

LOS ESPACIOS TERRITORIALES Y LA DIVISIÓN DE PODERES

La representación ciudadana

Como se señaló anteriormente, existen dos actores con derecho a ser representados en el Poder Legislativo encarnado en el Congreso federal: el ciudadano y los estados de la federación. La figura del ciudadano queda sujeta a un criterio de territorialidad y de número poblacional, como los distritos electorales (435). Este último criterio numérico ocasiona que exista una desigualdad entre las entidades de la federación. Históricamente, California, Texas, Florida y Nueva York han influido en la presencia y mayor peso dentro del Congreso en lo que a toma de decisiones se refiere. La situación anterior lleva a que los estados con mayor extensión territorial y poblacional tengan un número mayor de representantes federales. Se busca el equilibrio de poder dentro del Congreso entre la Cámara de Representantes y el Senado; para explicar la razón de esta relación de dependencia y cooperación, conviene primero conocer las atribuciones legislativas de cada Cámara.

El Congreso estadounidense es, por mandato constitucional, un cuerpo representativo bicameral en el que residen todos los poderes legislativos. La idea de la configuración bicameral no es de origen estadounidense, encontramos sus antecedentes en el pensamiento político de filósofos clásicos, destacados en el manejo del tema, entre ellos Marsilio de Padua, John Locke y Charles Louis de Secondant, Señor de la Bréde y Barón de Montesquieu. En los escritos de Marsilio de Padua se encuentra la idea de que el Poder Legislativo debiera residir en el pueblo.

Por su parte, la reflexión política de John Locke abarcó un sistema de gobierno equilibrado en lo referente a su poder y a su función. Sin embargo, la influencia más directa que recibieron los creadores de la Constitución estadounidense fue la del barón francés Montesquieu, a través de su obra *El espíritu de las leyes*, en la que se resalta la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo para gobernar. A su vez, favoreció la división del Poder Legislativo en dos asambleas: una que sustenta la representación del “pueblo” y otra a la nobleza; un ejemplo se presenta en el Parlamento de Gran Bretaña, a través de la House of Commons (Cámara de los Comunes) y House of Lords (Cámara de los Lores) (Baker, 1989: 31).

Los constituyentes esperaban que el Poder Legislativo fuera el órgano central del gobierno nacional. Así, en *El Federalista*, James Madison afirmaba que “en un gobierno republicano, la autoridad legislativa necesariamente predomina”. Lo que Madison predicaba era que el Poder Legislativo tuviera la mayor autoridad y actuara con plena independencia a la hora de tomar las decisiones políticas, lo que indudablemente daría una mayor legitimidad al poder gubernamental estadounidense.¹

Los pensadores del sistema acordaron la existencia de una Cámara para los legisladores elegidos por el pueblo. Por otro lado, eran temerosos de la posible participación popular y decidieron constituir al Senado, que permitiera un mayor control del trabajo legislativo por parte de las minorías poderosas y educadas. Los integrantes del Senado eran originalmente electos por las legislaturas estatales, lo que permitía volver al Senado más elitista y conservador, y así restringir las posibles decisiones extremistas de los miembros de la Cámara de Representantes, que consideraban más popular y menos apta para el arte de gobernar (Tocqueville, 1988: 176).

La división bicameral también se sustenta en la idea de tener una estructura dividida que legislará mejor, ya que ambas cámaras influirían una a la otra cuando de tomar decisiones se tratase, y así sería factible corregir sus errores legislativos; empero, en la práctica actual del bicameralismo esto encubriría una acción legislativa superficial, puesto que en ocasiones la Cámara originaria aprueba una pobre iniciativa de ley, esperando que la Cámara revisora actúe con mayor responsabilidad al respecto, aunque la Cámara revisora puede hacer suya o no esa responsabilidad (Chelf, 1977: 176). Una problemática que ejemplifica esta situación es la ausencia, durante más de un cuarto de siglo, de una ley general sobre migración.

Existen más diferencias que semejanzas. Las cámaras tienen una configuración de trabajo distinta, y sirven para diversos propósitos en el sistema representativo, pues operan de manera diferente, debido a que sus reglas no son iguales por completo. Una diferencia notoria son los 435 legisladores de la Cámara de Representantes por los cien del Senado. A su vez, los senadores están al frente de su responsabilidad legislativa durante un periodo más largo (seis años), lo cual los vuelve un grupo más estable, en comparación con los representantes que sólo duran dos años en sus puestos. Éstas y otras diferencias, que a continuación mencionaremos, son las que influyen permanentemente en la forma de laborar de las dos cámaras (Oleszek, 1984: 21).

¹ La estructura bicameral enfrenta diversas circunstancias de procedimiento que influyen en la forma en que se toman las decisiones; por eso, es una organización altamente compleja que tiene, entre otros fines, el ser canalizadora de los múltiples intereses, sobre todo de aquellos que se vinculan con el funcionamiento del libre mercado. La competencia política de los diferentes actores provoca que el interior de la institución sea vulnerable a presiones y en no pocas ocasiones obliga a sus miembros a trabajar y operar de forma coordinada con otros poderes económicos y políticos.

La Constitución no especifica el número de representantes a elegir en cada Congreso; fue en 1929 cuando se aprobó una ley que autorizó fijar las cantidades para tal efecto en lo futuro, sin mencionar nada relativo a una representación proporcional, sólo señala que para definir el número de representantes se deberá partir de las cifras dadas a conocer por la oficina del censo. Esta revisión se hace cada diez años, lo que permite a los gobernadores reacomodar los distritos electorales, en ocasiones con el fin de favorecer el voto para su partido en posibles elecciones; de igual manera, esta redistribución ha sido importante en estados como Texas, California, Florida y Nueva York, los que más curules tienen y, por ende, se les considera claves para las elecciones presidenciales.

El término del mandato para los representantes es de dos años y su elección es por medio del voto popular; aunque el método para realizar las elecciones de representantes la Constitución lo delega a las legislaturas estatales. Si se llegase a presentar algún conflicto en ese sentido, el Congreso Federal está autorizado para alterar esas reglamentaciones. Los requisitos para ser representante son: tener cumplidos los veinticinco años de edad, tener ciudadanía estadounidense de un mínimo de siete años y residir en el tiempo de su elección en el estado que lo elegirá. No existe disposición legal alguna acerca de que el representante sea residente del distrito por el cual fue elegido; este requisito depende solamente de la costumbre.

La facultad de las legislaturas estatales de fijar el trazado de los distritos geográficos para la elección de representantes se prestó a abusos desde un principio, a raíz de la práctica conocida como *gerrymandering*. En consecuencia, el partido con el control de la legislatura estatal tendrá la posibilidad de acomodar el trazado de los distritos, según su propia conveniencia. Así, en ocasiones el nuevo trazo distrital es manipulado para que el partido de oposición —aun teniendo una presencia de electores uniforme y fuerte en todos los distritos— no cuente con muchas posibilidades de elegir un congresista en el distrito donde se pensaba que era fuerte o en ocasiones en ningún distrito (Oleszek, 1984: 36).

Los representantes permanecen en ese cargo sólo dos años; al finalizar este periodo, todos los miembros expiran simultáneamente, lo que en teoría origina que se organice de nueva cuenta la Cámara al comienzo de cada legislatura. El cambio en realidad es parcialmente cierto, la reelección de un alto porcentaje de representantes se da frecuentemente en ese sistema, por lo que no existen grandes cambios en la correlación de fuerzas en los cargos legislativos que dominan los partidos mayoritarios, el demócrata y el republicano.

A diferencia del Senado, en la Cámara de Representantes sí existen normas de procedimiento para limitar el debate. También el Comité de Reglas es privilegiado al autorizar la llamada regla especial en cualquier momento y hacerla tomar en cuenta de inmediato. El hecho de que un proyecto de ley haya sido favorablemente

informado por una comisión permanente, e incorporado a uno de los calendarios de la Cámara, no asegura que será considerado por ésta. Los miembros de esas comisiones son elegidos por votación del cuerpo, pero en realidad se trata de una simple ratificación de las listas ya establecidas por conducto de los mecanismos de partido (Oleszek, 1984: 36).

La igualdad estatal

Por mandato constitucional, cada entidad de la Unión Americana tiene derecho a tener dos senadores. El cargo es por seis años, y cada dos, un tercio del total (más o menos treinta y tres senadores) terminan su mandato. La forma en que se eligen ha tenido modificaciones, pues en sus inicios las legislaturas estatales fungían como electores de los senadores. Aquí se encuentra, una vez más, la idea de delegar a sus legisladores el derecho a elegir del ciudadano, situación que se prestaba para ampliar el juego político de las camarillas o facciones estatales, con la finalidad de influir en la designación de su representante en el Senado. No fue sino hasta 1913, a través de la Decimoséptima Enmienda a la Constitución estadounidense, cuando se acordó la elección por voto popular.

Dentro de los requisitos estipulados por la Constitución para ser senador se menciona el tener treinta años de edad como mínimo, ser ciudadano estadounidense en los nueve años previos (como tiempo mínimo) y residir en la época de su elección en la entidad donde se le elegirá para dicho cargo. En caso de ser electo, le está prohibido tener algún cargo civil bajo la autoridad de Estados Unidos. De igual manera, no puede ser arrestado, excepto en casos de traición, delito o alteración de la paz. Cuenta con el derecho de libertad de expresión durante su labor como legislador. Esa libertad encuentra su fortaleza en las reglas que rigen a ese cuerpo legislativo.

Al contrario de la Cámara de Representantes, las reglas del Senado favorecen más las acciones individuales o de minorías que las de grupos numerosos o mayorías, lo que convierte al Senado en un cuerpo en el que la acción individual permite alcanzar fácilmente metas políticas, en comparación con la Cámara de Representantes, que es más numerosa y la disciplina partidaria es más flexible. Por tradición, los senadores procuran tomar sus resoluciones de forma unánime. De ahí que el líder del partido mayoritario procure hacer una cuidadosa consulta a todos los miembros que hayan manifestado algún tipo de interés por la iniciativa de ley a discutir, independientemente del partido al que pertenezca (Polsby, 1986: 86-89).

El Senado trabaja en comités y subcomités permanentemente, ya que las elecciones (bianuales) afectan a un tercio de los senadores activos o en funciones. La continuidad es parte de su naturaleza política. Si en una elección llegaran treinta y tres

nuevos legisladores con un programa político para transformar radicalmente la estructura y función de ese cuerpo colegiado, tendrían que buscar consenso con más de la mitad de los senadores ya en funciones, lo que sería realmente difícil por los intereses creados, tanto a nivel personal de los senadores veteranos, como en el ámbito del partido, grupo o corporación.

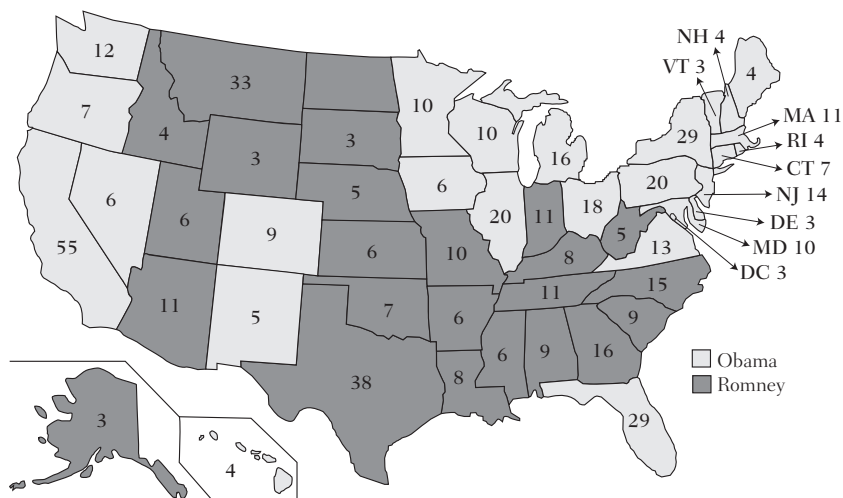
Como es natural, las elecciones casi no representan cambio alguno para modificar ese cuerpo colegiado, que desde sus orígenes siempre ha tendido a ser más conservador en las políticas que promueve y en las decisiones y resoluciones que adopta.

No obstante, los miembros del Senado tienen reglas internas flexibles que les permiten un mayor conocimiento e interés en el debate de temas importantes a nivel nacional, lo que les brinda un gran prestigio ante la sociedad, así como una imagen ante la opinión pública de ser gente con capacidad para legislar casi cualquier problema (Oleszek, 1984: 23). Para los senadores, a diferencia de los representantes, la especialización significa encontrar un tema que les permita acaparar la atención de los votantes en el ámbito nacional, sin afectar la labor de otro senador.

Los miembros de las comisiones permanentes del Senado son nominados por el Comité de Partido al que pertenecen, después de ser aprobados en una conferencia o reunión general de los senadores de dicho partido (Saye *et al.*, 1981: 330), mientras que el puesto de presidente del Senado lo ocupa, por mandato constitucional, el vicepresidente del gobierno en turno, pero, de hecho, el pleno del Senado elige un presidente pro t mpore del partido mayoritario para que ejerza el cargo del primero. Conviene señalar que el vicepresidente no es miembro del cuerpo que preside y sólo vota para dirimir un empate. El voto de calidad del vicepresidente resulta decisivo en la implementación de la política de la administración de su compañero de fórmula. El caso último fue cuando Al Gore rompió un empate sobre la votación del presupuesto durante el último periodo de la administración de William Clinton.

Existen algunas semejanzas entre las Cámaras: ambas comparten responsabilidades y poder en la elaboración de leyes, en legitimar su representación ante el electorado, tienen una estructura de comités parecida, las funciones y responsabilidades de una Cámara muchas veces se interrelaciona con las responsabilidades de la otra. Es común que los líderes de partido y de los comités con mayor poder de ambas Cámaras trabajen juntos para coordinar las acciones legislativas necesarias para agilizar la aprobación, si es el caso, de una ley importante y de interés en el plano nacional. La cooperación generalmente se facilita cuando ambas están controladas por el mismo partido (Oleszek, 1984: 24).

MAPA 1
MAPA ELECTORAL (CUALITATIVO Y CUANTITATIVO) DE ESTADOS UNIDOS



FUENTE: Prensa Latina, 2014. Los números hacen referencia a sus votos en el Colegio Electoral.

La política nacional y la división de poderes

La guerra de independencia de Estados Unidos, entre otros cambios, también impulsó la creencia de que el nuevo constitucionalismo sería un elemento determinante para acabar con los malos gobiernos. Un elemento central de este hecho era que el nuevo régimen dejaba atrás el gobierno monárquico por la innovación de un gobierno constitucional moderno, con aspiraciones liberales donde la ley constitucional es el principio de la organización de los poderes. En esta visión liberal, se proclama la división de poderes en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su sistema liberal basado en pesos y contrapesos de las tres instituciones clásicas del gobierno liberal también se sostenía en otros principios, como el de la soberanía popular, la soberanía nacional y las libertades individuales.

Los tres poderes federales funcionan independientemente unos de otros y, por ende, necesariamente en un estado permanente de tensión dependen recíprocamente y se hallan ligados por la necesidad de gestionar políticas públicas y relacionarse con otras unidades sociales como grupos, instituciones, asociaciones y valores que facilitan la estabilidad y la cohesión en ese modelo social.

La Constitución estadounidense señala que el Poder Ejecutivo residirá en el presidente, sin definir con claridad la expresión Poder Ejecutivo, aunque el tiempo se ha encargado de darle una configuración a la institución presidencial. Esta evolu-

ción histórica ha dado la razón a quienes, en sus orígenes como nación, se pronunciaban por un Ejecutivo fuerte y activo. El presidente tiene diferentes medios para lograr la cooperación del Legislativo, entre los que se encuentra la consulta personal con miembros del Congreso, en especial con los líderes de las Cámaras, sobre lo relacionado con asuntos de política exterior; y frecuentemente autoriza una consulta similar por parte de los miembros de su gabinete o de otros funcionarios oficiales. Se pone a disposición del Congreso la información obtenida por la rama ejecutiva, además de que permite a los funcionarios apropiados suministrar información al atestiguar ante las comisiones del Congreso (Skowronek, 1988: 115 y ss.).

La función legislativa del presidente inicia con su deber constitucional de “dar, de tiempo en tiempo, al Congreso información sobre el estado de la Unión, y recomendar para su consideración aquellas medidas que juzgue necesarias y convenientes” (Constitución de Estados Unidos, art. II, sec. 2 y 3, cl. 2). A esta tarea escueta, el Congreso ha agregado otras obligaciones, por ejemplo, se ha pedido que envíe al Congreso un mensaje presupuestario anual en el que exponga sus planes de recaudación fiscal y de gasto y un informe económico en el que explique su programa para lograr, entre otras cosas, “niveles máximos de empleo, producción y poder de compra”. Además, tiene los “poderes especiales”, concedidos en tiempos de guerra o en crisis económicas (Ley de Empleo de 1946, sec. 2, cit. en *Congressional Quarterly*, 2008: 184).

Los desacuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo son cada vez más frecuentes, debido a razones internas y externas. Durante el siglo xx, estas pugnas se multiplicaron a causa de la importancia que ha adquirido el vecino país del norte en el ámbito internacional. En la actualidad, el presidente de la república es la fuente de presión más poderosa sobre el Congreso. Los presidentes han aprendido a negociar directamente con los legisladores, personalmente o a través de colaboradores. Cuando incluso la más diestra presión directa falla, a menudo los presidentes recurren a la opinión pública para persuadir al Congreso. Para pasar por encima de los líderes legislativos y dirigirse al pueblo, siempre ha sido necesario ganar el apoyo de los reporteros y otras personas responsables de conseguir y transmitir noticias. La radio y la televisión sirven como mensajeros directos para que el presidente transmita sus mensajes a la opinión pública (Ley de Empleo de 1946, sec. 2, cit. en *Congressional Quarterly*, 2008: 184).

Cada presidente tiene su forma personal de cabildear en el Congreso. A principios del siglo xx, Woodrow Wilson ejercía un cabildeo lo más discreto posible. Otros, como Franklin D. Roosevelt y Harry S. Truman, empleaban a los ayudantes que realizaban tareas legislativas para la Casa Blanca, bajo la lógica de que, como su deber oficial era redactar leyes, era natural que se les eligiera para negociar la aprobación de sus iniciativas.

En la actualidad, todas las dependencias federales tienen sus fuerzas de enlace, es decir, conforme el aparato burocrático del Ejecutivo incrementó sus dimensiones, a la par aumentaron sus responsabilidades políticas, lo que obligó a descentralizar la relación con el Congreso. Aunque la figura del presidente sigue siendo importante para la relación entre los poderes, frecuentemente los presidentes se reúnen con legisladores, especialmente con los líderes de los partidos, para buscar su apoyo político (*Congressional Quarterly*, 1993: 13-17).

La Constitución misma refleja una lucha entre el concepto de un Poder Ejecutivo subordinado al Legislativo y un Ejecutivo autónomo e independiente. Al respecto, Edward Corwin señala: "Considerada en una perspectiva general, la historia de la presidencia es una historia de agrandamiento pero la crónica es notoriamente discontinua" (citado en Saye *et al.*, 1981: 222).

Existen ejemplos concretos de cómo el presidente se convirtió en un puesto clave en el manejo y resolución de los problemas internacionales, a causa de la transformación de Estados Unidos en gran potencia mundial. Aunque el fortalecimiento del Ejecutivo disminuyó a partir de los años setenta, cuando en ciertos sectores de la sociedad estadounidense, descontentos por las decisiones tomadas por su presidente en relación con los problemas del sudeste asiático, motivaron que el Congreso interviniera con la elaboración de leyes que restringieran los poderes bélicos del presidente, sobre todo en lo que se refería al manejo e intervención de las fuerzas armadas estadounidenses (Lammers *et al.*, 1988: 73).

La mayoría de las veces, los problemas entre ambos poderes se resuelven por medio del diálogo, hasta llegar a una negociación, procurando que las dos partes se comprometan a cumplir con los acuerdos finales. De no lograr un acuerdo, el Poder Ejecutivo se enfrenta a las dos Cámaras, y si le son adversas al estar controladas por el partido opositor, el presidente puede llegar a tener serias dificultades para sacar adelante sus programas de gobierno o las iniciativas de ley que se originen en la Casa Blanca, o bien en los departamentos a su mando. Si el presidente se ve favorecido por contar con el apoyo de una mayoría legislativa en una o en ambas Cámaras, tendrá más posibilidades de sacar adelante sus proyectos de ley, debido a que la correlación de fuerzas facilita la negociación política; se espera el apoyo de los miembros de su partido, aunque no necesariamente sea así, incluso en ocasiones es apoyado por legisladores del otro partido, al coincidir con el interés político de la administración.²

² Esta situación es poco probable, pues el sistema político bipartidista estadounidense ha demostrado, en el último siglo y medio un cierto equilibrio: el control republicano del Ejecutivo y el control demócrata del Congreso. Si bien desde las elecciones de 1994 los republicanos ganaron la Cámara de Representantes, hecho que no sucedía desde mediados del siglo xx, a pesar del gran número de candidatos electos por primera vez en el plano federal, el liderazgo de su partido no ha logrado los cambios en la estructura de comités y subcomités prometidos, las modificaciones realizadas están muy lejos de ser un cambio radical en el manejo político.

En la época contemporánea, gran parte de las medidas legislativas trascendentes se originan en la rama ejecutiva del gobierno. Los proyectos de ley necesarios para los intereses del Ejecutivo los preparan ordinariamente los diversos departamentos y organismos de su jurisdicción. Por lo general, se inician tras una consulta al director adjunto de Referencias Legislativas, en la Oficina de Administración y Presupuesto, donde se verifica que todos los proyectos de ley estén dentro de la política del presidente. Una vez aprobadas dichas iniciativas por el director, se busca entre los legisladores afines al presidente los que puedan introducir dicho(s) proyecto(s) de ley en alguna de las dos cámaras o en ambas, según sea la importancia de la iniciativa para los planes de gobierno de la administración en turno.

En las estrategias de negociación, el Poder Ejecutivo cuenta con otras formas de persuasión del Congreso para que apoye su programa legislativo. Estas variadas formas de presión se presentan cuando el presidente utiliza los recursos derivados de su carácter de líder del pueblo estadounidense, de jefe político de un partido y, por supuesto, el de ser jefe ejecutivo del gobierno. El presidente puede convocar a sesiones especiales del Congreso, pero carece de facultades para disolverlo y ordenar una nueva elección.

Otro medio de ejercer presión es el llamado *padrinazgo*, situación que se presenta con la facultad del presidente de llenar vacantes en el gobierno, conceder contratos federales y otros favores políticos. El padrinazgo genera una deuda que los legisladores pagan votando sobre la legislación en el sentido deseado y esperado por el Ejecutivo.

Otra alternativa política inherente es el derecho constitucional de veto sobre todos los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Así, el presidente puede asegurar una modificación de la legislación pendiente en el Congreso amenazando con vetarla si no se introducen los cambios que él crea pertinentes. No obstante, los legisladores pueden convertir en ley un proyecto vetado por el presidente si logran que cada Cámara apruebe de nuevo dicha iniciativa por dos tercios de sus miembros; en ese momento el veto presidencial se anula y el proyecto pasa a ser ley, incluso sin el consentimiento del Ejecutivo (Willett, 1990: 45).

El presidente sabe lo difícil que sería para el Congreso anular su veto, por eso emplea este método de presión con astucia, para obtener una mejor ventaja en la negociación política. Al Congreso le resulta muy difícil anular un veto presidencial, por el hecho de que el sistema legislativo estadounidense se caracteriza por el dominio de los dos grandes partidos nacionales, el republicano y el demócrata. Esto origina un juego político que impide generalmente que alguno de los dos partidos ejerza un dominio mayoritario en una o en ambas cámaras. Aun cuando un partido tenga la mayoría en las dos cámaras, se esperaría que le resulte muy complicado reunir los votos necesarios en cada cámara para anular un veto presidencial, sin haber nego-

ciado con un sector del otro partido, aunque sea minoritario. Sin embargo, tiene presente que el poder de veto no es absoluto, por lo que, cuando no está de acuerdo con algún proyecto de ley, generalmente lo regresa a las cámaras con sus “objeciones” y busca limar asperezas con los sectores legislativos oponentes antes de apelar a este último recurso.

El jefe del Ejecutivo utiliza el veto no sólo para abatir iniciativas que le desagradan, sino también para afirmar sus políticas y advertir al Congreso que debe tomársele en serio. Poco menos efectiva que el veto en sí, la amenaza presidencial de vetar la legislación es una eficaz forma de negociar.

El periodo del presidente es de cuatro años, con derecho a reelegirse un periodo más. En el supuesto de una reelección, el presidente tiene la posibilidad de cambiar su relación con el Congreso, ya que por mandato constitucional se tienen que efectuar periódicamente elecciones en ambas cámaras: la de Representantes se renueva cada dos años, mientras que el Senado tiene elecciones cada dos años para elegir solamente un tercio de su total, y como los periodos electorales en el siglo xx han sido continuos, la lucha por el poder es permanente entre los dos partidos. Esta continuidad de la actividad electoral propicia cambios en la correlación de fuerzas dentro de las cámaras que beneficien la relación Legislativo-Ejecutivo, ya sea cuando se presentan las elecciones de medio término, es decir, las que se realizan cuando el presidente tiene dos años en el mando de los cuatro, o cuando hay reelección y el presidente puede empezar su segundo periodo con un nuevo Congreso.

El artículo 1º, sección 2, habla del poder de la Cámara de Representantes en el *impeachment*; en la sección 3 de dicho artículo se señala lo referente al Senado, el cual se encarga de juzgar todos los casos que ameriten juicio político y en caso de que se juzgue al titular del Ejecutivo, es el presidente de la Suprema Corte quien preside el juicio dentro del Senado. Para dictar condena, se requiere el consentimiento de las dos terceras partes de los senadores ahí presentes. Por otro lado, este tipo de juicio político es quizá el último recurso utilizado por el Congreso contra el presidente. Cabe destacar que el juicio político es una atribución que da la Constitución al Poder Legislativo en sus tres primeros capítulos (Nicholas, 1984: 106).

El artículo 2, en sus secciones segunda y cuarta, alude al poder que tiene el presidente para perdonar a las personas que hayan ofendido a Estados Unidos, con excepción de los casos de *impeachment*. En la cuarta sección se señala que tanto el presidente como el vicepresidente y todos los funcionarios de Estados Unidos pueden ser removidos de sus cargos si resultan culpables al ser sometidos a un *impeachment*.

Solamente un presidente, Andrew Johnson, en el año de 1868, ha sido sometido a un juicio político del cual salió absuelto, porque al Senado le faltó un voto para condenarlo. El caso del presidente Richard Nixon ha sido lo más cercano a un *impeachment* presidencial, ya que diez días después de que el Comité Judicial re-

comendó un juicio político acusándolo de obstruir a la justicia, de abuso de poder y de rebeldía al Congreso, Nixon renunció.

El último intento se presentó en la administración demócrata encabezada por el presidente Clinton; entre los cargos que se le imputaban estaba el de haber mentido en un proceso judicial. Después de un largo proceso, escandaloso y muy costoso para los contribuyentes de ese país, el Senado votó y la mayoría lo hizo en favor del presidente demócrata, que logró estar dos periodos al frente de la Casa Blanca.

La historia señala que el Congreso ha recurrido más frecuentemente al poder del *impeachment* para remover de sus cargos a los funcionarios de varios sectores del gobierno y a los del Poder Judicial, desde jueces de la Suprema Corte hasta jueces de distrito (Lammers *et al.*, 1988: 169-179).

El poder que cada vez será más importante para decidir el destino de miles de inmigrantes indocumentados en ese país también es responsabilidad del Poder Legislativo. El Congreso decide, en última instancia, la forma de organización de la burocracia federal. Además, posee otras formas más importantes para restringir el poder presidencial, entre las que se halla la facultad de controlar las finanzas, ejercidas sobre los impuestos y la colocación de fondos, poder fundamental para controlar la mayoría de las políticas públicas del gobierno federal.³

El Poder Judicial no está exento del debate en torno a la labor política de sus funcionarios y a su propia función en el equilibrio de poderes. En el artículo 3º de la Constitución estadounidense encontramos la jurisdicción del Poder Judicial, la cual recae en la Suprema Corte, quien se encarga de mantener el equilibrio entre Estado y nación, mediante la conservación del equilibrio entre los derechos y deberes de los individuos. La creación de la administración de justicia también fue objeto de debate en la discusión que sustentaron los fundadores del sistema para la división de poderes. El especialista conservador C.E. Hughes señala que la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos es una institución típicamente antidemocrática, si la esencia de la democracia se mira en el predominio de la voluntad de las mayorías, tal como ésta se refleja en la integración de los cuerpos legislativos, o la más democrática de todas si lo valioso de la estructura democrática es que salvaguarda, incluso, de los excesos de las mayorías ciertos derechos o intereses fundamentales de todos los grupos de la comunidad (Hughes, 1971: 12).

³ Otras restricciones presidenciales se encuentran en la estructura federal del gobierno por las hostilidades que pueden provocar programas nacionales en los estados y en los condados, en la compleja burocracia que forma la misma rama ejecutiva. Los titulares de departamentos y organismos, los comandantes militares, los jefes de divisiones, secciones y oficinas, así como los miles de funcionarios gubernamentales y militares que ocupan cargos de responsabilidad administrativa de grados inferiores tienen sus propias ideas acerca de los límites correctos de la autoridad y el poder presidencial.

El artículo 3° de la Constitución deja sometida toda la estructura del Poder Judicial a la voluntad del Congreso, siendo éste el que crea las cortes federales inferiores, determinando cuáles de los fallos de estas cortes serán susceptibles de ser sometidos a apelación en la Suprema Corte. Los tribunales establecidos bajo la autoridad del artículo 3° se denominan “Tribunales Constitucionales”, entre los que se encuentran los tribunales de distrito, teniendo jurisdicción en algunos casos en razón de las partes involucradas; por ejemplo, en los juicios en que Estados Unidos es demandante y en los casos entre ciudadanos de diferentes entidades del país.

Dentro del Poder Judicial, los Tribunales de Apelación de Distrito los creó en 1981 el Congreso, con la finalidad de servir como tribunales intermedios entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales inferiores. El Código de Justicia asigna a los tribunales de apelaciones jurisdicción para revisar todos los fallos finales en los tribunales de distrito, excepto en los pocos casos en que una revisión directa de los fallos haya tenido lugar en la Suprema Corte (Saye *et al.*, 1981: 350).

La Corte ha cumplido un papel que va de una total pasividad dentro de su función en el proceso de gobierno, hasta actos que la han involucrado en las funciones de las otras dos ramas del gobierno, especialmente con el Congreso. Woodrow Wilson (1885) señalaba que aunque el Poder Judicial pudiera moderar al Legislativo, la Corte, en comparación con los otros dos poderes, tendría poca importancia en el equilibrio del sistema. Por lo general, los desacuerdos que se producen entre los dos poderes surgen cuando la Corte ejerce su poder de revisión judicial y se crea un concepto diferente de lo que es constitucional entre ésta y el Congreso.

La intervención de la Suprema Corte es una acción polémica cuando se discuten áreas difíciles de interpretar, como lo referente a lo económico, lo social o problemas constitucionales; en todo esto, es casi seguro que toca terrenos que involucran también al Poder Legislativo, lo que en muchas ocasiones ha provocado fuertes críticas contra la Corte por parte de los legisladores, quienes argumentan que esas acciones traspasan su función política y usurpan las funciones del Legislativo. Los integrantes de la Suprema Corte, conocedores del poder que en un momento dado puede ejercer el Congreso sobre ellos, procuran lo más posible evitar confrontaciones directas con el Poder Legislativo (Carl, 1997: 189-197).

Un poder central de la Suprema Corte es su autoridad constitucional para revisar y, en su caso, anular una ley del Congreso. Lo anterior se presenta si la Corte determina que está en conflicto con la Constitución; de ser así, la ley desaparece de los libros como si jamás se hubiera promulgado. Esta facultad, llamada revisión judicial, es una fuerte restricción sobre la legislatura nacional. En virtud de ésta, la Corte asegura al país que el Congreso no dominará el gobierno, o bien que no se promulgarán leyes que violen las garantías fundamentales de la Constitución. Estudiosos del sistema señalan que el principal significado de la revisión judicial es la conciencia

de todo senador y representante de que la Suprema Corte veto las leyes que aprueban si se apartan de la Constitución (*Congressional Quarterly*, 1993: 187-190).

La Constitución prevé una sola Suprema Corte, pero deja al Congreso la libertad para determinar el número de sus miembros. Desde 1869, la Corte está conformada por nueve jueces: un presidente y ocho asociados. Todos son designados por el presidente, con el asesoramiento y consenso del Senado, de ahí que la Corte tenga más cuidado en su relación con los otros dos poderes cuando éstos tengan una estrecha alianza y trabajen juntos. Tal fue el caso sin precedentes cuando la Corte se enfrentó al Poder Legislativo y al Ejecutivo encabezado por Roosevelt, en el problema de aprobar uno de los programas de gobierno más famosos que haya presentado un presidente de ese país, el denominado New Deal (Nuevo Orden) (*Congressional Quarterly*, 2008: 165; Cushman Jr., 2006).

El interés público se centra en el magistrado presidente como cabeza de la Corte. El presidente es su funcionario ejecutivo, preside las visitas y las deliberaciones del tribunal y publica sus acuerdos y resoluciones. En cuanto a las resoluciones de la Corte, el presidente no es más que uno de los nueve jueces, la autoridad de cada uno no es superior a la de sus compañeros en lo que respecta a la decisión en los litigios y las resoluciones se toman con base en la mayoría de sus miembros (*Congressional Quarterly*, 2008: 179).

Este poder ha tenido pocos cambios en su forma de trabajo; incluso la Corte que el magistrado John A. Campbell describía en 1874, se apega a la actual. Para Campbell,

El deber de los magistrados de la Suprema Corte consiste en oír los casos, en prepararse para las consultas, en consultarse entre sí durante la deliberación de magistrados, en decidir los pleitos en esas reuniones y en preparar la ponencia y el fallo de la Corte [...] durante las sesiones [en las que] el magistrado exponía el caso. Resumía los alegatos y pruebas; se exponía los argumentos y sus conclusiones en relación con ellos y abría la discusión. La discusión era libre y estaba abierta a todos los jueces [...]. Se formulaban entonces la pregunta de si el fallo que se revisaba debía o no ser revocado, y se ponía a cada magistrado, por orden de antigüedad, comenzando por el más reciente [...]. Las opiniones de la mayoría decidían el caso y determinaban el contenido de la ponencia que había de redactarse. El presidente designaba al juez que debía prepararla (Campbell citado en Hughes, 1971: 176).

El presidente de la Suprema Corte remite al Congreso un informe anual sobre las actuaciones de la Conferencia Judicial y sus recomendaciones legislativas. El Congreso ha creado —en adición a las Cortes, que cuentan con una jurisdicción general— las cortes legislativas tienen una jurisdicción restringida o limitada; por citar algunas, están la U.S. Courts of Claims y la U.S. Courts of Custom and Patent Appeals.

El Congreso no dispone constitucionalmente la jubilación forzosa de un juez mientras éste observe buena conducta. En 1869, se estableció el retiro voluntario con sueldo completo de por vida, a la edad de setenta años y después de haber servido a la corte durante diez años como mínimo. En la revocación (o *recall*) de un juez participan ambas cámaras: la de Representantes lo solicita, después de que la del Senado haya sometido al acusado a un juicio político. La elección de aspirantes a jueces federales está altamente politizada, porque el presidente y el Senado requieren gente que comparta sus ideas para evitar conflictos derivados de la diferencia de opiniones. En la administración de Ronald Reagan, los jueces nombrados por él fueron seleccionados en función de sus opiniones sobre el aborto, los derechos de los estados y la oración en las escuelas, temas importantes para su gobierno conservador (Toinet, 1994: 205).

Si bien el control judicial se analiza —la mayoría de las veces— a la luz de la facultad de los tribunales para aprobar la constitucionalidad de las leyes, es insoslayable que la supremacía judicial en los asuntos constitucionales se extiende a la rama ejecutiva del gobierno, incluidos los órganos administrativos (Saye *et al.*, 1981: 343). Distinguimos que entre sus funciones está el control de los actos de gobierno, como problema distinto del examen de la constitucionalidad de las leyes en que se apoyan esos actos, la defensa de los particulares frente a la soberanía popular y, de modo principal, el mantenimiento de un Estado de derecho. El examen más somero de la doctrina estadounidense convence sin dificultad que es precisamente el problema del control judicial de la constitucionalidad de las leyes el que en Estados Unidos —por su trascendencia social, incluso por la gravedad de los problemas políticos que ha suscitado— se considera como lo verdaderamente propio.

La trascendencia del control judicial de la constitucionalidad de las leyes en aquel país comienza donde el problema pierde su carácter propiamente jurídico, para convertirse en una cuestión política. Si se reflexiona acerca del poder del Congreso sobre el presupuesto y su capacidad para dirigir la riqueza y la fuerza de la sociedad, encontraremos que la Corte apoya su jurisprudencia en la fortaleza que da la opinión pública a sus decisiones (Hughes, 1971: 49). Su debilidad también radica en que no tiene los medios para imponer sus decisiones, de ahí su dependencia de los otros poderes. En la Constitución estadounidense no hay más que superioridades limitadas y el dominio absoluto de uno sobre otro es imposible.

El Poder Judicial no es ajeno a los graves problemas padecidos por ese país, entre los que se encuentran las relaciones entre la Unión y los estados, la discriminación hacia los afroamericanos, los derechos de las minorías, las libertades civiles y el control de la economía a cargo del gobierno son algunos de esos problemas. En 1917, el juez Holmes afirmaba que los jueces “legislaban” y aprobaba dicha acción. En la dinámica de gobierno, las leyes propuestas por el Congreso y, en su caso,

aprobadas también por el presidente, de igual modo deben legitimarse por parte de los jueces cuando han causado polémica ante la opinión pública.

Por todo lo anterior, el Tribunal Supremo es visto por los individuos, los grupos sociales o la sociedad en su conjunto, como una institución de último recurso para que este poder se adjudique la autoridad moral necesaria y resuelva disputas entre los otros dos poderes (Ejecutivo y Legislativo), o dentro de este último. En suma, la acción política del sistema judicial también es reflejo de la interacción entre los dos poderes federales, así como la intervención de individuos y grupos que dan vida a una organización social dominada hasta hoy por el pluralismo.