

EL SISTEMA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
DE NORTEAMÉRICA

Por J. A. C. GRANT*

*Traducción de Jorge Velasco ***

* Profesor de Derecho Público e Historia Legal en la Universidad de California en Los Ángeles y Asistente Académico del Presidente de la Universidad; auxiliado por Shirley R. Zeidman, estudiante graduada en Ciencias Políticas en el Colegio Estatal de California en el Valle de San Fernando.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A diferencia de México y Brasil, que crearon sus sistemas federales por medio de la descentralización de sus estructuras gubernamentales, que eran previamente unitarias, nuestro sistema federal representó la creación de una nueva nación de lo que habían sido, hasta 1789, trece Estados independientes y soberanos unidos por una confederación bastante débil. A muchos de sus arquitectos les pareció un producto de la necesidad más que de la doctrina, ya que representaba lo mejor que podía ser logrado por una Convención que no tenía poder para actuar, sino sólo para recomendar. Por su parte, Alexander Hamilton hubiera preferido abolir los Estados; sin embargo, la naturaleza federal de la Unión que nos dieron ha probado ser su característica más grande y permanente.

CAPÍTULO I

LA NACIÓN Y LOS ESTADOS

I. LOS ESTADOS

AUNQUE LA Constitución, en su preámbulo, proclama su autoridad derivada del “pueblo de los Estados Unidos” y no de sus Estados, los últimos —con sus límites entonces existentes, sus constituciones, y sus instituciones gubernamentales sin cambiar— continuaron siendo las unidades básicas de la nueva Unión. En efecto, retienen su autoridad completa para cambiar los marcos del gobierno a su desco con tal de que continúen siendo “republicanos” en su forma y que sus métodos de elegir individuos para sus puestos públicos no violen el principio de “un hombre un voto”, sustentado por los tribunales federales. (Esto se tratará más adelante.) El hecho de que los moldes de gobierno estatal sean más o menos uniformes en toda la nación ha sido una situación de elección, ya que no es un requisito nacional. Cada Estado, por ejemplo, tiene a su cabeza un gobernador elegido por un término prefijado de años, y que es independiente de la legislatura, pero quien comparte sus poderes con otros oficiales elegidos. Todos los funcionarios estatales son elegidos o nombrados localmente. Ninguno puede ser cesado o controlado directamente por el Gobierno Nacional. Cada Estado tiene completo control sobre su propio sistema de gobierno local, pero uniformemente otorgan una buena cantidad de autogobierno a las ciudades y condados, así como a numerosos distritos especiales, desarrollados para cuidar de ciertas actividades, tales como la educación, el saneamiento, los servicios de agua, etc. Estos gobiernos locales juegan un papel importante en la ejecución de las leyes estatales, así como en sus propios estatutos locales. La ejecución de las leyes criminales estatales, por ejemplo, es en gran parte cumplida por la policía de las ciudades, por los sheriffs del condado, y por abogados fiscales de elección local.

Los Estados también retienen todos los poderes no delegados al Gobierno Nacional, o que no sean expresamente negados a ellos por la Constitución. Aun cuando una facultad haya sido delegada al Gobierno Nacional los Estados pueden retener el poder para actuar en el campo hasta que el Gobierno Nacional declara expresamente su autoridad superior, como será explicado con más detalle más adelante. De esta manera, la mayor parte de la regulación de las prácticas mercantiles, hasta cuando conciernen aspectos

que involucran a más de un estado y por lo tanto claramente entran dentro de la autoridad del Congreso para regular el comercio interestatal y extranjero, ha sido manejada por los Estados, especialmente hasta años recientes; y el Derecho Mercantil es, hoy en día, casi exclusivamente Derecho Estatal. Sin embargo, ningún Estado puede hacer un tratado o alianza política, acuñar moneda, o "hacer algo distinto de la moneda de oro y plata medio para pagar deudas". En pocas palabras, el manejo de las relaciones internacionales y el control de la moneda han sido, para todos los propósitos prácticos, adjudicados exclusivamente al Gobierno Nacional, aun cuando pasaron muchos años antes de que fueran ejercidos efectivamente por este último.

El artículo iv, sección 3, de la Constitución dispone expresamente que "Nuevos Estados pueden ser admitidos por el Congreso dentro de esta Unión", y en 1959 Hawaii se convirtió en el 37° en ser así admitido, elevando el número total de Estados, a 50. La *Northwest Ordinance* de 1789 dictada para el gobierno temporal de los territorios del Oeste, que habían sido cedidos a la Nación por los Estados, prometió que los Estados que se formaran de este territorio serían admitidos "en igualdad de condiciones que los Estados originales, en todo respecto". Similares declaraciones fueron incluidas en la mayor parte de las leyes habilitadoras (*enabling acts*) decretadas para la admisión de Estados particulares, pero en algunas ocasiones el Congreso se apartó de ellas e impuso restricciones. Así, Nevada (en 1864) y Nebraska (en 1867) fueron admitidos con la restricción de que el derecho de voto no podía ser negado a causa del color (la 15ª Enmienda imponiendo esa restricción a todos los Estados no fue ratificada sino hasta 1870). Utah, donde la población estaba compuesta principalmente por Mormones, fue admitida en 1894 sujeta a los requerimientos de que la poligamia debía ser prohibida y se debía garantizar plena libertad religiosa a todas las personas. Oklahoma fue admitida en 1907 con la previsión de que no podía mover su capital de Guthrie City hasta por lo menos 1913. Esta última limitación fue la primera en ser cambiada por medio de los tribunales, y fue declarada inconstitucional. Declarando que "la definición de un 'Estado' se encuentra en los poderes poseídos por los Estados originales que adoptaron la Constitución", la Suprema Corte, con sólo dos votos en contra, declaró que "esta 'Unión' era y es una Unión de Estados iguales en poder, dignidad y autoridad, cada uno competente para ejercer la parte de su soberanía que no fue delegada a los Estados Unidos por la misma Constitución... Igualdad de derechos y poder constitucional es la condición de todos los Estados de la Unión, viejos y nuevos".¹ Ambos, el Presidente y el Congreso, aceptaron esta decisión, que ahora es firme, aunque se pueden hallar fuertes razones a favor del punto de vista de que aquellos que escribieron la Constitución tenían pensado dejar libre al Congreso para imponer

¹ *Coyle vs. Smith*, 221 U. S. 559, 566-567, 575 (1911).

tales restricciones. Las notas de James Madison para la sesión del 27 de agosto de 1787, muestran que por una votación (por Estados) de 9 a 2, la Convención estuvo de acuerdo en *borrar*, de su proyecto, la oración: "Si la admisión es consentida, los nuevos Estados serán admitidos en los mismos términos con los Estados originales."

2. EL GOBIERNO FEDERAL

a) *La legislatura.* Mientras que los Estados tienen libertad para determinar sus propias instituciones gubernamentales, la Constitución señala el amplio bosquejo del Gobierno Federal. La rama legislativa (el Congreso) consiste de dos cámaras, un Senado compuesto por dos Senadores de cada Estado y una Cámara de Representantes, los miembros de la cual son prorrateados por el Congreso de entre los Estados sobre la base de la población, y garantizando a cada Estado al menos un Representante. La Constitución limita sólo el tamaño máximo de la Cámara, pero la fórmula —no más de un Representante por cada 30 000 habitantes— pronto dejó de tener sentido por el rápido crecimiento del país. Mientras que en la Primera Cámara sólo había 59 miembros (65 tan pronto Carolina del Norte y Rhode Island se unieron a la Unión), para 1911 había 435, y en 1929 el Congreso, por ley, declaró que este debería ser su tamaño permanente.

Los Representantes son elegidos por un periodo de dos años entre distritos unitarios señalados por las legislaturas estatales, aunque desde 1964, como será tratado más adelante, los tribunales federales han insistido que todos los distritos sean aproximadamente iguales en población. Hasta que la 17ª Enmienda fue adoptada en 1913, los Senadores eran seleccionados por las legislaturas estatales, pero ahora son elegidos por medio de elecciones estatales. Los periodos del Senado son de 6 años, y un tercio de sus miembros son elegidos cada dos años. Cada Estado determina sus propias reglas de votación, sujetas a las previsiones de las Enmiendas 15ª, 19ª y 26ª, en el sentido de que el derecho al voto no será negado por razones de color, sexo o edad, si la persona tiene más de dieciocho años.

La Constitución prevé: "El Vicepresidente de los Estados Unidos será Presidente del Senado, pero no tendrá voto, a menos que se trate del voto de calidad." La Cámara de Representantes elige su propio Líder y cada Cámara elige sus demás funcionarios y determina sus propias reglas de procedimiento. Las dos cámaras tienen la misma jerarquía, salvo que todas las iniciativas para elevar la renta deben originarse en la Cámara de Representantes, una limitación casi sin significado, ya que el Senado puede insistir en enmendar estas iniciativas. La mayoría de votos en cada cámara es necesaria para mandar las iniciativas al Presidente para su aprobación, y una mayoría de dos terceras partes es necesaria en cada Cámara para pasar una iniciativa si ha sido vetada por el Presidente.

El Senado también sirve como tribunal en caso de responsabilidad oficial, siendo la Cámara de Representantes el acusador al designar esta misma a las personas que han de representar el caso al Senado. Una mayoría de dos terceras partes de los Senadores presentes es necesaria para condenar, y la condena se traduce en la remoción del puesto y la descalificación para tener "cualquier puesto de honor, confianza o sueldo del Gobierno de los Estados Unidos". La persona acusada también puede ser procesada en los tribunales ordinarios por cualquier delito involucrado en su conducta.

b) *El Ejecutivo*. El Presidente y el Vicepresidente son, en teoría, elegidos indirectamente por los electores, puesto que cada Estado escoge tantos electores como Senadores y Representantes tiene, una fórmula que da a los Estados más pequeños una voz más fuerte de la que tendrían si la selección fuera hecha directamente por voto popular. Desde 1961, el Distrito de Columbia, que no está representado en el Congreso, ha sido dotado de tres electores por la Vigésimatercera Enmienda. Mientras que las legislaturas estatales han perdido su autoridad anterior para elegir Senadores de los Estados Unidos, todavía pueden, en teoría, controlar la selección de electores; pero en la práctica real, tales electores han sido escogidos desde hace tiempo en cada Estado por medio del voto popular. Como se acostumbra elegir a los electores de un Estado en una sola elección, normalmente el partido político que recibe la mayoría del voto popular gana la designación de todos los electores del Estado, quienes están comprometidos (aunque en ocasiones un elector ha violado su compromiso, como se indica más abajo) a votar por sus candidatos para la Presidencia y la Vicepresidencia. Por lo tanto, en la elección de 1968 el voto popular del Partido Republicano excedió aquel del Partido Demócrata por menos de .05% y, sin embargo, arrastró a treinta y dos Estados con 302 de los 538 votos electorales. El Partido Demócrata, virtualmente con el mismo voto popular, ganó solamente 191 votos electorales y el remanente favoreció al tercer partido encabezado por George Wallace, ex gobernador de Alabama, y Curtis Le May, un General retirado de la Fuerza Aérea. Este tercer partido, conocido como el "Partido Independiente Americano" o "de los Derechos de los Estados", recibió menos del 14% del voto popular, y, sin embargo, ganó a cinco Estados, todos en el Sur, con cuarenta y cinco votos electorales. Como un elector republicano de Carolina del Norte también votó por Wallace y Le May, el Presidente Nixon realmente ganó el puesto con sólo 301 votos electorales.

Los electores se reúnen y votan sólo en su propio Estado. Originalmente cada uno votaba por dos candidatos, por lo menos uno residente de algún Estado que no fuera el suyo propio. Una vez que los votos de todos los Estados habían sido recibidos y contados, la persona que recibiese el mayor número, si se trataba de una mayoría, era declarada Presidente. En caso de empate, la Cámara de Representantes, votando por Estados, escogía entre ellos. Si un caso se hubiese presentado en que ningún candidato recibiese

la mayoría, la Cámara de Representantes, votando por Estados, hubiese escogido al Presidente de entre los cinco con votación más elevada. En cualquiera de los casos, el candidato que quedara y que tuviera el número más grande de votos iba a ser Vicepresidente y el Senado decidiría en caso de empate. El desarrollo de dos partidos políticos fuertes hizo obsoleto a este sistema, y en la elección de 1800, el candidato para Vicepresidente de cada partido recibió el mismo número de votos como su candidato a la Presidencia. Por lo tanto, la Duodécima Enmienda estableció que se votara separadamente por los dos puestos, y en caso de que ningún candidato reciba una mayoría de votos emitidos para la Presidencia, la Cámara de Representantes, votando por Estados, elegirá un Presidente de los tres candidatos que reciban más votos. Si ningún candidato recibe una mayoría de los votos emitidos para la Vicepresidencia, el Senado elige al Vicepresidente de los dos candidatos que tengan mayor cantidad de votos. Salvo por el caso de 1824, cuando existieron cuatro fuertes, y en 1836, cuando hubo empate de votos para la Vicepresidencia, cada elección ha resultado con una mayoría de votos para ambos puestos, aunque no siempre por los candidatos que reciben el voto popular más grande. Bastante frecuentemente, como en 1968, un partido ha retenido el control de una o ambas cámaras del Congreso, y sin embargo ha perdido la Presidencia.

En 1968 hubo verdadero temor de que la elección sería decidida por el Congreso debido a la fuerza del Partido Independiente Americano. Las encuestas sobre la opinión pública indicaron que los republicanos recibirían una mayoría del voto popular, pero que no ganarían los 270 votos electorales necesarios. En efecto, ganaron más del número necesario únicamente porque ganaron a unos cuantos Estados decisivos con márgenes muy pequeños. Por ejemplo, un cambio de menos de 115 000 de más de siete millones de votos en California, hubiera dado los cuarenta votos electorales de este Estado a los demócratas, reduciendo el total republicano a 262. Las encuestas también indicaron que los demócratas retendrían el control sobre las dos cámaras del Congreso, como efectivamente lo hicieron. Si la elección hubiera pasado al Congreso, el resultado hubiera estado lejos de ser seguro, a causa de la división Wallace-Humphrey en el Partido Demócrata. Podríamos haber terminado con un Presidente Republicano y un Vicepresidente Demócrata. Este temor causó un renovado interés en el movimiento por un cambio en el sistema electoral, el cual el presidente Johnson había impulsado desde 1965. Cuando un elector Republicano en Carolina del Norte dio su voto por los candidatos del Partido Independiente Americano, que habían recibido una mayoría de los votos populares en esa región particular del Estado, aún más impetu fue dado a este movimiento.

En cinco ocasiones, 1796, 1820, 1948, 1956 y ahora una vez más en 1968, un elector ha ignorado su empeño de votar por los candidatos de su partido. Esto va de acuerdo con la intención de aquellos que escribieron la Cons-

titución, que veían a los electores como un grupo selecto quienes harían la verdadera elección. Por lo tanto, el Congreso siempre ha aceptado tales votos, como lo hizo de nuevo en 1968. Pero el pueblo siente que está votando por un Presidente y un Vicepresidente, no para que otra persona haga esto por ellos. Hay una buena probabilidad, entonces, de que el método de elecciones sea cambiado pronto.

Se han propuesto muchas soluciones. La primera aboliría simplemente a los electores, pero retendría el mismo sistema de votación calificada al atribuir todos los votos de un Estado a los candidatos del partido que reciban la mayoría del voto popular. La segunda solución propone dividir los votos electorales de un Estado entre varios participantes de acuerdo con su voto popular. La tercera, daría un voto electoral por cada distrito legislativo en el cual los candidatos determinados reciban una mayoría del voto popular, con dos votos adicionales para el que reciba una mayoría del voto popular de todo el Estado. Personalmente, dudo que alguna de estas proposiciones sea adoptada, aunque el Presidente Nixon, durante su campaña de 1968, hizo declaraciones favoreciendo la segunda. Si hubiera estado en vigor en 1968, la elección hubiera sido decidida por el Congreso, siendo ésta una de las posibilidades que deseamos eliminar del actual sistema. Lo mismo es probablemente pertinente acerca de la tercera. En todo caso, la segunda y la tercera proposición reducirían la oportunidad de que un partido recibiera la mayoría de los votos electorales cuando un tercer partido disputara la elección; y la primera no cambiaría la situación presente excepto para eliminar la posibilidad, nunca experimentada aún, que los electores individuales pudieran despojar a dos candidatos victoriosos de su mayoría, al no seguir sus instrucciones y por votar por otras personas.

La American Bar Association designó un comité para el estudio de este problema en 1966 y 1967, y recomendó que el Presidente y el Vicepresidente fueran elegidos por voto popular, con una elección preliminar entre los dos candidatos más populares para cada puesto en el caso de que ningún candidato recibiera por lo menos 40% de los votos efectuados. Si se hace un cambio, parece que éste es el más probable. Es el único plan que resuelve todos los problemas, y que tiene a la vez un creciente respaldo por la teoría de la mayoría. Naturalmente, los Estados menos poblados pueden oponerse a él porque perderían su actual ventaja, y como una enmienda a la Constitución requiere el voto afirmativo de 38 de los 50 Estados, bien puede ser que no haya cambio alguno.

El Presidente y el Vicepresidente son elegidos para periodos de cuatro años. Originalmente no había límite al número de periodos que pudiera desempeñar un Presidente, aunque una tradición tácita que limitaba éstos a dos no fue violada hasta que Franklin D. Roosevelt buscó y ganó un tercero y luego un cuarto periodo. En 1951 se adoptó la Vigésimasegunda Enmienda, que establece. "Ninguna persona podrá ocupar la Presidencia

más de dos veces, y nadie que haya sido Presidente, o ha actuado como Presidente, por más de dos años de un periodo al que otra persona fue electa podrá ocupar el puesto de Presidente más de una vez.”

El Presidente y el Vicepresidente son los únicos funcionarios del ejecutivo que están previstos específicamente por la Constitución; todas las otras posiciones ejecutivas y administrativas han sido creadas por leyes o por orden del ejecutivo. Aunque el Congreso está autorizado para solicitar confirmación senatorial de los nombramientos presidenciales, y solicita, en efecto, la confirmación de los más importantes, la Suprema Corte ha sostenido que el Presidente puede cesar a tales funcionarios sin consultar al Senado, si sus obligaciones son puramente ejecutivas.² Los Estados, excepto a través de sus representantes en el Senado, no tienen control sobre la selección de funcionarios nacionales, así como la Federación no tiene control sobre la selección de funcionarios estatales. Más importante aún, el Presidente es la verdadera cabeza de la maquinaria administrativa nacional, ya que todos los funcionarios que conducen la política son directamente responsables ante él o ante las cabezas de los departamentos de Estado, que a su vez son responsables ante el Presidente. Esto no se puede decir del Gobernador de un Estado, quien carece de control sobre aquellas ramas del Gobierno Estatal que están encabezadas por funcionarios elegidos directamente dentro del Estado.

Aquellos que tenían la intención de mantener a los Estados como la fuerza central en nuestro sistema federal, querían que el Gobierno Nacional tuviera la menor cantidad posible de maquinaria administrativa. Hubieran preferido que el único tribunal nacional fuera la Suprema Corte de los Estados Unidos (para la cual la Constitución hace una previsión especial), que aun para propósitos de defensa el país dependiera de las milicias de varios Estados, de las cuales el Presidente es comandante en jefe cuando son “llamadas al servicio de los Estados Unidos”, y que la Nación tuviera poca maquinaria administrativa en su poder, salvo la necesaria para manejar las relaciones exteriores. Los primeros Congresos decidieron otra cosa. Quizá la decisión más importante, después de la decisión de 1789 de crear un sistema parcial de tribunales nacionales (*national trial courts*), fue aquella que en 1791 rechazó la proposición de que los impuestos nacionales fueran recaudados por los funcionarios fiscales de los Estados. A causa de estas primeras decisiones, el patrón establecido fue el de que cada nivel de gobierno, nacional o estatal, ejecute sus propias leyes por medio de sus funcionarios administrativos. En la práctica, sin embargo, hay bastante cooperación voluntaria. Para no mencionar sino la ejecución de leyes penales, la policía local aún tiene un importante papel en la localización y detención de aquellos que violan leyes nacionales; y el Federal Bureau of Investigation (Oficina Federal de Investigación generalmente conocido como el F.B.I.) presta una gran

² *Myers vs. Estados Unidos*, 272 U. S. 52 (1926); *Rathbun vs. Estados Unidos*, 295 U. S. 602 (1935).

ayuda a los Estados en la ejecución de sus propias leyes. Aunque el Gobierno Federal tiene ahora varias penitenciarías, todavía tiene pocas cárceles; * por lo tanto, la mayoría de las personas sentenciadas en los tribunales federales por delitos en contra de las leyes nacionales cumple su condena en penitenciarías locales. Los gobiernos locales (generalmente del Condado) reciben de la Federación el reembolso de los gastos ocasionados por este motivo.

c) *Tribunales Inferiores*. La Constitución dispone que "El Poder Judicial de los Estados Unidos estará depositado en una Suprema Corte, y en los Tribunales Inferiores que el Congreso tenga a bien ordenar y establecer". Esto no hizo sino traspasar al Congreso un problema sobre el cual los Constituyentes estuvieron divididos sin remedio. Muchos sentían que no había necesidad de tener un segundo sistema de tribunales de primera instancia, y que el juicio de todos los casos, aunque involucren la interpretación y aplicación de la Constitución, leyes y tratados, debe ser realizado por los Tribunales Estatales. Otros sentían que el nuevo Gobierno Federal debería tener un propio sistema judicial completo con jurisdicción exclusiva no sólo para el conocimiento de todos los casos que trataran problemas de leyes nacionales, sino también sobre aquellos en que los tribunales de los Estados no podrían ser considerados por los litigantes como neutrales. Lograron que esta amplia jurisdicción fuera inscrita dentro de la Constitución como una posibilidad, pero nunca han logrado que el Congreso llegue tan lejos. Esto hace a la rama judicial de nuestro sistema gubernamental la más difícil de explicar al extranjero. Definitivamente, éste no es un Poder en el cual las leyes estatales sean manejadas en Tribunales Estatales y las leyes federales en Juzgados federales. De hecho, hasta 1875 los Tribunales federales pasaban la mayor parte de su tiempo examinando juicios que sólo involucraban problemas derivados de leyes estatales, los cuales ocupan todavía una buena parte de su tiempo y muchos casos provenientes de leyes federales son todavía juzgados hoy en día en Tribunales Estatales.

El primer Congreso, en la Ley de Organización Judicial de 1789 (*Judiciary Act*), decidió que deberíamos tener un sistema de Tribunales nacionales de primera instancia. La unidad básica del sistema creado, el Juzgado Unitario de Distrito existe todavía, habiendo en el momento presente más de trescientos jueces de distrito distribuidos a través de los cincuenta Estados y el Distrito de Columbia. Como todos los jueces nacionales, son nombrados de por vida por el Presidente con el "consejo y consentimiento" del Senado y, por lo tanto, sólo pueden ser removidos previa acusación y juicio. Hasta 1912, había también un tribunal de primera instancia con varios jueces,

* *N. del T.* El autor emplea la palabra penitenciaría en oposición a cárcel, para distinguir los establecimientos destinados a purgar condenas si se trata de delitos de mayor cuantía (*felonies*), de aquellos en los que se custodia a las personas sujetas a proceso o condenadas por delitos de menor cuantía (*misdemeanors*).

conocido como el Tribunal de Circuito. Originalmente consistía de dos miembros de la Suprema Corte, más el juez de distrito del Distrito en el cual estaban sesionando. En 1793, el tamaño fue reducido a dos, un juez de Suprema Corte y el juez de distrito apropiado. Como los jueces de la Suprema Corte encontraron arduas sus obligaciones de circuito, una ley dispuso en 1802 que el juez de distrito podría mantener el juzgado de circuito por sí mismo, reduciendo, por lo tanto, la naturaleza dual del sistema a una ficción. Los jueces de la Suprema Corte continuaron inspeccionando juzgados, sin embargo, y en 1869, en un esfuerzo por revivir la naturaleza plural de este juzgado, el Congreso dispuso el nombramiento de un juez de circuito para cada uno de los nueve circuitos en que el país estaba dividido entonces. Esta ley dispuso que el juez de la Suprema Corte asignado al circuito, el juez de circuito, y el apropiado juez de distrito, o dos de ellos, podrían sesionar juntos, o el tribunal podría ser instalado por cualquiera de estos tres. También podrían celebrar sesiones separadamente en dos o tres divisiones del mismo juzgado de circuito.

En 1912, se abolieron los juzgados de circuito, y su jurisdicción fue otorgada a los juzgados de Distrito. Como se sintió que era insensato permitir a un solo juez mandar la ejecución de una ley estatal o nacional que hubiera sido tachada de inconstitucional, el Congreso dispuso después que cuando tal petición fuera hecha a un Juzgado de Distrito, debía ser conocida por tres jueces, incluyendo al menos un juez de circuito, escogido para el caso particular por el Presidente del Tribunal de Apelación (*Court of Appeals*). Hoy en día, también hay dos tribunales especiales que sesionan únicamente en la capital, Washington, el Tribunal de Reclamaciones (*Court of Claims*), que conoce de reclamaciones pecuniarias en contra de los Estados Unidos provenientes de obligaciones contractuales, y el Tribunal Fiscal (*Tax Court*); un tercero, el Tribunal Aduanero (*Customs Court*), sesiona en la ciudad de Nueva York. Como será indicado después, la Suprema Corte también tiene alguna jurisdicción original.

Aparte de los casos relacionados con el mar, que son regidos por el derecho marítimo y sobre los cuales los Juzgados de Distrito han tenido desde el principio jurisdicción exclusiva, el Congreso ha sido lento en impedir a los litigantes quienes prefieren hacerlo así de arreglar sus disputas en los tribunales estatales. Incluso, por casi un siglo, virtualmente ningún caso civil podía ser llevado ante los tribunales nacionales meramente porque se implicaran problemas acerca de leyes nacionales. Por otra parte, a pesar de que la ley gobernara el caso, el actor podía demandar entre un tribunal nacional si él y el demandado eran ciudadanos de diferentes Estados o si uno era ciudadano de un país extranjero. Aun entonces, el actor podría demandar ante un tribunal estatal si así lo prefería, y el caso sería juzgado ahí mismo, a menos que el demandado pidiera que fuera llevado a un tribunal federal. Ésta es todavía la ley, pero hoy el caso debe tener un monto de

\$10 000 dólares, por lo menos. Originalmente la cantidad fue fijada en sólo \$500 dólares, suma que para su época era una limitación bastante seria. En 1875, el Congreso abrió las puertas de los tribunales federales, de primera instancia, a todos los litigantes cuyas demandas tuvieran que ver con leyes federales, aunque ambas partes fueran ciudadanos del mismo estado: pero de nuevo, generalmente sólo si las partes así lo desean y hay suficiente dinero en peligro. El tribunal conoce no sólo el problema de la ley federal, sino todo el caso.

El Congreso experimentó también el uso de tribunales estatales para conocer de ofensas en contra de leyes nacionales y para cobrar sanciones pecuniarias de diversa índole, derechos aduanales, e impuestos sobre manufactura, consumo y ventas. Esto no fue un éxito, y pronto los tribunales nacionales tuvieron jurisdicción exclusiva sobre todos esos enjuiciamientos y litigios. Para proteger a algunos de sus propios funcionarios en contra de la posible acusación estatal injustificada, el Congreso dispuso en época tan temprana como 1815, que cuando dichos funcionarios son acusados de un delito de carácter estatal y la defensa consista en que el funcionario estaba actuando legalmente en su capacidad de funcionario nacional, puede llevarse el caso a un tribunal nacional para su resolución. La Suprema Corte sostiene la validez de este estatuto,³ explicando que la Constitución no hace distinción entre casos civiles y penales en la jurisdicción de los tribunales federales y la ley ha sido extendida varias veces para cubrir un mayor número de funcionarios, y en algunos casos hasta particulares quienes pueden convencer al tribunal federal que el juzgado estatal les negaría sus derechos civiles. En todos estos casos, el ministerio público (*prosecuting attorney*) del Estado sirve como acusador en el tribunal federal. Éste aplica la ley penal del Estado y, si el procesado es encontrado culpable, impone una sentencia a nombre del Estado, pero sigue sus propias reglas de procedimiento.

El crecimiento del país, la expansión de la legislación penal del Gobierno Federal (campo que originalmente se encontraba en gran parte en manos de los Estados), y particularmente el incremento de jurisdicción civil de los tribunales nacionales de primera instancia, resultantes de la ley de 1875 arriba mencionada, condujeron a la creación, en 1891, de un sistema de Tribunales de Apelación (*Courts of Appeals*). Hoy existen once de ellos, uno para el Distrito de Columbia y otro para cada uno de los diez circuitos en los que ha sido dividido el resto del país. Aunque los jueces de distrito son ocasionalmente llamados para un servicio en estos tribunales, son principalmente manejados por jueces de circuito nombrados expresamente para este propósito, con un número de ellos variado (hoy en día de 3 a 15) de acuerdo al trabajo del circuito. Pueden sesionar separadamente y aunque dos jueces constituyen quórum, generalmente sesionan siempre un mínimo

³ *Tennessee vs. Davis*, 100 U. S. 257 (1879).

de tres. Su jurisdicción está confinada a los casos donde se apela de las decisiones de los juzgados de distrito, y a la revisión y ejecución de órdenes emitidas por ciertos cuerpos administrativos nacionales, tales como la Comisión Comercial Interestatal (*Interstate Commerce Commission*), la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*), y el Consejo Nacional de Relaciones Laborales (*National Labor Relations Board*). En la gran mayoría de los casos sus fallos son definitivos, puesto que la Suprema Corte no revisa sus decisiones a menos que estén en juego cuestiones de importancia para todo el país. Si son rendidos fallos contradictorios sobre cuestiones de leyes federales en dos o más circuitos, la Suprema Corte aceptará generalmente su jurisdicción para arreglar el conflicto.

El Congreso ha creado también dos tribunales de apelaciones especializados. El Tribunal de Apelación para asuntos aduaneros y de propiedad industrial (*Court of Customs and Patent Appeals*) conoce de apelaciones contra fallos pronunciados por el Tribunal Aduanero (*Customs Court*) al aplicar las leyes sobre patentes. El Tribunal Militar de Apelación (*Court of Military Appeals*) revisa las decisiones de consejos de guerra celebrados por las diversas ramas de los servicios armados de acuerdo al Código de Justicia Militar (*Code of Military Justice*). Ambos celebran sesiones en Washington. Como en el caso de los Tribunales de Apelación (*Courts of Appeal*), la Suprema Corte generalmente niega la revisión ulterior de estas resoluciones.

Sólo es necesario decir una palabra sobre los tribunales locales que han sido creados para el Distrito de Columbia y los territorios, puesto que éstos no se refieren al problema del federalismo. En este caso el Congreso debe crear sistemas judiciales completos, incluyendo cortes para delitos menores, demandas de poca monta, asuntos testamentarios, etc. Cuando un territorio se convierte en Estado, estos tribunales desaparecen y son reemplazados por los tribunales estatales.

d) *La Suprema Corte.* Hoy esta corte consta de nueve jueces, un presidente y ocho asociados, si bien su tamaño ha variado desde su instauración en 1789, de seis a diez. Aunque cada juez es asignado a uno (en dos casos, a dos) de los once circuitos, con autoridad completa como juez de circuito, nunca celebran sesiones en el Tribunal de Apelación ni en un Tribunal de Distrito tripartito. Sin embargo, si actúan a petición de sus circuitos para la suspensión de una sentencia que espera revisión por la Suprema Corte. Colectivamente, son la cabeza administrativa del sistema judicial nacional. Por medio de comités asesores compuestos de jueces, abogados practicantes y profesores de derecho, pueden proponer cambios en las reglas de procedimiento de los tribunales nacionales, que se vuelven efectivos tres meses después de que son presentados al Congreso a menos que éste específicamente desaprobe de los cambios, cosa que nunca hace. A menudo asignan jueces temporales a otros distritos o circuitos distintos de los suyos propios para igualar el peso del trabajo o para hacer frente a emergencias. Pero su

único control sobre los tribunales estatales es a través de su función de tribunal de apelación.

La Constitución, sin necesidad de instrumentación legislativa, otorga a la Suprema Corte jurisdicción original (*i.e.*, *trial court*) sobre los casos que involucren a embajadores y cónsules, y sobre todos los casos que caigan dentro de la competencia del poder judicial federal cuando un Estado es parte. En sus primeros años, la Suprema Corte aceptaba todos los casos de este tipo e inclusive presidió unos cuantos juicios por jurado, pero hoy está tan ocupada con su trabajo de apelaciones que, en este campo, sólo litigios entre los Estados son ventilados ante ella. Aun éstos son normalmente tratados con base en la equidad, por lo que las partes no tienen derecho a un jurado y el tribunal puede nombrar un asesor especial (*master in chancery*) para oír el testimonio, examinar la evidencia, y recomendar un fallo. Las partes disputan entonces el caso ante los jueces en gran parte como si el asesor hubiera juzgado (en los casos ventilados por medio de la equidad esto es llamado un decreto) y su fallo estuviera siendo revisado.

En oposición a su jurisdicción original, la jurisdicción de la Suprema Corte para la apelación está sujeta al control del Congreso. Sus límites son tan amplios como aquellos de los Tribunales Nacionales (*National Trial Courts*), ya que sólo hay una definición de "poder judicial" nacional en la Constitución. Sin embargo, aunque desde el principio el Congreso ha permitido que se presenten litigios ante los Tribunales Nacionales (*National Trial Courts*) porque los litigantes son ciudadanos de diferentes estados, nunca ha permitido que una apelación sea llevada ante la Suprema Corte—único tribunal nacional con la autoridad de revisar las decisiones de los tribunales estatales— en este terreno. Si un caso ha sido revisado en un tribunal estatal, una apelación sólo puede ser tomada en cuenta sobre problemas concernientes a una ley nacional, y esto sólo después de agotar los permitidos en los tribunales estatales. Pero hasta que los Tribunales de Apelación fueron creados, en 1891, la Suprema Corte servía como tribunal de apelación general sobre todos los tribunales de primera instancia de la Nación y de los de apelación de los territorios.

Para la década de 1920, la Suprema Corte tenía tanto recargo de trabajo que no podía desahogar los asuntos pendientes. Aunque se hicieron proposiciones para que sesionara en dos salas o más, como se hace en muchos países, éstas fueron rechazadas en la Ley Jurisdiccional (*Jurisdictional Act*) de 1925 y, en cambio, los tipos de casos que se podían presentar fueron reducidos. Como fue explicado por el Presidente de la Suprema Corte Taft, quien patrocinó la ley, los casos "deben ser presentados ante la Suprema Corte sólo cuando los principios que de ellos deban asentarse vayan a ser útiles al público para la solución de conflictos sobre leyes generales" y no sólo para dar a la parte derrotada otra oportunidad para probar sus razones. Un litigante que ha agotado sus recursos de apelación en los tribunales

estatales puede apelar ante la Suprema Corte sólo si el tribunal estatal ha apoyado la validez de una ley estatal que él reclama, si viola la Constitución nacional, leyes o tratados, o si ha declarado inconstitucional a una ley nacional o tratado internacional. Sólo se puede apelar contra la resolución de un Tribunal Nacional de Apelación si ha declarado nula una ley estatal por estar en conflicto con la Constitución nacional, leyes federales o tratados internacionales. De todos los fallos pronunciados por los Juzgados de Distrito con sus tres jueces especiales se puede apelar directamente ante la Suprema Corte, si bien hay pocos de éstos y todos son importantes. Existen, todavía, algunos tipos de casos en los que se puede apelar ante la Suprema Corte en contra de los Juzgados unitarios de Distrito sin tener primero que apelar al Tribunal de Apelación apropiado.

Si un caso no cabe en una de estas categorías, un litigante puede pedir que la Suprema Corte le conceda revisión por medio de la presentación de una petición para obtener un *writ of certiorari*. La Suprema Corte otorga dicho *writ* dirigido a un tribunal estatal, sólo si su fallo involucra una cuestión substancial acerca de alguna ley federal que no haya sido decidida antes, o si aparece que el fallo puede estar en conflicto con decisiones previas de la Suprema Corte. Puede aceptar casos provenientes de los Tribunales Nacionales de Apelación por las mismas razones, y casi seguramente otorga la petición cuando un fallo entra en conflicto con aquél de otro Tribunal de Apelación pronunciado sobre el mismo problema. Además, acepta frecuentemente casos cuando parece que el Tribunal de Apelación puede haber interpretado mal la ley de un Estado. Habría menos casos del último tipo si más Estados adoptaran el procedimiento recientemente adoptado en Florida, por medio del cual su propia Suprema Corte contesta las preguntas que le son enviadas por un Tribunal de Apelación acerca de las leyes de Florida.

3. LOS TRIBUNALES Y LA CONSTITUCIÓN

El Artículo vi, cláusula 2, de la Constitución, dispone: "Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren, y todos los tratados hechos, o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución del Estado o en sus códigos."

Esto parecería requerir un tribunal que encuentre una ley estatal que esté en conflicto con la "ley suprema", tal como ésta ha sido definida, para impedir que se le dé efecto. Pero no hay ninguna previsión específica en la Constitución que autorice a la Suprema Corte, o cualquier otro tribunal, a dudar la constitucionalidad de una ley nacional, o un tratado. Aun así, parece haberse asumido que se tendría esta obligación. Verdaderamente, el

primer Congreso, en 1789, reconoció que tanto los tribunales estatales como los nacionales podrían dudar de la validez de una ley nacional o tratado cuando éste dispusiera que si un tribunal estatal hubiera declarado inconstitucional a cualquiera, su fallo podría ser afirmado o revocado por medio de apelación ante la Suprema Corte. El litigio se ha convertido en la forma normal para solucionar dudas de interpretación constitucional y la Suprema Corte se ha convertido, de esta manera en el árbitro final sobre la mayoría de las dudas constitucionales. Similarmente, la Suprema Corte de cada Estado tiene la última palabra sobre la mayoría de las dudas que conciernen a la interpretación de la Constitución del Estado.

A diferencia de Canadá, México y muchos países de Sudamérica, los Estados Unidos no tienen procedimientos especiales para manipular tales casos. Las dudas constitucionales son tratadas como cualquier otro problema legal, por medio de un litigio entre partes que hacen reclamaciones opuestas. Si, para arreglar estas reclamaciones, el tribunal debe decidir primero sobre la validez de una ley, lo hará así. El fallo del Tribunal, por lo tanto, versa sobre los derechos de las partes a pesar de la ley y no sobre la ley misma; su decisión de que una norma es inconstitucional tampoco la remueve de los códigos. Es necesario hacer notar que nuestros tribunales vacilan en sostener la facultad de dudar de la validez de una ley a menos que sea absolutamente necesario. Así, un tribunal no resolverá sobre una duda constitucional, aunque sea presentada correctamente, si hay algún otro terreno sobre el cual pueda ser decidido el caso. Si debe enfrentarse al tema constitucional para decidir el caso, normalmente no formulará una decisión jurisprudencial sobre el punto constitucional más amplia de lo que se requiera por los hechos precisos a los cuales será aplicada. Pero estas reglas han sido establecidas por los mismos tribunales los cuales tienen libertad de apartarse de ella en cualquier ocasión particular, si sienten que es prudente hacerlo.

Esta generalización debe ser comentada en el caso del Estado de Nueva Jersey, que desde 1873 ha tenido un procedimiento especial para derogar una ley a causa de irregularidades de procedimiento en su elaboración. Como es descrito en detalle en el *Rutgers Law Review* de enero de 1950, este Estado autoriza a su Gobernador o a dos ciudadanos cualesquiera a ejercer una acción "en cualquier momento dentro de un año después de que una ley ha sido registrada por el Secretario de Estado" para que tal ley sea declarada "nula e inválida" porque ésta "no fue debidamente aprobada por ambas cámaras de la legislatura o en la forma requerida por la constitución". El registro de la petición debe ser publicado, y cualquier ciudadano puede incorporarse a la acción, ya sea en defensa o en ataque de la ley. Originalmente, tales peticiones eran juzgadas en la Suprema Corte del Estado, pero desde 1947 han alcanzado esa Corte sólo en apelación y el juicio es ventilado en la división de Apelación del Tribunal Superior. "Si se prueba que la ley... no fue debidamente aprobada", el tribunal debe "acordar

que la misma... sea nula e inválida". La decisión es promulgada como si fuera una nueva ley y publicada con las demás leyes nuevas. Además, "y ninguna ley... declarada nula e inválida, será, después de hacer tal decreto..., observada judicialmente o recibida como evidencia". Los estudiantes de derecho comparado se darán cuenta cuán similares son el procedimiento seguido y el efecto del fallo, con la acción popular contra leyes de Colombia, y cuán diferentes son del modelo normal en los EE. UU.

También hay algunos Estados en los cuales la Suprema Corte estatal emitirá opiniones asesoras sobre problemas legales a petición del ejecutivo o de la legislatura. Aunque éstas no necesitan ser restringidas a cuestiones de interpretación constitucional, la mayoría de las preguntas que se hacen están relacionadas con asuntos constitucionales. Infortunadamente, ninguno de estos Estados ha adoptado las salvaguardias que han hecho las opiniones asesoras tan útiles en Canadá. La Suprema Corte Nacional no emite opiniones asesoras.

a) *Problemas Políticos*. Existen unos pocos asuntos sobre los cuales la Constitución ha hecho, específicamente, a la decisión de alguna otra rama del gobierno la decisión final, vinculando, tanto a los tribunales como a todas las otras dependencias del gobierno. Por ejemplo, cada cámara del Congreso es "el juez de las elecciones, reelecciones y capacidad de sus propios miembros". Una vez que un Senador ha tomado posesión de su escaño es, por lo tanto, inútil discutir que aún no tiene 30 años de edad, que no ha sido ciudadano por lo menos durante 9 años, o que no es residente del Estado al que representa. Aunque todos los otros problemas constitucionales están potencialmente dentro de la jurisdicción de los tribunales en el supuesto de que sea posible armar un juicio de tal manera que la decisión del problema constitucional será necesaria para decidir los respectivos derechos de las partes, la Suprema Corte ha escogido clasificar algunos como "políticos". Con esto quiere decir que un tribunal, cuando el asunto constitucional esté involucrado en el caso que se presenta ante él, deberá aceptar como final la decisión de alguna otra rama del gobierno. Esto es particularmente verdad en el caso de las relaciones internacionales. Por lo tanto, la cuestión de jurisdicción sobre una isla o alguna otra área particular, que obviamente puede ser decisiva para los derechos legales de los habitantes, es normalmente solucionada por el Presidente. En época tan temprana como 1839, la Suprema Corte aclaró esto, diciendo: "No es relevante preguntar, ni es incumbencia de la Corte determinar, si el ejecutivo tiene razón o no. Es suficiente saber que, en ejercicio de sus funciones constitucionales, ha decidido la cuestión."⁴

Nunca se ha dado una definición satisfactoria de lo que constituye un problema político y tal vez lo único que se pueda decir sea que es uno

⁴ *Williams vs. Suffolk Insurence Co.*, 38 U. S. 415, 420 (1839).

sobre el cual la Suprema Corte se niega jurisdicción porque teme conflictos con las ramas políticas del gobierno, duda de su propia competencia para manejar los temas involucrados, o teme que su decisión no se podría ejecutar. De esto se sigue que un asunto sobre el cual jueces inferiores han definido como políticos y, por tanto, han declinado conocer, puede ser aceptado después como un caso propio para determinación judicial. Esto es, exactamente, lo que ha sucedido en años recientes en el caso de la base para la representación en cuerpos legislativos y asuntos relacionados.

Es poco preciso asumir que las legislaturas estatales americanas se habían basado sobre el principio del gobierno de la mayoría. Todo lo contrario, un gran porcentaje de las constituciones estatales siempre había provisto para la representación de unidades políticas tales como delegaciones (*townships*) o condados, en completo desacuerdo, a menudo, con sus respectivas poblaciones. Estas unidades políticas eran estructuradas frecuentemente, para que la sección del Estado que tuviera el control al tiempo que la constitución estatal fuera escrita, continuara eligiendo la mayoría de los miembros de una o aun de ambas cámaras de la legislatura, a pesar de los cambios de población. Por lo tanto, importaba poco que algunos permanecieran sin crecimiento o aun perdieran población, mientras que otros se convertirían en centros de gran crecimiento urbano.

Aún más sorprendente fue el hecho de que cuando la Constitución estatal previó que la representación estaría basada en la población, la legislatura omitía a menudo, la redistribución de los escaños cuando esto daría control a un área diferente o a un elemento diferente de la sociedad. Para 1960, las cosas llegaron a un punto crítico. El país se había vuelto urbano. Mientras que el censo de 1790 mostró que 19 de cada 20 personas vivían en granjas, la proporción había caído a menos de 1 en 6. A pesar de esto, las legislaturas estatales todavía eran controladas por los votantes rurales. Para todos los propósitos prácticos, aquellos que vivían en las ciudades estaban básicamente privados de sus derechos ciudadanos.

El Estado de Georgia puede servir como buen ejemplo, ya que no es un caso extremo. El Estado ha estado dividido en 159 Condados desde hace mucho, y cada Condado tradicionalmente elegía un miembro de la Cámara Baja de la legislatura estatal. Los tres Condados más poblados podían elegir dos representantes adicionales cada uno y los treinta Condados siguientes con más población podían elegir un representante adicional para cada uno. Esto resultó en una cámara con 205 miembros. Pero para 1960, las poblaciones de diversos condados variaron desde 1 876 (Echols) a 556 326 (Fulton). En resumen, un residente del Condado de Echols tenía tanta representación en la cámara baja como noventa y nueve residentes del Condado de Fulton.

Esta legislatura de predominio rural perfeccionó un sistema para elegir funcionarios ejecutivos estatales y Senadores de los Estados Unidos en el

cual los condados urbanos eran efectivamente privados de sus derechos ciudadanos. En lugar de tomar en cuenta el voto popular, a cada condado se le asignaba el doble de votos unitarios como representantes tenía; en otras palabras, de dos a seis. Los votos unitarios de cada condado eran adjudicados al candidato que recibía el voto popular más alto en ese condado. Por lo tanto, era tan importante ganar en 9 condados pequeños como ganar en los 3 condados más grandes del Estado.

Parecía inútil esperar que los tribunales hicieran algo sobre esto. La Suprema Corte nacional tradicionalmente había dejado tales asuntos a los Estados, hasta cuando concernían a distritos para la elección de miembros de la Cámara Nacional de Representantes; y los tribunales estatales eran igualmente de la opinión de que tales asuntos eran "políticos". Sin embargo, con cada año que pasaba, la oportunidad de corregir esto por medio de procesos políticos normales se hizo más pequeña. De los legisladores rurales de Georgia no se podía esperar que propusieran reformar la Constitución estatal para dar control a las ciudades. Si, como en Tennessee, en la Constitución ya tenía la legislatura la obligación de volver a formar distritos en el Estado sobre la base del cambio de población cada 10 años, pero este mandato había sido ignorado desde que la última ley de redistribución había sido aprobada en 1901, ¿por qué se debería esperar que lo hiciera ahora? Cada censo mostró que un número aún más grande de legisladores tendría que excluirse de sus trabajos para hacer que hubiera escaños a la disposición de las áreas de mayor crecimiento.

Fue una sorpresa para los que no estaban completamente conscientes de la naturaleza muy flexible del concepto de "problemas políticos" la orden de la Suprema Corte nacional, en 1962, para que un Tribunal Colegiado de Distrito con tres jueces, desahogara una petición pidiendo que los funcionarios de elección popular de Tennessee no pudieran administrar la elección de la próxima legislatura del estado bajo la ley de redistribución de 1901. En los tres años siguientes, a través de una serie de casos, sostuvo que la frase de la Decimacuarta Enmienda "protección igual de las leyes", requiere que el principio de "un hombre, un voto" sea aplicado no sólo a las legislaturas estatales, sino también a los cuerpos legislativos de gobiernos locales. Si la legislatura o el cuerpo legislativo local no formula los límites del distrito adecuadamente, entonces el tribunal puede hacer esto por sí mismo. En 1963, sostuvo que el sistema de "voto unitario" de Georgia para elecciones estatales viola el mismo principio y debía ser abandonado. Otros casos sostuvieron que, como la representación en la Cámara de Representantes Nacional debe ser basada sobre la población, los distritos en un estado dado deben aproximadamente igualarse en población, o el tribunal debe diseñar otros nuevos que sí se igualen.

Estas decisiones fueron acremente atacadas por los perjudicados por ellas. Por un tiempo hasta parecía que se aprobaría una reforma constitucional

para privar a los tribunales de jurisdicción sobre tales asuntos. Pero ahora que la mayoría de las legislaturas estatales han sido remodeladas de acuerdo a este principio de que la mayoría gobierna, las presiones políticas están todas a favor del nuevo criterio de la Corte. Sin duda, la historia reconocerá esta "revolución" de 1962-65 como una de igual importancia que la democratización del voto en los días de Andrew Jackson. Ciertamente es una de las más grandes contribuciones de la Suprema Corte al panorama político americano.