wash. L. Rev. 1484, 1496-1499 (2017) (documentando la evasión de *Chevron* por parte de los tribunales inferiores); A. Vermeule, *Our Schmittian Administrative Law*, 122 Harv. L. Rev. 1095, 1127-1129 (2009) (lo mismo); L. Bressman, *How Mead Has Muddled Judicial Review of Agency Action*, 58 Vand. L. Rev. 1443, 1464-1466 (2005) (también).

<sup>152</sup> Véase *Buffington v. McDonough*, 598 U. S. \_\_\_\_, \_\_ (2022) (disidencia del Juez GORSUCH de la denegación de certiorari) (slip opinión, en 11); *Cuozzo*, 579 U. S., en 286 (concurrancia del Juez THOMAS); Scalia, 1989 Duke L. J., at 517; see also *post*, at 15 (opinión de la Jueza KAGAN).

<sup>153</sup> *United States v. Mead Corp.*, 533 U. S. 218, 230 (2001) (citando *Christensen v. Harris County*, 529 U. S. 576, 597 (2000) (disidencia del Juez Breyer)); véase también *Adams Fruit Co. v. Barrett*, 494 U. S. 638, 649 (1990).

<sup>154</sup> *Mead*, 533 U.S., en 226-227.

<sup>155</sup> 533 U.S., en 230.

que hoy nos ocupan, por ejemplo, el Primer Circuito se saltó el «paso cero»,<sup>164</sup> y se negó a «clasificar [su] conclusión como producto del paso uno o del paso dos de *Chevron*», aunque en última instancia parece haberse remitido al paso dos.<sup>165</sup>

Esta Corte, por su parte, desde 2016 que no ha guardado deferencia a la interpretación de una agencia en virtud de *Chevron*.<sup>166</sup> Pero *Chevron* sigue vigente. Así que los litigantes deben seguir luchando con él, y los tribunales inferiores –obligados incluso por nuestros decedentes precedentes–<sup>167</sup> comprensiblemente siguen aplicándolo.

La experiencia de los últimos 40 años ha hecho poco por rehabilitar *Chevron*. Sólo ha dejado claro que la presunción ficticia de *Chevron* de la intención del Congreso siempre estuvo desvinculada de la exigencia de la APA en cuanto a que los tribunales ejerzan un criterio independiente en la interpretación de las leyes administradas por las agencias. En el mejor de los casos, nuestra intrincada doctrina *Chevron* no ha sido más que una distracción de la cuestión que importa: ¿La ley autoriza el acto administrativo impugnado? Y en el peor de los casos, ha obligado a los tribunales a violar la APA al ceder a una agencia la responsabilidad expresa, conferida al «tribunal revisor», de «decidir todas las cuestiones de derecho pertinentes» e «interpretar... las disposiciones legales».<sup>168</sup>

#### IV

La única cuestión que queda es si la *stare decisis*, la doctrina que rige la adhesión judicial al precedente, nos obliga a persistir en el proyecto *Chevron*. No es así. La *stare decisis* no es un «mandato inexorable»,<sup>169</sup> y las consideraciones de *stare decisis* más relevantes aquí –«la calidad de la jurisprudencia [del precedente], la viabilidad de la norma que estableció,... y la confianza en la decisión»–<sup>170</sup> pesan a favor de dejar ir a *Chevron*.

*Chevron* ha demostrado ser fundamentalmente erróneo. A pesar de remodelar la

revisión judicial de los actos administrativos, ni *Chevron* ni ninguno de los casos en los que lo hemos aplicado han abordado la APA: la ley que establece cómo funciona dicha revisión. No obstante, sus defectos fueron evidentes desde el principio, lo que llevó a esta Corte a revisar sus fundamentos y a limitar continuamente su aplicación. Ha creado y mantenido una industria artesanal de académicos que intentan descifrar su fundamento y significado. Y los miembros de este Tribunal llevan mucho tiempo cuestionando sus premisas.<sup>171</sup> Incluso el juez Scalia, uno de los primeros defensores de *Chevron*, llegó a dudar seriamente de que pudiera conciliarse con la APA.<sup>172</sup> Durante toda su existencia, *Chevron* ha sido una «regla en busca de justificación»,<sup>173</sup> si es que alguna vez fue lo bastante coherente como para llamarla regla.

La experiencia también ha demostrado que *Chevron* es inviable. La característica definitoria de su marco es la identificación de la ambigüedad legal, que requiere deferencia en el segundo paso de la doctrina. Pero el concepto de ambigüedad siempre ha eludido una definición significativa. Como el Juez Scalia planteó el dilema apenas cinco años después de que se decidiera *Chevron*: «¿Cuán claro es claro?»<sup>174</sup>

No estamos más cerca de una respuesta a esta pregunta que hace cuatro décadas. «'[A]mbigüedad' es un término que puede tener diferentes significados para diferentes jueces». <sup>175</sup> Un juez puede ver ambigüedad en todas partes; otro puede no encontrarla nunca.<sup>176</sup> Un *Rule of Law* que está tan totalmente «en el ojo del espectador»,<sup>177</sup> invita a resultados diferentes en casos similares y por lo tanto es

<sup>164</sup> Véase 62 F. 4th, en 628.

<sup>165</sup> Id., en 634.

<sup>166</sup> Véase *Cuozzo*, 579 U. S., en 280 (la ocasión más reciente).

<sup>167</sup> Véase *Agostini v. Felton*, 521 U. S. 203, 238 (1997).

<sup>168</sup> §706 (énfasis añadido).

<sup>169</sup> *Payne v. Tennessee*, 501 U.S. 808, 828 (1991).

<sup>170</sup> *Knick v. Township of Scott*, 588 U. S. 180, 203 (2019) (citando *Janus v. State, County, and Municipal Employees*, 585 U. S. 878, 917 (2018)).

<sup>171</sup> See, e.g., *Pereira v. Sessions*, 585 U. S. 198, 219-221 (2018) (concurrancia del Juez KENNEDY); *Michigan*, 576 U. S., at 760-764 (concurrancia del juez THOMAS); *Buffington*, 598 U. S. \_\_\_ (opinion del Juez GORSUCH); B. Kavanaugh, *Fixing Statutory Interpretation*, 129 Harv. L. Rev. 2118, 2150-2154 (2016).

<sup>172</sup> Véase *Pérez*, 575 U.S., en 109-110 (opinión concurrente en la sentencia).

<sup>173</sup> *Knick*, 588 U.S., en 204.

<sup>174</sup> 1989 DUKE L.J., en 521.

<sup>175</sup> *Exxon Mobil Corp. v. Allapattah Services, Inc.*, 545 U. S. 546, 572 (2005) (voto disidente del Juez Stevens).

<sup>176</sup> Compárese L. Silberman, *Chevron—The Intersection of Law & Policy*, 58 Geo. Wash. L. Rev. 821, 822 (1990), con R. Kethledge, *Ambiguities and Agency Cases: Reflections After (Almost) Ten Years on the Bench*, 70 Vand. L. Rev. En Banc 315, 323 (2017).

<sup>177</sup> *Exxon Mobil Corp.*, 545 U. S., at 572 (voto disidente del Juez Stevens).

«arbitrario en la práctica».<sup>178</sup> Un concepto tan impresionista y maleable «no puede servir de prueba cotidiana para asignar» la potestad interpretativa entre tribunales y agencias.<sup>179</sup>

El voto disidente demuestra este punto. Nos señala que un tribunal debe llegar al segundo paso de *Chevron* cuando encuentre, «al final de su trabajo interpretativo», que «el Congreso ha dejado una ambigüedad o laguna».<sup>180</sup> (El Gobierno ofrece una prueba similar)<sup>181</sup>. Ello no es una guía en absoluto. Una vez más, la naturaleza y el significado básicos de una ley no cambian cuando resulta que interviene una agencia. Tampoco cambia sólo porque la agencia haya llegado a ofrecer su interpretación a través del tipo de procedimientos necesarios para obtener deferencia, o porque se cumplan las demás condiciones previas para *Chevron*. La ley sigue teniendo un significado óptimo, necesariamente discernible por un tribunal que despliegue todas sus herramientas interpretativas. Así que para que la prueba del voto disidente tenga algún sentido, debe pensar que en un caso de agencia (a diferencia de cualquier otro), un tribunal debe renunciar a su «trabajo interpretativo» antes de haber identificado ese mejor significado. Pero, ¿cómo sabe un tribunal cuándo debe hacerlo? A este respecto, el voto disidente deja una laguna. Sólo protesta por el hecho de que algunas otras herramientas interpretativas –todas con pedigrís más sólidos que el de *Chevron*, y todas diseñadas para ayudar a los tribunales a identificar el significado de un texto en lugar de permitir que el Poder Ejecutivo lo desplace– también se aplican a los textos ambiguos.<sup>182</sup> Que esto sea todo lo que se le ocurre a la disidencia, después de cuatro décadas de experiencia judicial intentando identificar la ambigüedad bajo *Chevron*, revela la futilidad del ejercicio.<sup>183</sup>[8]

<sup>178</sup> *Gulfstream Aerospace Corp. v. Mayacamas Corp.*, 485 U. S. 271, 283 (1988).

<sup>179</sup> *Swift & Co. v. Wickham*, 382 U.S. 111, 125 (1965).

<sup>180</sup> *Post*, en 1-2.

<sup>181</sup> Ver Escrito de los Demandados en el asunto N° 22-1219, pp. 7, 10, 14; Transcripción del Argumento Oral, 113-114, 116.

<sup>182</sup> Véase *post*, en 27.

<sup>183</sup> [Nota al Pie N° 8] Citando un estudio empírico, el voto disidente agrega que *Chevron* “incentiva el acuerdo entre jueces”. *Post*, en 28. No es de extrañar que un estudio llegue a tal conclusión; se supone que el segundo paso de *Chevron* es receptivo a las interpretaciones de las agencias, por lo que cuando los jueces llegan a ese punto, tienden a coincidir en que la agencia gana. Eso no prueba nada sobre la supuesta facilidad o previsibilidad de identificar la ambigüedad en primer lugar.

Como *Chevron*, en su forma original de dos pasos, era tan indeterminado y amplio, nos hemos visto obligados a aclarar la doctrina una y otra vez. Nuestros intentos de hacerlo sólo han aumentado la inviabilidad de *Chevron*, transformando los dos pasos originales en un vertiginoso baile.<sup>184</sup> Y la doctrina sigue generando difíciles cuestiones de umbral que prometen complicar aún más la investigación en caso de que se mantenga *Chevron*.<sup>185</sup>

Cuatro décadas después de su creación, *Chevron* se ha convertido así en un impedimento, más que en una ayuda, para cumplir la tarea judicial básica de «decir cuál es la ley».<sup>186</sup> Y su importancia no está nada clara. Los tribunales a menudo se han negado a comprometerse con la doctrina, diciendo que no hace ninguna diferencia.<sup>187</sup> Y como se ha señalado, hemos evitado guardar deferencia en virtud de *Chevron* desde 2016. Esa tendencia no es nada nuevo; durante décadas, a menudo hemos declinado invocar *Chevron* incluso en aquellos casos en los que podría parecer aplicable.<sup>188</sup> A estas alturas, todo lo que queda de *Chevron* es una cáscara decadente con audaces pretensiones.

*Chevron* tampoco ha sido el tipo de «norma “de fondo estable”» que fomenta una confianza significativa.<sup>189</sup> Dados nuestros constantes retoques y nuestro eventual alejamiento de *Chevron*, y su aplicación incoherente por parte de los tribunales inferiores, es difícil ver cómo alguien –incluido el Congreso– puede esperar razonablemente que un tribunal se base en *Chevron* en un caso concreto. E incluso si fuera posible predecir con exactitud cuándo aplicarán *Chevron* los tribunales, la doctrina «no proporciona “una norma clara o fácilmente aplicable, por lo que los argumentos a favor de la confianza basados en su claridad

<sup>184</sup> Véase *Adams Fruit Co.*, 494 U.S., en 649-650; *Mead*, 533 U.S., en 226-227; *King*, 576 U.S., en 486; *Encino Motorcars*, 579 U.S., en 220; *Epic Systems*, 584 U.S., en 519-520; y así sucesivamente.

<sup>185</sup> Véase, por ejemplo, *Cargill v. Garland*, 57 F.4th 447, 465-468 (CA5 2023) (opinión plural) (¿Puede el Gobierno renunciar a confiar en *Chevron*? ¿Se aplica *Chevron* a las interpretaciones de los organismos de las leyes que imponen sanciones penales? ¿*Chevron* desplaza a la regla de clemencia?), *aff'd*, 602 U.S. \_\_\_\_ (2024).

<sup>186</sup> *Marbury*, 1 Cranch, en 177.

<sup>187</sup> Véase n. 7, *supra*.

<sup>188</sup> Véase W. Eskridge y L. Baer, *The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations From Chevron to Hamdan*, 96 Geo. L.J. 1083, 1125 (2008).

<sup>189</sup> *Post*, en 8, n. 1 (opinión de la Jueza KAGAN) (citando *Morrison v. National Australia Bank Ltd.*, 561 U. S. 247, 261 (2010)).

están fuera de lugar”». <sup>190</sup> Planear que *Chevron* produzca un resultado particular es apostar no solo a que la doctrina será invocada, sino también a que producirá resultados fácilmente previsibles y la estabilidad que viene con ellos. La historia ha demostrado que ninguna de las dos apuestas es una propuesta ganadora.

En lugar de salvaguardar los intereses de la confianza, *Chevron* los destruye afirmativamente. Bajo *Chevron*, una ambigüedad legal, sin importar por qué está ahí, se convierte en una licencia que autoriza a una agencia a cambiar de posición tanto como quiera, siendo la «incoherencia no explicada» «como mucho... una razón para considerar que una interpretación es... arbitraria y caprichosa». <sup>191</sup> Pero la ambigüedad legal, como hemos explicado, no es un indicador fiable de la delegación real de autoridad discrecional a las agencias. Por tanto, *Chevron* permite a las agencias cambiar su rumbo incluso cuando el Congreso no les ha otorgado potestad para hacerlo. Por su mera amplitud, *Chevron* fomenta una inestabilidad injustificada en la ley, dejando a quienes intentan planificar la actuación de los organismos en una eterna niebla de incertidumbre.

En consecuencia, *Chevron* ha socavado los propios valores del “*Rule of Law*” que la *stare decisis* pretende garantizar. <sup>192</sup> Y no puede ser limitada advirtiendo a los tribunales para que sean más cuidadosos, o añadiendo un nuevo lote de condiciones. Necesitaríamos una vez más «revis[ar] su base teórica... para subsanar sus deficiencias prácticas». <sup>193</sup> El *stare decisis* no nos obliga a hacerlo, sobre todo porque cualquier refinamiento que pudiéramos hacer sólo apuntaría a los tribunales de vuelta a sus deberes según la APA de «decidir todas las cuestiones pertinentes de derecho» e «interpretar las disposiciones legales». <sup>194</sup> Tampoco hay razón para esperar impotentes a que el Congreso corrija nuestro error. Esta Corte ha desechado muchos precedentes que el Congreso también podría haber anulado legislativamente. <sup>195</sup> Y parte de la «humildad judicial», <sup>196</sup> es admitir y en ciertos casos corregir

nuestros propios errores, especialmente cuando esos errores son graves. <sup>197</sup>

Este es uno de esos casos. *Chevron* fue un invento judicial que obligó a los jueces a hacer caso omiso de sus obligaciones legales. Y la única forma de «garantizar que la ley no cambie simplemente de forma errática, sino que se desarrolle de forma inteligible y basada en principios», <sup>198</sup> es que dejemos atrás *Chevron*.

Al hacerlo aquello, sin embargo, no cuestionamos casos anteriores que se basaron en el marco *Chevron*. Las decisiones jurídicas [*holdings*] de aquellos casos en el sentido de que determinados actos administrativos de la agencia son legales –incluida la sentencia de la Ley del Aire Limpio del propio *Chevron*– siguen estando sujetas a *stare decisis* a pesar de nuestro cambio en la metodología interpretativa. <sup>199</sup> La mera invocación de *Chevron* no puede constituir una «justificación especial» para anular dicha jurisprudencia, porque decir que un precedente se basó en *Chevron* es, en el mejor de los casos, «sólo un argumento de que el precedente se decidió erróneamente» <sup>200</sup>. Eso no basta para justificar la anulación de un precedente legal.

\* \* \*

La disidencia termina citando *Chevron*: «“Los jueces no son expertos en la materia” <sup>201</sup>. Eso depende, por supuesto, de cuál sea el «campo». Si se trata de la interpretación jurídica, ésta ha sido, «enfáticamente», «la competencia y el deber del departamento judicial» durante al menos 221 años <sup>202</sup>. El resto del epígrafe de la disidencia es que los jueces «no forman parte de ninguno de los poderes políticos» <sup>203</sup>. En efecto. Siempre se ha esperado que los jueces apliquen su «criterio» independientemente de los poderes políticos al interpretar las leyes que esos poderes promulgan <sup>204</sup>. Y una de esas leyes, la APA, prohíbe a los jueces hacer caso omiso de esa responsabilidad sólo porque una agencia del

<sup>190</sup> *Janus*, 585 U. S., en 927 (citando *South Dakota v. Wayfair, Inc.*, 585 U. S. 162, 186 (2018)).

<sup>191</sup> *Brand X*, 545 U.S., en 981.

<sup>192</sup> *Michigan v. Bay Mills Indian Community*, 572 U.S. 782, 798 (2014).

<sup>193</sup> *Montejo v. Louisiana*, 556 U. S. 778, 792 (2009).

<sup>194</sup> §706.

<sup>195</sup> Véase, por ejemplo, *Patterson v. McLean Credit Union*, 485 U.S. 617, 618 (1988) (por la corte).

<sup>196</sup> *Post*, en 3, 25 (opinión de la Jueza KAGAN).

<sup>197</sup> *Ver post*, en 8-9 (opinión del Juez GORSUCH).

<sup>198</sup> *Vasquez v. Hillery*, 474 U.S. 254, 265 (1986).

<sup>199</sup> Véase *CBOCS West, Inc. v. Humphries*, 553 U.S. 442, 457 (2008).

<sup>200</sup> *Halliburton Co. v. Erica P. John Fund, Inc.*, 573 U. S. 258, 266 (2014) (citando *Dickerson v. United States*, 530 U.S. 428, 443 (2000)).

<sup>201</sup> *Post*, en 31 (citando 467 U.S., en 865)

<sup>202</sup> *Marbury*, 1 Cranch, en 177.

<sup>203</sup> *Post*, en 31 (citando *Chevron*, 467 U.S., en 865).

<sup>204</sup> El *Federalista* N° 78, en 523.

Poder Ejecutivo considere una ley de manera diferente.

*Chevron* queda revocado. Los tribunales deben ejercer su criterio independiente para decidir si un organismo ha actuado dentro de sus facultades legales, como exige la APA. Una cuidadosa atención al criterio del Poder Ejecutivo puede ayudar a informar esa indagación. Y cuando una ley en particular delega autoridad a una agencia en consonancia con los límites constitucionales, los tribunales deben respetar la delegación, al tiempo que

garantiza que la agencia actúa dentro de ella. Sin embargo, los tribunales no tienen por qué someterse a la interpretación de la ley por parte de una agencia simplemente porque la ley sea ambigua.

Debido a que el la Corte de D.C. y del Primer Circuito se basaron en *Chevron* para decidir si apoyaban o no el Reglamento [*Rule*], sus sentencias son anuladas y los casos devueltos para que se proceda de acuerdo con esta opinión.

*Así se ordena.*

