

EL SISTEMA POLÍTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Ligeras consideraciones)

REINALDO CHALBAUD ZERPA,
profesor titular en la Facultad de
Derecho de la Universidad de Los
Andes de Mérida, Venezuela.

SUMARIO: 1. *El régimen presidencial*. 1.1. Concepto. 1.2. Características. 1.2.1. Separación de poderes. 1.2.2. Unificación de jefatura de Estado y de gobierno. 1.2.3. Ausencia de gabinete. 1.2.4. Elección popular del presidente. 1.2.5. Independencia entre el presidente y el Congreso. 2. *El sistema político de los Estados Unidos*. 2.1. Origen histórico del sistema. 2.2. Características fundamentales del sistema político de los Estados Unidos. 2.2.1. Soberanía popular. 2.2.2. Separación de las ramas del poder público y equilibrio funcional entre ellas. 2.2.3. Federalismo. 2.2.4. Democracia representativa. 2.2.5. Igualdad jurídica ciudadana. 2.2.6. Revisión judicial. 2.2.7. Limitación al ejercicio del poder público. 2.2.8. Preponderancia del poder civil sobre el militar. 2.2.9. Marcado ausentismo electoral. 2.3. Instituciones políticas federales. 2.3.1. El Congreso. 2.3.1.1. Estructura. 2.3.1.2. Periodo de sesiones. 2.3.1.3. Facultades constitucionales. 2.3.2. La Cámara de Representantes. 2.3.2.1. Número de miembros. 2.3.2.2. Condiciones requeridas para ser representante. 2.3.2.3. Duración del mandato de los representantes. 2.3.2.4. Fecha de elecciones para representantes. 2.3.2.5. Inmunidades concedidas a los representantes. 2.3.2.6. Incompatibilidades de los representantes. 2.3.2.7. Organización y funcionamiento. 2.3.3. El Senado. 2.3.3.1. Número de miembros. 2.3.3.2. Condiciones requeridas para ser senador. 2.3.3.3. Duración del mandato de los senadores. 2.3.3.4. Fecha de elecciones para senadores. 2.3.3.5. Inmunidades concedidas a los senadores. 2.3.3.6. Incompatibilidades de los senadores. 2.3.3.7. Organización y funcionamiento. 2.3.3.8. Facultades propias del Senado. 2.3.4. El presidente. 2.3.4.1. Requisitos constitucionales para ser presidente. 2.3.4.2. Duración del mandato presidencial. 2.3.4.3. Elección del presidente. 2.3.4.3.1. Los partidos políticos en los Estados Unidos. 2.3.4.3.2. Características del sistema partidista norteamericano. 2.3.4.3.3. Etapas en la elección presidencial. 2.3.4.4. Poderes, funciones y deberes del presidente. 2.3.5. El vicepresidente. 2.3.6. La Corte Suprema.

1. *El régimen presidencial*¹

1.1. *Concepto*

Por régimen presidencial se entiende, de una manera general, aquel sistema político en el que el funcionario denominado presidente de la República

¹ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Colección Demos, Ediciones Ariel, prólogo de Pablo Lucas Verdú, 5ª, edición española, totalmente refundida, dirigida por Jorge Solá-Tula. Traducción castellana de Isidro Molas, Jorge Solá-Tula, José Ma. Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe. Barcelona, 1970, pp. 210 y ss. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Editorial Tecnos, S. A., prólogo, traducción y notas bibliográficas de Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1965, pp. 240-241.

goza de una gran preponderancia que se manifiesta en el hecho de ejercer simultáneamente las funciones de jefe del Estado y jefe del gobierno. De hecho, igualmente, en la mayoría de los Estados en los que este sistema funciona, el presidente es el jefe del partido gobernante, a pesar de que, como titular de la jefatura del mismo figure otro dirigente de dicha organización política. En el régimen presidencial la figura del presidente se destaca en forma por demás singular y, sin lugar a duda alguna, este funcionario es la primera personalidad política del Estado. De allí que las elecciones presidenciales constituyan el evento de mayor trascendencia en el acontecer político de los Estados que aplican este sistema.

1.2. Características

El régimen presidencial presenta los siguientes elementos característicos:

- 1.2.1. Adopción, más o menos rígida, del principio de la “separación de los poderes”. Desde luego, la separación —por muy rígida que pueda ser— no es total y absoluta pues para lograr el funcionamiento cabal del Estado es menester la colaboración entre las diferentes ramas del poder público.
- 1.2.2. Unificación en la persona del presidente de las jefaturas del Estado y del gobierno. Una consecuencia de esta característica la constituye el otorgamiento de poderes amplios y relativamente fuertes al presidente.
- 1.2.3. Ausencia de gabinete propiamente dicho. En el régimen presidencial el conjunto de los ministros no constituye un órgano político autónomo; estos funcionarios no son más que colaboradores del presidente en funciones administrativas, designados y removidos por él.
- 1.2.4. Elección del presidente mediante sufragio universal directo, lo que confiere a este funcionario una gran autoridad nacional. En los Estados Unidos el procedimiento de elección, complejo e interesante, constituye un sistema de segundo grado.
- 1.2.5. Imposibilidad por parte del presidente, de disolver el Parlamento, Asamblea o Congreso; e imposibilidad de éste de ocasionar la caída del “gobierno presidencial” (como lo denomina Duverger). Esta característica implica una independencia permanente entre el presidente y el Congreso, la que confiere estabilidad al gobierno en conjunto. Al analizar este rasgo característico del régimen presidencial Duverger compara a ambos órganos con “un matrimonio sin divorcio: Están condenados a vivir juntos sin poderse separar”.²

Segundo V. Linares Quintana, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, introducción por Karl Loewenstein (3 ts.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970. (t. III, *Regímenes políticos contemporáneos*).

² Ob. cit., p. 211.

El régimen presidencial ha alcanzado su mayor expresión en los Estados Unidos por lo que al sistema allí imperante se le califica como “presidencial clásico” o “presidencial puro”. Sin embargo, también en algunos Estados de Latinoamérica se practica el régimen presidencial, o “presidencialismo” como igualmente se le denomina, inspirado en el modelo norteamericano y con adaptaciones a las características propias de cada Estado.

2. El sistema político de los Estados Unidos³

2.1. Origen histórico del sistema

El régimen político actual de los Estados Unidos tiene su origen en la Constitución sancionada el 17 de septiembre de 1787, que entró en vigor el 4 de marzo de 1789, una vez obtenida su ratificación por el número de Estados miembros de la Unión requerido en virtud del artículo 7 de la propia Carta. Este instrumento jurídico recoge la influencia de algunos principios constitucionales ingleses del siglo XVIII y de la experiencia acumulada en la administración de las colonias inglesas de

³ Duverger, ob. cit., cap. III, sección II, pp. 325 y ss.

Jorge Xifra Heras, *Curso de derecho constitucional*, t. II, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1962, pp. 311 y ss.

Gaylon L. Caldwell y Robert M. Lawrence, *Teoría y práctica del gobierno actual de los Estados Unidos*, traductor: Martín Esteve, Editorial Diana, S. A., México, caps. 1-2-4-5-6-7 (con autorización expresa de la casa editorial, que el autor agradece).

Marjorie G. Fribourg, *La Suprema Corte en la historia de los Estados Unidos de América*, Diez fallos célebres, Editorial Limusa-Wiley, S. A., México, 1966. Traducción de Francisco Gómez Palacio, prólogo de Richard B. Morris.

Currin V. Shields, *Democracia y catolicismo en América*, versión española de Julio Aguilar, prólogo del autor, Taurus Ediciones, S. A., Madrid, 1959, caps. II-V-VI-VII.

Richard P. Longaker, *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, edición del Servicio de Información de los Estados Unidos, 1968.

Henry Steele Commager, *Documentos básicos de la historia de los Estados Unidos de América* (Selección y comentarios), edición del Servicio de Información de los Estados Unidos, 1969.

Segundo V. Linares Quintana, ob. cit., cap. XX.

Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, traducción de Marcelo Arroita-Jáuregui, Ediciones Guadarrama, S. A., Madrid, 1969, caps. 1-3-6-7-8-9-10-11-12.

Theo Stammen, *Sistemas políticos actuales*, segunda edición, traducción de José Rafael Chocomeli Lera, prólogo del autor, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1967, primera parte (“El sistema presidencialista de gobierno”).

M. Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, quinta edición, nota preliminar por el autor, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1971 (Parte especial, título I, capítulo III).

Eugene J. McCarthy, *La democracia en marcha*, traducción de Luis Zalamea, prefacio del autor, Editorial Novaro-México, S. A., 1962.

Constitución de los Estados Unidos de América, edición del Servicio de Información de los Estados Unidos.

Clinton Rossiter, *Política y partidos en los Estados Unidos*, traducción de Carlos J. Carpenter, Tipográfica Editora Argentina, S. A., Buenos Aires, 1962, caps. I, II y IV.

Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, séptima edición, *Manuales de la Revista de Occidente*, Madrid, 1964, cap. IX.

norteamérica; ⁴ todo esto, unido a ciertos principios filosóficos, políticos y jurídicos en boga desde la segunda mitad del propio siglo XVIII produjo el admirable documento que ha regido la vida política de los Estados Unidos a lo largo de casi dos siglos.

La Constitución consta de siete artículos solamente, divididos en secciones y éstas a su vez en párrafos (o cláusulas).

A la Carta original se agregaron luego diez enmiendas, ratificadas en 1791, que se conocen con la denominación de *Declaración de Derechos* y que constituyen en conjunto una “carta de garantías individuales”. La razón de estas enmiendas iniciales se encuentra en el hecho de que los norteamericanos “querían que sus derechos se proclamaran concretamente en la Constitución”, siendo que los autores de la Carta fundamental no incluyeron en ella una declaración de derechos “dado que la Constitución no concedía concretamente atribuciones en materias como la libertad de prensa o de reunión, por lo que no resultaba necesario afirmar que no existían tales atribuciones”.⁵

A partir de 1798 se inició la incorporación de enmiendas adicionales al texto constitucional, originadas en los cambios económicos y sociales acaecidos en el tiempo. Hasta la fecha se han ratificado 16 enmiendas adicionales, además de las diez primeras “garantías individuales” de 1791, y se encuentra en vías de ratificación por los Estados una más, con lo cual las enmiendas en su totalidad llegarán a veintisiete próximamente.

Al texto constitucional se suman numerosas leyes de contenido básicamente político, aprobadas en el transcurso de la historia norteamericana, y este conjunto de instrumentos jurídicos, fortalecido con los aportes derivados de la actuación del Tribunal Supremo en materias de naturaleza política y administrativa, conforma la armazón del sistema político de los Estados Unidos, de extraordinario interés para los estudiosos de la ciencia política, en razón de su originalidad.

2.2. *Características fundamentales del sistema político de Estados Unidos.*

El sistema político de los Estados Unidos se inspira en una serie de principios, básicos para la existencia misma del sistema, de los cuales indicaremos brevemente los principales:

- 2.2.1. *Soberanía popular.* El principio de la soberanía popular fue acogido por los redactores de la Constitución bajo la influencia de la teoría del contrato social que llegó hasta ellos a través de las obras de John Locke. El principio de la soberanía popular, entendido como el derecho del pueblo para autogobernarse a través de los procedimientos

⁴ Theo Stammen, ob. cit., pp. 135 y ss.

⁵ Henry Steele Commager, ob. cit., p. 15 (Declaración de Derechos).

que el propio pueblo establezca, se encuentra consagrado en el mismo preámbulo de la Constitución:

Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, con el propósito de formar una Unión más perfecta, establecer la justicia, garantizar la tranquilidad interior, atender a la defensa común, fomentar el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y nuestra posteridad, promulgamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América.

Alexis de Tocqueville consideraba, en 1835, que el principio de la soberanía popular (que a su entender “se encuentra siempre, más o menos, en el fondo de casi todas las instituciones humanas donde permanece, ordinariamente, como embalsamado”) latía, durante la dominación inglesa, en el fondo del espíritu de los americanos sin poder manifestarse más que en las asambleas provinciales y en el municipio. Al estallar la revolución el principio de la soberanía popular salió del municipio y se apoderó del gobierno; “todas las clases se comprometieron a favor de su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; se convirtió en la ley de las leyes”.⁶

Hoy en día el principio de la soberanía popular “es tan universalmente aceptado en los Estados Unidos, que pocos pensadores americanos se molestan siquiera en discutir la cuestión de dónde debe estar localizada esa autoridad que ejercen los actuales gobernantes”,⁷ pues la presuponen radicada en el pueblo quien la ejerce mediante el sufragio y, por supuesto, dentro del marco ideológico-institucional de aquel Estado que es típicamente capitalista-liberal.

2.2.2. *Separación de las ramas del poder público y equilibrio funcional entre ellas*

Los redactores de la Constitución norteamericana, bajo la influencia de las ideas de Montesquieu, establecieron la separación de las diversas ramas del poder en el Estado. Así, el artículo 1º de la Constitución atribuye el ejercicio del Poder Legislativo al Congreso (sección 1); el artículo 2º (sección 1) confía el Poder Ejecutivo al presidente de los Estados Unidos; y el artículo 3º (sección 1) confía el Poder Judicial al Tribunal Supremo y demás tribunales inferiores.

James Madison, defensor apasionado de la Constitución aprobada en Filadelfia, siguiendo la línea de pensamiento de Montesquieu afirmó que “la acumulación de todos los poderes del Estado en las mismas manos puede declararse como la verdadera definición de la tiranía”. No obstante esta categórica aseveración, el propio Madison no era

⁶ Ob. cit., pp. 58 y ss.

⁷ Véase Currin V. Shields, ob. cit., p. 145.

partidario de la absoluta y total independencia entre los poderes constituidos y por esta razón opinaba que “a no ser que los Poderes estén tan íntimamente ligados que conceda cada uno de ellos el control constitucional sobre el otro u otros, el grado de separación que en su máximo requiere, como esencial a un gobierno libre, nunca puede mantenerse debidamente en la práctica”. Con ello proclamaba el necesario equilibrio funcional que debe existir entre las diferentes ramas del poder público, el cual ha sido consagrado en el sistema norteamericano.⁸ En efecto, “dentro de la constitución se confiere al presidente gran parte de la tarea de forjar la política, por medio de directas recomendaciones, y de manera indirecta mediante el ejercicio de su facultad de veto. El Senado cumple la misión de agente fiscalizador de la Cámara y del Presidente, e indirectamente, de los tribunales”;⁹ en tanto que estos últimos velan por la supremacía constitucional, evitando que leyes dictadas por el Congreso o actos administrativos del Ejecutivo contrarios a la Constitución tengan vigencia y validez.

2.2.3. *Federalismo*. Para el momento de aprobarse la Constitución, las diferentes colonias norteamericanas habían adquirido una cierta experiencia autónoma relativamente larga en el tiempo, por lo que habría sido sumamente difícil, si no imposible, que la unión consagrada en el texto constitucional adoptara una estructura política que cercenara esa autonomía. Durante el periodo de la guerra de independencia y unos años más, hasta la ratificación —en 1789— de la Constitución sancionada en 1787, los norteamericanos se gobernaron de acuerdo con las disposiciones de los “Artículos de la Confederación” ratificados en 1778, por mandato de los cuales se constituyó una confederación de Estados semindependientes. En tales disposiciones legales no se contempló nada referente a un jefe del poder ejecutivo y esta circunstancia impidió consolidar un gobierno efectivo en un territorio tan amplio como el norteamericano. Por estas razones, los principales líderes de la Convención Constituyente de Filadelfia establecieron en el texto constitucional un poder central no muy fuerte en apariencia, con la finalidad de no perjudicar notablemente la autonomía de las antiguas colonias, convertidas en Estados de la Unión, y obtener de ellas la pronta ratificación de la Constitución sancionada.

De esta manera se consagró la estructura federal de los Estados Unidos que resultó ser

⁸ La opinión de James Madison se expresa a través de los escritos publicados entre septiembre de 1787, a raíz de la aprobación de la Constitución, y mayo de 1788. Estos escritos aparecieron en *The Federalist*, publicado en New York, en el cual colaboraron también Alexander Hamilton y John Jay. Véase al respecto a Gaylon L. Caldwell y Robert M. Lawrence, ob. cit., p. 35, cita 3.

⁹ Eugene J. McCarthy, ob. cit., p. 92.

una obra de compromiso entre las tendencias federalistas que exigían el reforzamiento de la autoridad de la Unión sobre los Estados miembros (tendencia defendida en la Convención de Filadelfia sobre todo por los grandes Estados) y las tendencias antifederalistas, que quería mantener la independencia de los Estados (y que sostenían sobre todo los Estados pequeños).¹⁰

Como expresa McCarthy, “la aveniencia entre las autoridades nacionales y estatales a que se llegó en la Convención constituyente respondió a una necesidad. Tal vez sin esa concesión no habría podido lograrse el acuerdo sobre la Constitución”.¹¹

A pesar de todos estos acuerdos las antiguas colonias convertidas en Estados de la Unión no fueron unánimes en ratificar en forma entusiasta e inmediata la Constitución y esto sólo pudo lograrse, como lo destaca Duverger, mediante la promesa de modificar el texto constitucional, lo que en efecto se hizo en el primer periodo de sesiones del Congreso mediante la incorporación de las primeras diez enmiendas, ratificadas luego en 1791.

En virtud de la estructura federal adoptada, el poder se distribuye entre la Unión y los Estados que la integran, y de acuerdo con esta distribución al poder federal, o central, competen las facultades que le delega la Constitución. De ellas las más importantes se encuentran contempladas en la sección 8 del artículo 1º de dicho texto fundamental. A los Estados competen aquellas facultades que la Constitución no ha atribuido específicamente al poder federal pues, aun cuando algunos artículos propiamente constitucionales atribuyen facultades concretas a los Estados, la décima enmienda, en vigencia desde 1791, dice textualmente: “Las facultades que esta Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivamente o al pueblo.”

El sistema norteamericano, de estructura federal, ha podido pervivir durante más de 184 años debido precisamente a la forma adoptada para esa nación que, sin menoscabar la autoridad del poder central, consagró una relativamente amplia autonomía a los Estados. Sin embargo, por fuerza de las circunstancias y por imperio de las necesidades sociales, la fortaleza del poder central ha ido acrecentándose progresivamente al punto de inquietar a los defensores de los derechos de los Estados. Por ello ya se habla en los Estados Unidos de un “nuevo federalismo”, propugnado por quienes consideran que el régimen federal actual debe ser objeto de revisión y examen.

2.2.4. *Democracia representativa.* Durante el periodo de dominación inglesa las colonias norteamericanas practicaron ciertas formas de democracia directa a nivel local y cuando más municipal, dirigidas a resolver

¹⁰ Maurice Duverger, ob. cit., p. 340.

¹¹ Ob. cit., p. 93.

cuestiones de interés predominantemente localista. En las altas esferas de cada colonia —y en los asuntos que no eran de la competencia exclusiva de la Corona inglesa— “la única forma de gobierno conocida y aceptada” era el que estaba en manos de la “clase superior”¹² lo que significa que el gobierno practicado era de tipo aristocrático.

Los redactores de la Constitución no fueron partidarios unánimes del régimen democrático. En este sentido se afirma que el sistema político diseñado en 1787 no pretendía ser democrático y que Madison, concretamente, “despreció la democracia como una pésima forma de gobierno” pensando quizá en la posible tiranía de las masas. Por este motivo los fundadores del sistema constitucional trataron deliberadamente de restringir el poder del pueblo.¹³ En tal virtud, durante algún tiempo los principios democráticos, a pesar de ser compartidos teóricamente por muchos fundadores del sistema norteamericano, apenas si se aplicaron en la práctica. A Thomas Jefferson se debió en mucho la ampliación de tales principios y su real y progresiva aplicación. Por supuesto que en un país de tan vasta geografía y numerosa población como aquél, la forma democrática más aconsejable y práctica tendría que ser la “representativa”.

Thomas Jefferson, autor de la Declaración de Independencia y tercer Presidente de los Estados Unidos, ha sido calificado como “el más elocuente de los exponentes norteamericanos del credo democrático”.¹⁴ A pesar de considerar a la democracia como la única forma pura de gobierno, prefería hablar de gobierno “republicano” para referirse a “un gobierno de ciudadanos en masa, actuando directa y personalmente de acuerdo con las leyes establecidas por la mayoría”.¹⁵ Conforme con esta manera de pensar, Jefferson consideraba entre los principios esenciales del gobierno el “celoso cuidado del derecho de elección por el pueblo” y el “absoluto acatamiento de las decisiones de la mayoría”; este último constituía para Jefferson *principio vital de la República*. Al defender el régimen democrático, no dudaba en calificarlo como “la mayor esperanza del mundo”, y por ello pedía a sus conciudadanos atenerse a los principios republicanos (es decir, democráticos) y al régimen representativo.¹⁶

Progresivamente los principios democráticos practicados en las comunidades locales y en las instituciones privadas fueron extendiéndose hasta rebasar los niveles estatales y llegar a las esferas más altas del gobierno. De este modo la democracia, aplicada en su forma representativa, se hizo sistema generalizado en todos los planos de

¹² Currin V. Shields, ob. cit., p. 47.

¹³ Véase Currin V. Shields, ob. cit., cap. II.

¹⁴ Véase Henry Steele Commager, ob. cit., p. 21.

¹⁵ Carta a Taylor, escrita en 1816. Véase Currin V. Shields, ob. cit., p. 42.

¹⁶ Discurso en su primera toma de posesión de la Presidencia de los Estados Unidos, pronunciado el 4-3-1801; en *Documentos básicos de la historia de los Estados Unidos de América*, selección y comentarios por Henry Steele Commager, pp. 21 y ss.

la actividad pública norteamericana, tratando de plasmar en los hechos y en la medida de las reales posibilidades, la definición brindada por George Burnap en 1853 acerca de la “democracia pura” (que diez años más tarde hiciera famosa Abraham Lincoln en su Discurso de Gettysburg): *El gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo*.¹⁷

Hasta mediados del siglo pasado el sistema representativo imperante para integrar la Cámara de Representantes fue el conocido como “representación territorial o geográfica”. De acuerdo con este sistema cada distrito electoral seleccionaba un solo mandatario a la Cámara de Representantes; y éste era aquél de los candidatos que obtenía el mayor número de votos en la elección.

Posteriormente este sistema recibió fuertes críticas de parte de los defensores del sistema de “representación proporcional”, quienes alegaban que en el sistema “territorial” los grupos pequeños de electores no podían hacerse representar en el Congreso. En tal virtud, se estableció el sistema mediante el cual en cada distrito electoral se elegían varios representantes y no uno sólo.

Últimamente (a partir de 1960) la Corte Suprema ha tomado cartas en el asunto electoral debido a las migraciones internas que han alterado, en favor de los distritos electorales rurales, la distribución de los congresantes a elegir. Por virtud de los fallos del Tribunal Supremo rige el principio acuñado en la fórmula “un hombre, un voto”, que permite corregir la situación originada por los movimientos internos de población, mediante la redistribución de la población en los distritos electorales. Con esta medida se persigue que todos los distritos electorales tengan un número aproximadamente igual de habitantes, y en esta forma el número de representantes a elegir en cada distrito sea similar.

¿Cómo se entiende hoy en día la democracia representativa en los Estados Unidos?

Salvo muy contados casos de democracia directa practicados en algunos Estados de la Unión para resolver asuntos de la vida local, el gobierno de los Estados Unidos funciona con base al sistema de la representación, es decir, que no es el pueblo en su totalidad el

¹⁷ Información que se contiene en la obra citada de Currin V. Shields, p. 42. En cuanto al Discurso de Lincoln en Gettysburg, se encuentra en la selección de documentos hecha por Henry Steele Commager ya citada, p. 33. En relación con esta concepción de la democracia, afirma E. E. Schattschneider (*El pueblo semisoberano*, prólogo del autor, traducción al español por Rafael Mireles, primera edición en español, UTEHA, México, 1967, pp. 171 y 186) que “la definición clásica de democracia como el gobierno por el pueblo es predemocrática en sus orígenes, basada en nociones de democracia desarrolladas por filósofos que nunca tuvieron la oportunidad de ver un sistema democrático en acción”. Partiendo de las realidades políticas de los Estados Unidos —que analiza en la obra mencionada— este agudo autor considera a la democracia norteamericana como una verdadera oligarquía: *La democracia es un sistema político competitivo en el que los líderes y organizadores competidores definen las alternativas de la política pública de tal manera que el pueblo puede participar en el proceso de tomar decisiones.*

que ejerce el poder sino representantes de éste, elegidos por él mismo. Como dicen Caldwell y Lawrence, se trata del “gobierno de unos pocos, en nombre de los más”. Por lo tanto, en cuanto a su ejercicio, la democracia americana funciona generalmente sólo en época de elecciones ya que posteriormente los representantes del pueblo se encargan de decidir, en nombre de éste, los asuntos del país.

Ahora, en lo que se refiere a la esencia de esa democracia, Currrin V. Shields aporta su criterio en los siguientes términos: “Llamo democracia al proceso de tomar decisiones sobre el ejercicio de la autoridad, según los principios de soberanía popular, igualdad política y gobierno de la mayoría, tal como los pensadores americanos han entendido esos principios”.¹⁸

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, podemos preguntarnos si el actual sistema norteamericano es real y efectivamente democrático. La respuesta evidente es que no lo es. Como bien lo apunta el propio Shields,

durante siglo y medio del desarrollo político americano, diferentes grupos lucharon violentamente para alterar los rasgos del sistema político, ajustándolos más sólidamente a los principios democráticos. Aún no han terminado esas luchas. A pesar de los impresionantes triunfos de tales movimientos, los actuales gobiernos americanos no constituyen un sistema completamente democrático. De hecho, algunos aspectos característicos de nuestro sistema político violan ciertos principios democráticos. La práctica de la revisión judicial y la institución del Colegio Electoral son dos ejemplos. Acaso tales aspectos de este sistema puedan justificarse con ciertas razones; pero ciertamente, no porque se ajusten a los principios democráticos.¹⁹

- 2.2.5. *Igualdad jurídica.* La Declaración de Independencia aprobada el 4 de julio de 1776 afirma que “todos los hombres son creados iguales”. Sin embargo, durante largos años esta igualdad no ha sido aceptada en la práctica. En efecto, han existido numerosas restricciones a la libertad, a la igualdad de sufragio, y a otras manifestaciones del ejercicio de los derechos naturales consagrados en el Acta de la Declaración de Independencia. La progresiva igualdad ciudadana se ha obtenido sólo después de luchas persistentes sostenidas por los afectados. Sólo en 1830 comenzaron a limitarse en algunos Estados las restricciones al derecho de sufragio que pesaban sobre las mujeres

¹⁸ Ob. cit., p. 46.

¹⁹ *Idem.* Esta opinión es importante porque viene de un norteamericano que escribe para “norteamericanos que pertenecen a grupos dedicados a causas comunes” como él mismo lo expresa en el prólogo del libro citado; y debe tenerse en cuenta que tal libro ha sido publicado en 1958, cuando aún era norma legal la discriminación racial, combatida a través de la ley aprobada en 1964. Esta ley fue presentada al Congreso por el presidente John F. Kennedy en 1963 y puesta en vigencia durante la administración del presidente Lyndon B. Johnson.

y determinados habitantes. Apenas en 1865 se aprobó la enmienda N° 13 que abolió la esclavitud (en la cual tuvo participación decisiva el presidente Lincoln al recomendar al Congreso el 1° de diciembre de 1862 la emancipación de los esclavos); y fue en 1920, por la enmienda N° 19, cuando se generalizó el voto femenino. A pesar de que desde 1896 el magistrado de la Suprema Corte John M. Harlan había preconizado que “La Constitución es ciega al color”,²⁰ ha sido recientemente, el 2 de julio de 1964, cuando se puso en vigor la Ley de los Derechos Civiles que pretende terminar con la discriminación racial.

Es cierto que con esta última ley quedan derogadas las disposiciones legales que permitían la discriminación racial en algunos Estados, pero la discriminación racial no ha sido el producto de determinadas leyes, sino todo lo contrario; las leyes estatales que establecían la discriminación eran el producto de un estado de conciencia de ciertos grupos de blancos que contaron con el apoyo del poder central de los Estados Unidos durante largo tiempo. Ese estado de conciencia no ha desaparecido y se mantiene latente e incluso agresivo en varios sectores de Norteamérica. Los propios estudiosos norteamericanos de las realidades sociopolíticas de su nación están conscientes de que los problemas relativos a los grupos raciales y a otras minorías constituyen “el tema de mayor importancia en el orden del día del gobierno para la década de 1970”.²¹

En conclusión, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el principio de la igualdad jurídica dista mucho de ser una realidad concreta en los Estados Unidos y que, de su consagración efectiva y plena dependerá en mucho la estabilidad del sistema imperante en ese país.

2.2.6. *Revisión judicial.* De acuerdo con este principio los tribunales de los Estados Unidos ejercen el control constitucional de las leyes y actos administrativos.

La Constitución no contempla esta atribución en favor del Poder Judicial y la misma se consolidó a través de la sentencia del juez Marshall pronunciada en el caso conocido como *Marbury contra Madison* en 1803. Hoy en día la revisión judicial se considera como un “concepto vital del gobierno norteamericano”,²² y la doctrina admitida ha sido la de la inconstitucionalidad flagrante. En tal vir-

²⁰ La cita está tomada de la obra de Caldwell y Lawrence ya indicada, p. 53.

²¹ Caldwell y Lawrence, *loc. cit.* Sobre los problemas derivados de la discriminación racial y de otros tipos, que aún se practican en los Estados Unidos, véase sobre todo el capítulo 8 de la obra de esos mismos autores, ya referida.

²² *Ibidem*, p. 50. Una relación comentada del caso *Marbury-vs-Madison* se encuentra en la obra de Marjorie G. Fribourg *La Suprema Corte en la historia de los Estados Unidos de América*, ya citada (pp. 13-33); y un ajustado resumen del mismo caso presentan Caldwell y Lawrence en las pp. 47 y 48 de su obra citada.

tud, cualquier ley o acto administrativo manifiestamente contrarios a la Constitución pueden ser declarados nulos por los tribunales, aunque la última palabra al respecto puede pronunciarla siempre la Corte Suprema.

2.2.7. *Limitación al ejercicio del poder público.* El ejercicio del poder por parte de los gobernantes de los Estados Unidos se encuentra limitado en la propia Constitución y sobre todo en las diez enmiendas iniciales conocidas con el nombre de Declaración de Derechos y que, como antes hemos expresado, constituyen en conjunto una carta de garantías individuales.²³ Además, en las constituciones de los Estados existen normas que consagran igualmente garantías individuales a nivel estatal.

Los norteamericanos se muestran muy celosos en la defensa de sus derechos individuales y esta actitud proviene de la tradición colonial y de las condiciones bajo las cuales se constituyó la estructura federal del Estado a raíz de la aprobación de la Constitución en 1787. Consecuencia de estos hechos ha sido la relativamente débil intervención pública en el sector privado, que ha permitido la concentración capitalista más avasallante de la historia mundial. En los Estados Unidos se presenta la paradoja de que la lucha del pueblo para evitar la arbitrariedad por parte del poder político ha conducido a la arbitrariedad por parte del poder económico. Los problemas que confrontaron los presidentes Roosevelt (con su política del *New Deal* en los años treinta), Truman (cuando ordenó incautarse las poderosas acerías en huelga en plena guerra de Corea en 1952) y Kennedy (al obligar a los industriales del acero a congelar los precios del producto en 1962) al intervenir la actividad privada son apenas una muestra del poder que han acumulado las empresas capitalistas al amparo de la ley y del mal entendido principio del “gobierno limitado”.²⁴

²³ Véase el punto 2.1. “Origen histórico del sistema”, de este mismo capítulo.

²⁴ El 13 de junio de 1973 el presidente Richard M. Nixon, asumiendo una actitud excepcional, ordenó la congelación de los precios al detalle de artículos de primera necesidad y solicitó del Congreso autorización legal para establecer controles a las exportaciones norteamericanas, especialmente de productos alimenticios. La medida adoptada por el presidente de los Estados Unidos se debió al excesivo aumento de los precios de ciertos artículos, originados por la escasez mundial de los mismos. Al obtener mejores precios por sus productos en el extranjero, los productores norteamericanos han preferido exportarlos en lugar de venderlos en el mercado interno. (Información suministrada por la agencia de noticias Associated Press desde Washington en la misma fecha.) Este hecho demuestra cómo los medios de intervención en materia económica de que dispone el gobierno norteamericano —típico del Estado liberal— se hacen cada día menos eficientes para lograr el cumplimiento de los principios establecidos en la Constitución y para evitar los abusos de parte de la empresa privada capitalista.

A las distintas posiciones adoptadas frente a la intervención estatal en las actividades económicas privadas dedica Eugene McCarthy el capítulo 1 de la tercera parte de

Por fuerza de las circunstancias socioeconómicas de la actualidad, que dejan al desnudo la injusticia encubierta bajo la concepción jurídicopolítica imperante en los Estados Unidos, el sector privado opta ahora por establecer un procedimiento de “cooperación” con el gobierno y los sindicatos a fin de mantener el vigente régimen de privilegios, que se hace cada día más insostenible.

2.2.8. *Preponderancia del poder civil sobre el militar.* Uno de los rasgos del sistema norteamericano, del cual se ufanan sus líderes, es el referente a la condición de las fuerzas armadas en relación con quienes detentan el poder político.

El artículo 2º, sección 2, párrafo 1 de la Constitución establece: “El Presidente será jefe supremo del ejército y la armada de los Estados Unidos”. Por virtud de esta disposición las fuerzas armadas están bajo el mando supremo de un civil electo por el pueblo y no de un miembro activo de ellas. Como escriben Bruce y Esther Findlay al comentar el dispositivo legal indicado,

cuando los autores de la Constitución designaron al Presidente como jefe supremo de las fuerzas armadas tuvieron en vista diversos puntos importantes: 1) Ordenaron que el jefe de las fuerzas armadas debía ser elegido por el pueblo. 2) Impidieron que cualquier oficial de las fuerzas armadas se apoderase del gobierno y se auteligiera Presidente. 3) Impidieron asimismo que cualquier Presidente se convirtiera en dictador, pues sólo puede ser jefe de las fuerzas armadas mientras ejerce su cargo; y un Presidente puede ser acusado por responsabilidad oficial o no reelegido. 4) Colocaron en manos de un sólo hombre los enormes poderes administrativos y militares que deben utilizarse simultáneamente en tiempo de guerra.²⁵

El principio del sometimiento del poder militar al poder civil ha sido hasta ahora celosamente observado por los líderes políticos en ejercicio del gobierno de los Estados Unidos y acatado por los propios militares, y la historia reciente aporta experiencias concretas en esta materia. En sus memorias, el expresidente Harry S. Truman dejó un testimonio expresivo al escribir: “Si hay un elemento básico en nuestra Constitución, es el control civil de los militares. La política ha de hacerse y configurarse por funcionarios políticos popularmente elegidos, no por generales o almirantes.”²⁶

su libro citado, en cuyo texto manifiesta que “casi sin excepción, la intervención federal en la vida económica nacional se ha producido a raíz de algún abuso de privilegios o de fracasos o graves omisiones de parte de organismos o individuos ajenos al gobierno” (p. 113).

²⁵ *Tu recia Constitución*, edición de Freedom Fund Library Series, Nueva York, 1964.

²⁶ Un caso de extraordinaria repercusión nacional e internacional en esta materia del control civil de los militares lo constituyó la destitución del general Douglas MacArthur por el entonces presidente Truman. MacArthur, comandante supremo de las fuerzas militares de los Estados Unidos en la guerra de Corea y quizás el oficial

De acuerdo con el espíritu constitucional, compartido por la inmensa mayoría de los ciudadanos norteamericanos desde el momento mismo de la fundación de la República, no es admisible la tesis de un golpe de estado en Estados Unidos. A su manera de ver las cosas, el pueblo de esa nación considera como algo natural y consustancial al régimen vigente desde hace más de 180 años el principio del control civil de los militares, y no concibe a un militar activo como jefe del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que los militares se abstengan de influir y ejercer presión, desde sus posiciones de comando, sobre el gobierno civil. Esta actitud de las fuerzas armadas, que parece ser permanente, dió lugar a la advertencia hecha por el presidente Dwight D. Eisenhower en su mensaje de despedida de la Presidencia: "En los consejos de gobierno debemos prevenirnos contra la adquisición de influencia injustificada, ya sea buscada o involuntariamente adquirida, por el complejo militar-industrial. El potencial para el desastroso auge del poder fuera de sitio, existe y persistirá".²⁷ Esta voz de alerta adquiere mayor relevancia viniendo de un hombre que dedicó la mayor parte de su vida al servicio de las fuerzas armadas y que ha sido el único militar en ascender a la Presidencia en el presente siglo. Por otra parte no debe pasarse por alto que Eisenhower llegó a ser el oficial en cuyas manos se haya depositado la mayor suma de poder bélico en la historia, siendo comandante supremo de los ejércitos aliados en África y Europa durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente comandante supremo de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

A pesar de los hechos ocurridos en varias ocasiones en el sentido anotado no parece que entre los cambios que necesariamente ha de experimentar el sistema norteamericano en el futuro inmediato (derivado de la toma de conciencia por parte de grupos cada vez más numerosos e influyentes sobre las exigencias de la justicia social) se encuentre el de modificar la práctica constitucional del gobierno civil; casi dos siglos de observancia estricta a una determinada conducta civilista pueden garantizar la continuidad del sistema por este respecto.

2.2.9. *Marcado ausentismo electoral.* El índice promedio de ausentismo electoral en Estados Unidos en los últimos años alcanza a un 40%, lo que representa una cifra realmente enorme de votantes si toma-

de mayor prestigio en Norteamérica en ese momento, asumió públicamente una posición contraria a la política fijada por el presidente Truman en cuanto a los objetivos de los Estados Unidos en ese conflicto armado. El presidente, imputándole una grave insubordinación, lo destituyó del mando, y el militar acató esa decisión. Posteriormente, el presidente John F. Kennedy hubo de asumir en varias oportunidades actitudes firmes y categóricas en rechazo de las pretensiones injustificadas e intemperantes de algunos altos oficiales de las fuerzas armadas. Véase Caldwell y Lawrence, ob. cit., pp. 55-56.

²⁷ *Idem.*

mos en cuenta la población apta para ejercer el sufragio en aquel país. Al comentar este hecho Schattschneider expresa:

Evidentemente, ningún sistema político puede lograr ciento por ciento de participación en las elecciones. Sin embargo, aunque se admita ese hecho, la proporción de no votantes en los Estados Unidos es tan grande que requiere alguna explicación más allá de los varios factores psicológicos y educacionales frecuentemente citados

y agrega que "... el hecho más sorprendente respecto al fenómeno es que parece ser voluntario". Esta característica negativa del sistema político norteamericano constituye para el autor citado una *enfermedad* de la democracia y la misma ha perdurado debido a que no se ha hecho lo suficiente para incorporar ese 40% de abstencionistas a la masa de votantes por considerarse el asunto demasiado importante y "demasiado caliente" para manejarse: "quienquiera que sepa cómo interesar a cuarenta millones por la política estadounidense, gobernará al país por una generación". Según Schattschneider el sistema político norteamericano —con la falla anotada en su funcionamiento— se ha convertido en la "oligarquía mayor y de bases más amplias de cuantas existen en el mundo". Esta circunstancia exige un cambio de enfoque en la política a fin de lograr una base de participación efectiva popular política mucho más amplia que permita "*cambiar el consentimiento en apoyo, porque el consentimiento ha dejado de ser suficiente*".^{27a}

2.3. Instituciones políticas federales

2.3.1. El Congreso.

El Congreso norteamericano ha sido calificado por Theo Stammen como "el Parlamento más poderoso e influyente de la actualidad" a pesar de que su importancia política se subestima por efecto de la superestimación del poder del Presidente.²⁸

2.3.1.1. Estructura. El artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos, en su Sección I expresa que el Congreso *se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes*.

La estructura bicameral del Congreso es el producto de circunstancias políticas a las que hubo de hacer frente la Convención constituyente de 1787, derivadas de la disparidad de criterios exis-

^{27a} E. E. Schattschneider, *El pueblo semisoberano*, pp. 130, 139, 137, 145 y 148 (según el orden de las citas textuales).

²⁸ Ob. cit., p. 143.

tentes en su seno. En efecto, los delegados a la Convención propugnaban una sola Cámara, pero mientras los que procedían de los Estados más poblados aspiraban a que la misma se integrase en base a la población, los delegados de los Estados pequeños pedían que la integración de la Cámara se hiciera en base al principio de la igualdad de todos los Estados. La solución a este diferendo se encontró en el “gran compromiso” de acuerdo con el cual se adoptó una estructura bicameral para el Congreso. La Cámara de Representantes, integrada con base a la población concede mayor representación en ella a los Estados más densamente poblados (y se garantiza que ningún Estado, por escasa que sea su población, dejará de tener representación), en tanto que el Senado, cuya integración se basa en la igualdad de los Estados, coloca a éstos en un plan de equilibrio:²⁹ “La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos por el pueblo de los varios Estados...” (artículo 1º, sección 2, párrafo 1); “... el número de representantes se prorrateará entre los diversos Estados que integren esta Unión, en relación con el número respectivo de sus habitantes... cada Estado tendrá por lo menos un representante” (artículo 1º, sección 2, párrafo 3); “El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado...” (artículo 1º, sección 3, párrafo 1: Constitución de los Estados Unidos).

2.3.1.2. *Periodo de sesiones.* De acuerdo con el párrafo 2 de la sección 4 del artículo 1º de la Constitución, el Congreso se reúne por lo menos una vez al año. Hasta 1933 el periodo de sesiones se inició el primer lunes de diciembre, pero por efecto de la enmienda N° 20 aprobada en el año mencionado, las sesiones del Congreso comienzan ahora a mediodía del 3 de enero de cada año. Regularmente el Congreso sesiona hasta fines del mes de julio (salvo que cuestiones muy importantes de decisión prolonguen el periodo de sesiones). Durante el periodo de sesiones ninguna Cámara puede, sin el consentimiento de la otra, suspender sus deliberaciones por más de tres días o reunirse en otro lugar que no sea aquel en el que las dos se encuentren reunidas, y es conveniente destacar que el Congreso de los Estados Unidos, a diferencia de los órganos parlamentarios de otras partes, no celebra plenarias ordinariamente; su trabajo se realiza corrientemente a base de comisiones en cada una de las Cámaras.

2.3.1.3. *Facultades constitucionales.* a) La primera y principal facultad del Congreso atribuida por la Constitución es la legislativa, que ejer-

²⁹ Véase Caldwell y Lawrence, ob. cit., pp. 166-167; Bruce y Esther Findlay, ob. cit., p. 20.

cen conjuntamente las dos cámaras que lo integran: "Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos..." (artículo 1º, sección 1).

En el ejercicio de la facultad legislativa las cámaras se encuentran en un pie de igualdad, excepto en materia impositiva, ya que todo proyecto de ley que autorice impuestos debe originarse necesariamente en la Cámara de Representantes.

Los proyectos se convierten en leyes al ser aprobados por la mayoría de ambas cámaras y firmados por el presidente de los Estados Unidos. Los proyectos vetados por el presidente pueden convertirse en leyes sólo en el caso de que ambas cámaras, una vez que aquel funcionario los haya devuelto con sus observaciones, los aprueben nuevamente por una mayoría calificada de dos tercios.

b. Facultad de reforma constitucional. El artículo 5º de la Constitución confiere la facultad de reformar el texto constitucional conjuntamente al Congreso y las legislaturas de los Estados.

El poder constituyente así consagrado se ejerce mediante la aprobación de *enmiendas* a la Constitución: cada Cámara debe aprobar por una mayoría de dos tercios la enmienda propuesta en cualquiera de ellas, y luego las tres cuartas partes de la totalidad de las legislaturas estatales deben ratificar la enmienda ya sancionada en el Congreso.

Las enmiendas aprobadas mediante el procedimiento indicado pasan a formar parte integrante del texto constitucional, con idéntico valor a las disposiciones originales del mismo, y se numeran consecutivamente de acuerdo al orden en que van siendo aprobadas.

c. Facultad electoral. La enmienda N° 12 aprobada en 1808 (al igual que lo hacía el párrafo 3 de la sección 1 del artículo 2º de la Constitución, que aquélla modificó parcialmente) atribuye facultades electorales subsidiarias al Congreso cuando establece que, si ninguno de los candidatos a la presidencia obtuviere la mayoría de los votos de los compromisarios, la Cámara de Representantes elegirá al presidente entre aquellos tres candidatos que hubiesen obtenido mayor número de votos en el Colegio Electoral. Igualmente establece la mencionada enmienda que, si ninguno de los candidatos a la vicepresidencia obtuviere la mayoría de votos de los compromisarios, el Senado elegirá al vicepresidente entre los dos candidatos que hubiesen obtenido más votos en el Colegio Electoral.

Por otra parte, la Constitución confirió al Congreso la facultad de disponer por medio de una ley cómo suplir al presidente en caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad de éste y del vicepresidente.

En tal virtud, en 1889 se proveyó una solución legal al caso planteado hipotéticamente en el texto constitucional, de acuerdo con la cual se estableció un orden de sucesión presidencial a cargo de los miembros del gabinete presidencial. Esta solución no satisfizo plenamente en razón de que según la misma, los llamados a ocupar la Presidencia de los Estados Unidos no eran personas que hubiesen sido electas por el pueblo para los cargos que ejercían y en virtud de los cuales habrían de ser llamados a la sucesión presidencial. Por tanto, en 1947 se modificó la Ley de Sucesión presidencial en el sentido de colocar como primer designado en el orden de sucesión presidencial al presidente de la Cámara de Representantes; como segundo designado al presidente *pro tempore* del Senado (ambos funcionarios son electos por el pueblo); y luego, conforme a un orden determinado, los miembros del gabinete presidencial comenzando por el Secretario de Estado.³⁰

Finalmente, la enmienda N^o 25 vigente desde febrero de 1967, confiere facultades al Congreso en el procedimiento que debe seguirse para la sustitución del presidente en caso de incapacitarse temporalmente para el ejercicio de su cargo, así como también para suplir la vacante del cargo de vicepresidente.

d. Facultad de enjuiciamiento político a funcionarios públicos. La Constitución de los Estados Unidos estableció la responsabilidad política del presidente, del vicepresidente y de todos los funcionarios civiles, por la comisión de los delitos de traición y cohecho, así como también de otros delitos y faltas calificadas como graves.

El enjuiciamiento político de los más altos funcionarios se asigna al Congreso: la Cámara de Representantes está facultada para incoar el procedimiento (*impeachment*) y una vez que formula sus cargos contra el funcionario acusado, el juicio pasa al Senado, que actúa como juez y jurado de la causa. Si el enjuiciado es el presidente de los Estados Unidos, el Senado debe estar presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguna persona enjuiciada puede ser declarada culpable sino por los votos de las dos terceras partes de los senadores presentes. Los efectos de la sentencia condenatoria dictada por el Senado se limitan a la destitución del cargo (revocación) y la privación del derecho a obtener y ejercer cargos honoríficos, de confianza o remunerados en la administración pública. Además, el funcionario declarado culpable queda sujeto al enjuiciamiento penal ordinario (Constitución: artículo 1^o, sección 2, párrafo 5; sección 3, párrafos 6 y 7; artículo 2^o, sección 4).

e. Además de las facultades indicadas anteriormente, el Congreso de los Estados Unidos posee todas las facultades generales nece-

³⁰ Véase Bruce y Esther Findlay, *ob cit.*, pp. 70-71.

sarias a la creación, organización y supervisión de los servicios públicos, y la sección 8 del artículo 1º de la Constitución, a través de sus 18 párrafos, confiere atribuciones al Congreso en materia de contribuciones, impuestos, deuda pública, empréstitos públicos, defensa nacional, comercio exterior, acuñación de moneda y control de la misma, correos, creación de tribunales inferiores, fomento del progreso, de la ciencia y las artes, declaración de guerra, organización y funcionamiento de las fuerzas armadas, etcétera; sin contar las atribuciones de cada Cámara en particular.

2.3.2. *La Cámara de Representantes*

2.3.2.1. *Número de miembros.* Los constituyentes de 1787 establecieron en el propio texto constitucional que no habría más de un representante por cada treinta mil habitantes, e impusieron la obligación de efectuar censos de población cada diez años con el fin de determinar el número de representantes que podría elegir cada Estado en el futuro. En el primer Congreso el número de representantes fue de 65 y a medida que aumentaba la población se observó que llegaría un momento en que la cantidad de estos congresantes sería francamente enorme, lo que haría inoperante la Cámara. Por esta razón se promulgó una ley en 1929 que limitó el número total de representantes, fijándolo en 435 (que fue la cifra alcanzada en 1910) cantidad ésta estimada como la máxima posible de permitir el normal funcionamiento de la Cámara.³¹ En la actualidad la Oficina del Censo, después de cada censo, hace la distribución de representantes que corresponden a cada Estado de acuerdo con los movimientos de población habidos en ellos. Por este motivo algunos Estados pueden ver aumentado el número de representantes a designar en la próxima elección, en tanto que otros pueden ver disminuida su futura representación.

2.3.2.2. *Condiciones requeridas para ser representante.* De acuerdo con la Constitución se exigen tres requisitos fundamentales para ser miembros de la Cámara de Representantes: *edad* (25 años por lo menos); *nacionalidad* (ciudadanía de los Estados Unidos desde por lo menos siete años antes de la elección); y *residencia* (debe residirse al momento de la elección en el Estado en el que se aspira a ser electo; por costumbre se exige que la residencia efectiva se refiera más concretamente al distrito electoral por el que haya de ser electo el aspirante).

³¹ *Ibidem*, p. 21. De haberse seguido practicando el sistema inicial, el número de representantes hoy en día, cuando los Estados Unidos superan la cifra de 200 millones de habitantes, llegaría a siete mil.

- 2.3.2.3. *Duración del mandato de los representantes.* El periodo constitucional de los representantes es de dos años y vence el día 3 de enero a mediodía, renovándose totalmente la Cámara cada bienio. Esta circunstancia ha sido objeto de críticas y se han propuesto reformas al periodo, de manera de extenderlo a cuatro años pues se admite que el lapso actual es realmente corto e impide a los representantes desarrollar una labor más provechosa. No obstante, los representantes pueden ser reelectos indefinidamente.
- 2.3.2.4. *Fecha de elecciones para representantes.* En todos los Estados, a excepción del de Maine, las elecciones tanto para representantes como para un tercio de los senadores se llevan a cabo el día martes siguiente al primer lunes de noviembre de los años pares. En el Estado de Maine las elecciones para congresantes se llevan a cabo en el mes de septiembre. Los representantes son escogidos por los electores de cada distrito electoral de los Estados. La Constitución estableció que la calificación de electores sería hecha por las legislaturas de los Estados y por esa razón existen diversas condiciones para ser elector, de acuerdo con los distintos criterios sustentados en los diferentes Estados. Poco a poco se han venido realizando esfuerzos con el fin de eliminar algunas restricciones en ese sentido. Así, la enmienda N^o 26 aprobada en 1971, fija la edad mínima para votar en todas las elecciones en 18 años. Hasta esta fecha en algunos Estados la edad mínima estaba fijada en 21 años.
- 2.3.2.5. *Inmунidades concedidas a los representantes.* Los miembros de la Cámara gozan de ciertas inmunidades entre las que se encuentran la inmunidad personal, que se extiende al lapso de sesiones y al trayecto de ida y regreso a las mismas; la inmunidad procesal en materia civil; y la inmunidad en cuanto se refiere a las intervenciones verbales en el Congreso.
- 2.3.2.6. *Incompatibilidades de los representantes.* Ningún representante podrá, durante el ejercicio de su mandato, aceptar ningún cargo en la administración pública que hubiere sido creado, o cuyo sueldo hubiese sido aumentado, en el transcurso de dicho mandato.
Por otra parte, cualquier persona que ejerza un cargo en la administración pública debe renunciar a él antes de incorporarse al Congreso.
- 2.3.2.7. *Organización y funcionamiento.* La Cámara de Representantes elige como su presidente (denominado *Speaker*) al jefe del partido mayoritario en ella. Este funcionario posee amplios poderes para conducir los debates en el seno de la Cámara y adoptar medidas

para agilizar o retrasar los proyectos de leyes en consideración. Se le considera como “líder supremo del Congreso” y en tal condición conferencia frecuentemente con el presidente de los Estados Unidos.³²

La Cámara se organiza y funciona regularmente a base de comisiones, entre las cuales destaca por su importancia la de *reglas*; en la actualidad hay un total de veinte comisiones permanentes; los presidentes de éstas contribuyen con el *Speaker* a ejercer el control sobre esta numerosa Cámara.

2.3.3. *El Senado*

2.3.3.1. *Número de miembros.* La Constitución ordena que el Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado. En la actualidad el número de estos congresantes asciende a 100 en razón de contar la Unión norteamericana con 50 Estados.

La estructura igualitaria del Senado es el producto, como antes se ha expresado, del “gran compromiso” adquirido en la Convención Constituyente de 1787 entre los delegados de los grandes y de los pequeños Estados. Con el establecimiento de la estructura senatorial se impide, como afirman Bruce y Esther Findlay, “que los Estados más populosos adquieran un poder desproporcionado respecto de los Estados con poblaciones pequeñas”.³³

2.3.3.2. *Condiciones requeridas para ser senador.* Las condiciones exigidas para aspirar a la nominación senatorial son similares a las establecidas para el cargo de representante: *edad* (30 años por lo menos); *nacionalidad* (ciudadanía de los Estados Unidos desde por lo menos nueve años antes de la elección); y *residencia* (debe residirse en la época de la elección en el Estado al que se aspira a representar).

De lo expuesto se desprende que a los candidatos al Senado se exige una mayor madurez y experiencia que a los candidatos a representantes.

2.3.3.3. *Duración del mandato de los senadores.* El periodo constitucional de los senadores es de seis años, y el Senado se renueva por terceras partes cada dos años. Esta modalidad fue pautada en la Constitución e iniciada con el primer Senado electo. En efecto, una vez reunidos los senadores del primer Congreso, se clasificaron de tres maneras: una tercera parte de ellos recibió un mandato de dos años, otra tercera parte recibió un mandato de cuatro

³² Véase Caldwell y Lawrence, ob. cit., pp. 180-181.

³³ Ob. cit., p. 25.

años, y a la otra tercera parte se le asignó un periodo de seis años; a partir de entonces se han celebrado elecciones para senadores cada dos años. Ésta es una de las más notables diferencias existentes entre el Senado y la Cámara de Representantes y en virtud de ella se dice que aquél es “la Cámara que nunca muere”.

- 2.3.3.4. *Fecha de elecciones para senadores.* Como quiera que el Senado se renueva por tercios cada dos años, las elecciones para designar senadores coinciden con los procesos electorarios realizados para escoger representantes.

En cuanto se refiere a la calificación de sus electores, hoy en día no existen diferencias entre electores de representantes y electores de senadores. Hasta 1933 los senadores fueron electos por las legislaturas de cada Estado pues así lo estableció la Constitución. A partir del año indicado entró en vigor la enmienda N^o 17 que modificó el texto constitucional original en el sentido de elegir a los senadores por el pueblo de cada Estado.

- 2.3.3.5. *Inmunidades concedidas a los senadores.* Los miembros del Senado gozan de las mismas inmunidades concedidas a los representantes.

- 2.3.3.6. *Incompatibilidades de los senadores.* Son las mismas exigidas a los representantes.

- 2.3.3.7. *Organización y funcionamiento.* El Senado se encuentra bajo la presidencia del vicepresidente de los Estados Unidos, por mandato constitucional. Este funcionario, quien realmente no pertenece al Senado pues no es senador, regularmente se ocupa de otros asuntos propios de su investidura popular y por esta razón asiste poco al Senado. En tal virtud, quien de ordinario actúa en su lugar es un senador electo por sus colegas con el carácter de presidente *pro tempore* del Senado. Las funciones del presidente del Senado, sea el vicepresidente de los Estados Unidos o el designado con carácter *pro tempore*, son mucho menos importantes que aquellas que corresponden al *Speaker* de la Cámara de Representantes.

El Senado se organiza y funciona básicamente a través de comisiones o comités, de los cuales existen en la actualidad 16 permanentes.

- 2.3.3.8. *Facultades propias del Senado.* El presidente de los Estados Unidos posee ciertas atribuciones que no puede ejercer sin el concurso del Senado. Estas facultades del Senado se refieren a la ratificación o confirmación de los tratados suscritos por el presidente y los nombramientos de embajadores, ministros públicos, cónsules,

magistrados de la Corte Suprema y otros funcionarios de alta jerarquía.

2.3.4. *El Presidente*

El presidente de los Estados Unidos es la figura política de mayor relieve en Norteamérica y, en razón de la importancia adquirida por ese país y de su innegable influencia en el mundo, aparece ante la opinión pública internacional como un personaje de extraordinaria consideración; es el principal vocero de su país no sólo en aquellos asuntos que competen primordialmente a los ciudadanos de los Estados Unidos sino también en las cuestiones de índole internacional que afectan a buena parte de la humanidad.

Según lo expresa Duverger,³⁴ el cargo de presidente de los Estados Unidos es el órgano más original de la Constitución; el que distingue al régimen norteamericano de los demás sistemas democráticos occidentales y el que hace del mismo un régimen presidencial.

La conformación constitucional del cargo de presidente fue motivo de discusiones y profundos análisis por parte de los constituyentes de Filadelfia en 1787. Por un lado se consideraba inadmisibles la existencia de un funcionario con exceso de poderes, que recordase la abusadora monarquía inglesa, pero de otro lado la experiencia de la reciente confederación demostraba la inconveniencia de un gobierno central débil. Se precisaba, a juicio de los constituyentes, un magistrado que pudiera actuar en forma substancialmente eficaz sin ser arbitrario, y que fuese responsable ante el pueblo sin llegar a convertirse en instrumento de facciones populares; en fin, la aspiración constituyente se refería concretamente a un cargo singular y novedoso. El logro de estos objetivos ha dependido en buena parte de la forma como fue consagrado finalmente el órgano ejecutivo en la Constitución, y con el transcurso del tiempo el cargo de presidente ha llegado a ser una de las "realizaciones verdaderamente notables de la historia política mundial".³⁵

- 2.3.4.1. *Requisitos constitucionales para ser presidente.* El artículo 2º, sección 1, párrafo 5 de la Constitución establece: "No será elegible para el cargo de Presidente quien no fuere ciudadano natural del país; tampoco lo será quien no hubiere cumplido los treinta y cinco años de edad, y no hubiere residido catorce años en los Estados Unidos". De acuerdo con la norma constitucional transcrita los requisitos exigidos, entonces, son tres: *edad* (treinta y cinco

³⁴ Ob. cit., p. 344.

³⁵ Caldwell y Lawrence, ob. cit., p. 203.

años por lo menos); *nacionalidad* (ciudadanía natural de los Estados Unidos); y *residencia* (permanencia en el territorio de la Unión durante catorce años, por lo menos).

2.3.4.2. *Duración del mandato presidencial.* De acuerdo con lo establecido en el artículo 2º, sección 1, párrafo 1 de la Constitución, el presidente de los Estados Unidos ejercerá sus funciones por un término de cuatro años. Este periodo comienza a mediodía del 20 de enero siguiente a la fecha de la elección, según lo prescribe la enmienda N° 20 aprobada en 1933.

Los autores de la Constitución no establecieron ninguna disposición en orden a limitar las posibilidades de reelección del presidente. El primer norteamericano en ocupar la presidencia de su país —George Washington, electo por unanimidad el 30 de abril de 1789— fue reelecto, también sin oposición, en 1792 y a estar en lo cierto Henry Steele Commager,³⁶ este prestigioso patriota “pudo haberse conservado en el ejercicio de la primera magistratura mientras viviera, pues ningún hombre ha sido más admirado y reverenciado por su pueblo”. A pesar de ello, al acercarse al final de su segundo mandato pronunció su famoso “Discurso de Despedida” en el curso del cual manifestó su resolución de “no aceptar que se le considerase como uno de los ciudadanos entre los que habría de escogerse el próximo Presidente”, renunciando de esta manera a un seguro tercer periodo presidencial.³⁷

Hasta el ascenso al poder, por parte de Franklin D. Roosevelt, electo en 1933, ningún presidente había ejercido el cargo durante más de dos periodos. Este magistrado fue reelecto tres veces, y falleció en 1945 en ejercicio de su cuarto periodo presidencial.

Con el fin de evitar la prolongada permanencia de una persona en la primera magistratura, se aprobó en 1951 la enmienda N° 22 que limitó la posibilidad de elección a dos periodos y estableció igualmente que nadie puede ser elegido presidente más de una vez si ha ocupado o ejercido las funciones presidenciales durante más de dos años de un periodo para el que otro hubiese sido electo. Con esta enmienda se limita a ocho años el tiempo máximo durante el cual, en el mayor de los supuestos, puede ocupar la Presidencia una persona.

En la actualidad se considera en la Cámara de Representantes la posibilidad de modificar el lapso de duración del periodo presidencial, en el sentido de extenderlo a seis años pero estableciendo la no reelección.³⁸

³⁶ Ob. cit., p. 17.

³⁷ El texto del Discurso se encuentra en la ob. cit., en el número anterior, pp. 17 y ss.

³⁸ La proposición de modificación del periodo constitucional presidencial, extendiéndolo a seis años sin posibilidad de reelección, fue acogida por los presidentes Eisenhower y

2.3.4.3. *Elección del presidente.* La elección del presidente, que se hace conjuntamente con la del vicepresidente, es compleja y comprende varias etapas en las cuales tienen destacada participación los partidos políticos.

2.3.4.3.1. *Los partidos políticos en los Estados Unidos.* Los principales partidos políticos —inexistentes al momento de redactarse la Constitución— son el Demócrata y el Republicano; ellos constituyen el eje fundamental del proceso electoral y deciden en definitiva acerca de las personas que han de ocupar la Presidencia y la Vicepresidencia.

El Partido Demócrata fue fundado por Thomas Jefferson, tercer presidente de los Estados Unidos, y tuvo como bandera la defensa de los derechos de los Estados frente al creciente poder central. El Partido Republicano se originó en los Estados del norte en 1854 y defendió como uno de sus postulados la lucha contra la esclavitud. Estos partidos ni constituyen organizaciones unificadas nacionalmente —pues realmente no son otra cosa que federaciones de partidos estatales— ni se distinguen ideológicamente entre sí; la más notable diferencia se encuentra en la mayor participación que el Partido Demócrata concede a la intervención del Estado en las actividades nacionales. Por esta característica un destacado comentarista inglés de la Constitución norteamericana —Lord Bryce— llegó a comparar a los dos grandes partidos con dos botellas vacías de igual tamaño y forma, pero con diferentes etiquetas.³⁹

2.3.4.3.2. *Características del sistema partidista norteamericano.* El sistema partidista imperante en los Estados Unidos presenta ciertas características que le son propias y que hacen de él un modelo *sui generis*. Entre esas características podemos mencionar las siguientes:

1a. Fuerte bipartidismo de hecho.

“El hecho más trascendental dentro de las características de la política norteamericana —escribe Clinton Rossiter— es que

Lyndon B. Johnson y, a raíz del suceso conocido como “el escándalo Watergate”, volvió a plantearse la conveniencia de sancionar una modificación de tal naturaleza. La agencia de noticias AP informó desde Washington el 10 de julio de 1973 que el representante Donald Fraser introdujo un proyecto de ley en el sentido anotado y que tanto el líder de la mayoría demócrata en el Senado Mike Mansfield como su colega George Aiken, decano de los republicanos, se mostraron partidarios del periodo presidencial único. El llamado “escándalo Watergate” se refiere a ciertos actos de espionaje realizados en el Hotel Watergate —sede del comando electoral del Partido Demócrata en las elecciones presidenciales de 1972, en las que compitieron Richard M. Nixon y G. MacGovern— por orden de funcionarios vinculados directamente a la Casa Blanca, y corrupción de funcionarios públicos con tal motivo.

³⁹ Véase Caldwell y Lawrence. ob. cit., p. 126.

vivimos bajo un persistente, obstinado, casi podríamos decir *tiránico* sistema bipartidista”.⁴⁰ Este sistema, en cuyas causas, según el autor mencionado, es difícil hacer coincidir a los estudiosos de la materia, pero en el que han influido indudablemente factores de diverso orden: psicológicos, sociológicos y de orden normativo constitucional, tiende a persistir en razón de las siguientes circunstancias: *a.* El sistema electoral norteamericano está concebido en forma tal que perjudica la proliferación de partidos. *b.* El sistema bipartidista constituye en la práctica “un principio vital de la tradición norteamericana”. En este sentido el autor C. A. Berdhal ha manifestado que ese sistema “es tanto una parte de nuestra estructura gubernamental y política que no necesita ser discutida, ni explicada, ni aún comprendida; él es, como la Constitución y la Doctrina Monroe, algo que aceptamos como cosa natural”.⁴¹

La “tiranía” bipartidista a que se refiere Rossiter se manifiesta en forma por demás elocuente en los siguientes hechos, que transcribimos a título de ejemplo: *a.* Para el año de 1960, de los ocho mil y tantos miembros de las cámaras legislativas estatales de los Estados Unidos, solamente cuatro pertenecían a partidos distintos al Demócrata o al Republicano. *b.* En las elecciones presidenciales de 1956, el grupo de candidatos postulados por “terceros” partidos obtuvo —en conjunto— menos del 1% del total de votos emitidos, que fue aproximadamente de 62 millones.⁴²

La tendencia norteamericana al bipartidismo es el producto de la influencia derivada de la experiencia inglesa, y a pesar de que existe la posibilidad de crear otras organizaciones políticas, la tradición existente desde el siglo pasado por una parte, y por otro lado el poder político y económico alcanzado por los partidos Demócrata y Republicano hace prácticamente imposible el funcionamiento perdurable de partidos organizados que puedan competir a nivel nacional con equéllos. Por estos motivos, son los partidos Demócrata y Republicano los que realmente controlan todo el proceso electoral a través del cual se escogen los candidatos a presidente y vicepresidente de los Estados Unidos, entre los cuales ha de elegir el pueblo de aquella nación a sus máximos dirigentes.

2a. Ausencia de compromisos ideológicos y programáticos en los dos grandes partidos.

⁴⁰ Síguese la exposición de Clinton Rossiter en su obra *Política y partidos en los Estados Unidos*, pp. 11 y ss.

⁴¹ Citado por Clinton Rossiter en su obra mencionada, p. 24.

⁴² Cfr. Rossiter, ob. cit., p. 14.

Los grandes partidos políticos norteamericanos son eminentemente pragmáticos y ajenos a toda discusión filosófica principista. Por esta razón, para el electorado norteamericano no representa problema ideológico alguno votar por uno u otro de los grandes partidos alternativamente, pues el cambiar de opinión de una a otra elección es perfectamente admisible, lógico y compatible con su conciencia. A este respecto escribe Rossiter que los partidos políticos de los Estados Unidos son “enormes, brillantes y acogedores paraguas bajo los cuales todos los norteamericanos, quienesquiera que sean, dondequiera que se hallen y no obstante el pensamiento que puedan tener, son invitados a cobijarse para ser considerados en la próxima elección”.⁴³ De allí que la tarea primordial de los partidos norteamericanos se dirija a la búsqueda de votos por encima de todo, dejando a un lado cualquier iniciativa referente al adoctrinamiento político del electorado.

3a. Ausencia de disciplina partidista propiamente dicha.

No existe una verdadera disciplina de partido entre las organizaciones políticas norteamericanas, a la manera inglesa, europea continental y latinoamericana. En los Estados Unidos, por ser los partidos Demócrata y Republicano verdaderas confederaciones nacionales de partidos estatales, es muy difícil establecer una disciplina jerárquica que emane desde un centro único de impulsión y se irradie por los Estados para llegar hasta las últimas células partidistas de los pueblos.

Los partidos norteamericanos son descentralizados en cuanto a la autoridad se refiere y esta característica influye tanto en la disciplina de los partidos con respecto a cada uno de los “comités nacionales” como en lo que se corresponde con la actitud de los congresantes. “No cabe pensar para la conducción nacional de uno de los partidos, aun presumiendo el desplazamiento de poder, el de dictar o vetar candidatos y la política de los partidos en los Estados... Los comités nacionales de los dos partidos son organismos decorativos que se reúnen ocasionalmente...”.⁴⁴ En lo que se refiere a la conducta de los parlamentarios en el seno de las cámaras, Schattschneider ha observado que

las votaciones tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado indican que los votos partidistas son relativamente raros. En cuestiones difíciles, generalmente en las cuestiones más importantes, las líneas del partido pueden romperse, y un voto

⁴³ Ob. cit., p. 26.

⁴⁴ Clinton Rossiter, ob. cit., pp. 27 y 28.

partidista en firme, alineado a un partido contra otro, es la excepción más que la regla... En el momento de la votación los partidos son incapaces de conservar sus líneas sobre un tema de controversia pública cuando existe una presión.⁴⁵

2.3.4.3.3. *Etapas en la elección presidencial.* La elección del presidente de los Estados Unidos constituye un proceso complejo que se inicia con la actividad de los partidos políticos y concluye con la actuación del Congreso. Ese proceso comprende varias etapas o fases, que son las siguientes:

1a. Etapa: Selección de delegados a la Convención Nacional. Las personas que habrán de escoger a los candidatos que cada partido presentará al electorado de los Estados Unidos para designar al presidente y al vicepresidente de esa nación son elegidos a nivel de distritos electorales o de Estados. Esta elección se lleva a cabo generalmente durante los meses de verano, con suficiente anticipación a la fecha fijada para realizar la Convención Nacional respectiva. Para la elección de estos delegados (que ordinariamente pasan del millar por cada partido) se utilizan tres distintos procedimientos. En algunos Estados la selección se hace simplemente por parte del *comité central* de cada partido en esos Estados. En otros lugares los delegados se designan en *convenciones* a las que asisten miembros de cada partido en el distrito electoral o en el Estado correspondiente. Finalmente, en algunos Estados más se aplica el procedimiento de elecciones *primarias*, que constituye la vía más democrática pero también la más complicada y costosa para los partidos. Las *primarias* consisten en permitir a los electores afectos a los partidos Demócrata y Republicano, que manifiesten libremente su opinión de los delegados que deben asistir por cada partido a la Convención Nacional; en otras palabras, los militantes y simpatizantes de los partidos escogen los delegados. En este sentido, cada persona acude al local señalado por su respectivo partido y en forma secreta vota por los candidatos de su preferencia para que lo representen en la Convención Nacional.⁴⁶

⁴⁵ Citado por Clinton Rossiter en su obra mencionada, p. 37.

⁴⁶ Existen tres tipos fundamentales de *primarias directas* (utilizables en distintos tipos de elecciones y para la selección de diverso tipo de funcionarios públicos) de acuerdo con lo que disponga al respecto la legislación de cada Estado. Estos tipos son los siguientes: 1. *Primaria libre o abierta*, que permite que el elector no revele su afiliación partidista; éste elige, en la intimidad de la cabina electoral, la boleta del partido de su preferencia y en ella selecciona el candidato o candidatos escogidos por él. 2. *Primaria cerrada*, en la que el electo recibe únicamente la boleta electoral del partido al que está afiliado o al que apoya públicamente, y en ella hace su selección. 3. *Primaria no-partidista*. En este tipo de primaria el elector recibe una sola boleta electoral en la que aparecen los candidatos de los distintos partidos, sin

2a. Etapa: Designación de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia en la Convención Nacional. Una vez escogidos delegados a la Convención Nacional de cada partido, se llevan a cabo estos eventos, que se caracterizan por su espectacularidad y colorido. En cada una de las convenciones nacionales de los partidos (que se celebran desde el siglo pasado, cada cuatro años, en fechas y sitios distintos por cada partido) se postulan varios candidatos a la Presidencia y, después de unos cuantos días de agitación (y mientras entre bastidores se llevan a cabo negociaciones entre las diferentes facciones de cada partido) se elige el candidato a la Presidencia, y éste presenta a los delegados el candidato a la Vicepresidencia, para su ratificación. Agotada esta etapa se abre la campaña electoral presidencial propiamente dicha en todo el país.

3a. Etapa: Elección de compromisos. Los constituyentes de 1787 no fueron partidarios de la elección del presidente directamente por el pueblo. Diversas razones, entre ellas la de considerar la inmadurez política del pueblo para estos menesteres y el temor a una “dictadura de las masas”, llevaron a los convencionistas de Filadelfia a proponer repetidas veces la elección por el Congreso, pero también esta propuesta fue desechada ante la idea de que el primer magistrado llegara a convertirse en un instrumento de aquel órgano. Finalmente decidieron establecer un procedimiento distinto, dejando en manos de pocas personas especialmente escogidas la designación del presidente; así se consagró lo que posteriormente ha llegado a conocerse como “Colegio Electoral”, cuyo funcionamiento quedó previsto en los párrafos 2 y 3 de la sección 1 del artículo 2º de la Constitución (el párrafo 3 fue modificado en 1804 mediante la enmienda Nº 12). De acuerdo con las previsiones constitucionales indicadas, cada Estado nombra un número de electores presidenciales llamados “compromisarios” igual al número total de senadores y representantes que el Estado tenga derecho a elegir. Estos compromisarios fueron nombrados durante algún tiempo por las legislaturas de los Estados, pero desde 1860 son electos por el pueblo en todos los Estados, ya que en los mismos se aprobaron

especificación de pertenencia a ninguno en particular, y el elector hace su selección libremente. Las primarias presidenciales se aplican a la selección de delegados a la Convención Nacional de cada partido, y en ellas toman parte, separadamente (según sea la afiliación partidista del elector) los miembros de cada partido. En este tipo de primarias los electores pueden escoger directamente a los delegados a la Convención Nacional de cada partido, o simplemente indicar su preferencia por determinados candidatos, que luego de las primarias serán designados definitivamente por el “caucus” de cada partido. (Véase al respecto: Caldwell y Lawrence, ob. cit. pp. 146-147 y 208 y ss. Véase también Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, pp. 358-359.)

leyes en ese sentido. La elección se lleva a cabo el martes siguiente al primer lunes de noviembre. El número actual de compromisarios es de 538, que se corresponde con la suma de las siguientes cifras: 100 senadores, 435 representantes y 3 compromisarios correspondientes al Distrito de Columbia (sede del gobierno de los Estados Unidos) que por disposición de la enmienda N^o 23, aprobada en 1961, se deben elegir allí.

Los compromisarios no pueden ser senadores, representantes, empleados públicos o detentadores de cargos honoríficos. Con estos requisitos se ha querido rodear de cierta imparcialidad a los candidatos a electores presidenciales.

La asignación de compromisarios a los partidos postulantes de ellos ha sido calificada como antidemocrática, y en realidad lo es, ya que el partido que obtiene la mayoría de los votos en un Estado gana la totalidad de compromisarios a elegir en el mismo.

La elección de compromisarios o electores presidenciales se confunde ordinariamente con la elección de presidente y vicepresidente, y esto tiene su razón de ser en el hecho de que los candidatos a compromisarios han adquirido el solemne *compromiso* de votar por los candidatos a presidente y vicepresidente del partido que los ha postulado a ellos como electores presidenciales; en tal virtud, al votar por determinada lista de candidatos a compromisarios, el ciudadano está votando indirectamente por los candidatos a presidente y vicepresidente del partido que aquella lista representa.

4a. Etapa: Elección de presidente y vicepresidente. Adjudicados como hayan sido los compromisarios al partido ganador en cada Estado, aparece el llamado Colegio Electoral que sólo existe de nombre, pues los compromisarios se reúnen solamente por Estados y nunca en su totalidad de manera que lleguen a formar un cuerpo institucional.

En cada Estado los compromisarios se congregan y votan por sus candidatos a presidente y vicepresidente (que son los mismos para todos los compromisarios electos en cada Estado); luego totalizan los votos obtenidos para cada candidato y remiten los resultados obtenidos al presidente del Senado. Este proceso se cumple el lunes siguiente al segundo miércoles de diciembre del año electoral.

Recibidos los resultados de los diferentes Estados, el presidente del Senado, el siguiente seis de enero, en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes, procede a escrutar los votos emitidos por los compromisarios y a proclamar como presidente y vicepresidente electos a los candidatos que hubieren obtenido la mayoría absoluta de los votos de los electores pre-

sidenciales, respectivamente. En caso de que ninguno de los candidatos a la Presidencia o a la Vicepresidencia hubiesen obtenido esa mayoría, la elección de presidente la hará la Cámara de Representantes entre los tres candidatos que hubiesen obtenido mayor número de los votos de los compromisarios, y la elección de vicepresidente la hará el Senado entre los dos candidatos que hubiesen obtenido más votos por parte de los compromisarios.

Tanto el acto de votación de los compromisarios en cada Estado, como el procedimiento llevado a cabo por el Congreso, pasan inadvertidos para la inmensa mayoría de los ciudadanos norteamericanos pues estos actos se reducen a ratificar jurídicamente lo que el pueblo ha decidido políticamente con anterioridad en las mesas electorales.

2.3.4.4. *Poderes, funciones y deberes del presidente.* El día 20 de enero siguiente a la elección presidencial, en horas del mediodía, el presidente electo entra en ejercicio de su cargo, previo el pronunciamiento ante el presidente de la Suprema Corte, del juramento prescrito en el párrafo 8, sección 1 del artículo 2º de la Constitución: “Juro (o prometo) solemnemente que desempeñaré fielmente el cargo de Presidente de los Estados Unidos, y que haré todo lo que pueda por guardar, proteger y defender la Constitución de los Estados Unidos”.

Los poderes, funciones y deberes del presidente se derivan fundamentalmente de la triple condición que comporta el ser elegido: a) jefe de Estado; b) jefe de Gobierno; y c) comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

a) Como jefe de Estado, al presidente competen los poderes y funciones propios de un funcionario tal; ejerce la representación de los Estados Unidos en todos los actos en que participe, nacional o internacionalmente; recibe a los representantes diplomáticos de otros Estados; ejerce el derecho de gracia, en virtud del cual puede perdonar condenas penales, diferir la ejecución de sentencias y conceder indultos y amnistías;⁴⁷ ejerce la potestad reglamentaria; y realiza muchas otras actividades atribuidas tradicionalmente a un jefe de Estado.

⁴⁷ Un caso excepcional de ejercicio del derecho de gracia lo constituyó la decisión del presidente Gerald Ford de acuerdo con la cual concedió amnistía total al expresidente Richard M. Nixon el día 8 de septiembre de 1974. El expresidente Nixon se encontraba bajo juicio por diversos delitos cometidos durante el ejercicio de su mandato presidencial, entre ellos los que configuraron el llamado “escándalo Watergate”, y según informaciones de las agencias noticiosas “lo que decidió a Gerald Ford a conceder amnistía a Nixon fue un informe del Fiscal especial Leon Jaworski según el cual era seguro que el expresidente iba a ser condenado en el escándalo Watergate” (información de la agencia de noticias France Press de fecha 8-9-74). El ejercicio del derecho de gracia por el presidente Ford en las condiciones indicadas acarreo un

b) Como jefe de Gobierno, las funciones del presidente son múltiples, complejas y variadas. Es jefe del Poder Ejecutivo y por esta razón jefe de la administración pública, o gobierno en el sentido parlamentario de la palabra, y dirige la política nacional e internacional de los Estados Unidos.

Para llevar adelante esta tarea cuenta con todos los funcionarios necesarios comenzando por los que integran su gabinete y la Oficina Presidencial. El gabinete se integra con los ministros o secretarios, que son los jefes de los *Departamentos Ejecutivos*, como los denomina la Constitución. Estos altos funcionarios son designados por el presidente con la aprobación del Senado y pueden ser removidos a voluntad del primer magistrado. No constituyen un verdadero *gabinete* en el sentido que se atribuye a este órgano en el régimen parlamentario, y sus titulares en realidad no son otra cosa que colaboradores técnicos y políticos del presidente.⁴⁸

La Oficina Presidencial se integra con personas de mayor confianza para el presidente a las cuales éste puede discernir un nombramiento sin someterlo a la consideración del Senado. En la actualidad la Oficina Presidencial se integra con diez divisiones y tiende a crecer conforme aumentan en cantidad y complejidad los problemas a los que tiene que hacer frente el presidente.⁴⁹

Además de las secretarías y las oficinas del Despacho Presidencial, existen numerosos organismos o institutos autónomos no vinculados directamente a la Casa Blanca, a cuyo cargo se encuentra parte de la labor administrativa del gobierno de los Estados Unidos; el presidente, como administrador en jefe, debe supervisar con regularidad las actividades de tales organismos o institutos.

El presidente tiene el poder de nombrar, con el consentimiento

oleaje de críticas por parte de la opinión pública norteamericana, llegándose a afirmar que con esta decisión presidencial se estableció una modalidad de justicia *sui generis* en beneficio del expresidente Nixon, que difiere substancialmente de la justicia que se aplica a los demás ciudadanos.

⁴⁸ En la actualidad el gabinete presidencial de los Estados Unidos se integra con doce ministerios o *secretarías*, como es su denominación oficial. Los correspondientes secretarios son los siguientes: de Estado (Relaciones Exteriores); del Tesoro; de Defensa (de las Fuerzas Armadas); de Justicia; de Correos; del Interior; de Agricultura; de Comercio; de Salubridad, Educación y Bienestar; de Vivienda y Fomento Urbano; de Trabajo; y de Transportes. *Cfr.* Caldwell y Lawrence, pp. 239 y ss., de su ob. cit.

⁴⁹ Las divisiones integrantes de la Oficina Presidencial son las siguientes: Oficina de la Casa Blanca; Oficina del Presupuesto; Oficina de Ciencia y Tecnología; Oficina de Oportunidad Económica; Oficina de Planificación de Urgencia; Oficina del Representante Especial para Negociaciones Comerciales; Consejo de Asesores Económicos; Consejo de Seguridad Nacional; Consejo Nacional de Aeronáutica y del Espacio; y Agencia Central de Inteligencia (CIA).

del Senado, a los miembros de la Corte Suprema, así como también embajadores, ministros públicos, cónsules y otros funcionarios públicos civiles y militares de jerarquía importante, y sin la intervención del Senado nombra innumerables funcionarios menores.

En sus relaciones con el Congreso es importante destacar otros poderes que el presidente ejerce. Por una parte, puede vetar las leyes sancionadas por éste, conforme anteriormente hemos expuesto al analizar las facultades constitucionales del Congreso; de otro lado tiene poder para recomendar al Congreso aquellas medidas que él estime necesarias y convenientes —generalmente presenta proyectos de leyes, con lo que ejerce poder de iniciativa legislativa—; puede también, en ocasiones extraordinarias, convocar a sesiones al Congreso o a cualquiera de las cámaras por separado; y puede, en fin, fijar la fecha de clausura de las sesiones del Congreso cuando las cámaras no estuvieren de acuerdo al respecto.

En materia internacional el presidente de los Estados Unidos marca el rumbo de la política de ese país, y de su prudencia, mesura, comprensión de los problemas internacionales e inteligencia, depende en mucho la paz del mundo. En ejercicio de esta función relacionada con la conducción de la política exterior, el presidente tiene el poder para celebrar tratados, los cuales deben ser aprobados —para su validez— por las dos terceras partes de los senadores.

c) Como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, el presidente tiene poder para hacer nombramientos de gran importancia en los puestos de comando efectivo en las fuerzas de tierra, mar y aire; para proponer ascenso de oficiales; e incluso para conducir la política militar del país; de allí que, a pesar de que la facultad de declarar la guerra compete al Congreso por imperio de la Constitución, el presidente pueda, de hecho, conducir a los Estados Unidos a una confrontación bélica, como ya ha ocurrido en varias ocasiones. En época de guerra los poderes que asume el presidente de los Estados Unidos lo llevan a convertirse en una especie de “dictador constitucional”.⁵⁰

Esta condición extraordinaria que rodea al presidente en circunstancias de emergencia nacional se deriva de la necesidad de unión del país, y esa unión se concentra y se refleja precisamente en el primer magistrado.

Los deberes del presidente son también numerosos, y el cumplimiento de los mismos entraña tremendas responsabilidades no sólo a nivel interno sino también internacional, dadas las especiales condiciones de los Estados Unidos en el concierto de las

⁵⁰ Véase Caldwell y Lawrence, *lug. cit.*

naciones. Aparte del supremo deber de guardar, proteger y defender la Constitución, debe también velar por el fiel cumplimiento de las leyes, y presentar el "Informe al Congreso sobre el estado de la Unión", lo que hace anualmente al inicio del periodo de sesiones de las cámaras.

En el cumplimiento de sus deberes el presidente está sometido a la norma que se contiene en la sección 4 del artículo 2º del texto constitucional, que expresa: "El Presidente podrá ser destituido de su cargo si se le acusare y se le hallare culpable de traición, cohecho y otros delitos o faltas graves". Este juicio, de naturaleza eminentemente política, está a cargo del Congreso. Sobre el procedimiento a seguirse en tales casos ya nos hemos referido al analizar las facultades constitucionales del Congreso.⁵¹

Finalmente, es menester destacar la condición de jefe de partido que asume el presidente. Aunque, desde luego, la Constitución nada dice al respecto, el presidente, al asumir el primer cargo público de los Estados Unidos se convierte automáticamente en jefe del partido que lo ha llevado a la cima del poder político y esta situación origina para él nuevos deberes. Estos deberes se refieren principalmente a la provisión de cargos públicos con miembros de su partido; a dar prestigio al partido como organización política y a determinadas figuras del mismo en particular; y, en fin, a conducir al partido, mediante su intervención oportuna y acertada y sus atinados consejos, a su unidad y mayor fortaleza posible.

⁵¹ Hasta ahora el único caso de enjuiciamiento completo (*impeachment*) de un presidente ha sido el del presidente Andrew Johnson, quien gobernó en el periodo 1865-1869, pero no pudo ser declarado culpable por no obtenerse la mayoría de votos requerida para ello en el Senado. A este caso se refirió John F. Kennedy en su libro *Profiles of Courage*. Otro caso famoso de enjuiciamiento ha sido el del presidente Richard Nixon, involucrado directamente en el llamado "escándalo Watergate" que dio pie a su enjuiciamiento por parte de la justicia y el Congreso norteamericanos. El proceso político tomó cuerpo ante el Congreso el día 20 de diciembre de 1973 al designar la Cámara de Representantes al exsubsecretario de Justicia John Doar para que llevase a cabo la investigación contra el presidente. El 27 de julio de 1974 la Comisión Judicial de la Cámara de Representantes recomendó el enjuiciamiento de Nixon por haber "evitado, obstruido e impedido la administración de justicia, en el encubrimiento del caso Watergate". La decisión fue adoptada en la Comisión de Justicia por una votación de 27 a 11. El 30 de julio la Comisión Judicial aprobó una segunda acusación contra el presidente —por abuso de poder— con una votación de 24 a 10. Ante la evidencia de un inminente enjuiciamiento y posterior destitución de su cargo por parte del Congreso, el presidente Nixon renunció a la Presidencia el 8 de agosto y la entregó al vicepresidente Gerald Ford (designado como tal vicepresidente por el Congreso el día 6 de diciembre de 1973 después de haber renunciado el titular Spiro T. Agnew) quien presentó juramento como primer magistrado al día siguiente. El caso de la renuncia presidencial de Nixon es el primero en la historia constitucional de los Estados Unidos. El informe final rendido por la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes —constante de 582 páginas— concluye en que el presidente Nixon violó la Constitución, abusó del poder que ejercía y se negó reiteradamente a dar cumplimiento a mandatos legales del Congreso relacionados con la investigación sobre el "caso Watergate". La Comisión de Justicia entendió que Nixon incurrió en altos delitos y mala conducta y afirmó que el presidente "requirió perjurio, destrucción de pruebas y obstrucción de la justicia, todos delitos. Pero lo más importante, requirió un engaño deliberado y constante del pueblo norteamericano".

2.3.5. *El vicepresidente*

Colocado por la opinión pública de los Estados Unidos en un segundo plano —aun cuando últimamente se trata de elevar su jerarquía efectiva mediante la asignación de diversas funciones— el vicepresidente es considerado muy poco en la Constitución. De acuerdo con el texto constitucional sus funciones básicas se limitan a presidir el Senado, en cuyas deliberaciones puede votar solamente en caso de presentarse empate en el seno de esta Cámara (“El Vicepresidente de los Estados Unidos será presidente del Senado, pero no tendrá voto excepto en caso de empate”: artículo 1º, sección 3, párrafo 4 de la Constitución). Como quiera que el Senado —al igual que la Cámara de Representantes— funciona ordinariamente a través de comisiones y no mediante realización de plenarias, el vicepresidente de los Estados Unidos no suele asistir al Senado y sus funciones parlamentarias son ejercidas regularmente por el presidente *pro tempore* del cuerpo.

El vicepresidente es elegido simultáneamente con el presidente por los compromisarios, salvo el caso —ya explicado al analizar las labores y facultades del Congreso— de que no se logre una mayoría de votos por parte de los compromisarios; su mandato dura cuatro años, lo mismo que el del presidente; y puede ser reelecto, sin que especifique la Constitución nada concreto sobre el número de veces que pueda reelegírsele para el cargo.

Para aspirar al cargo de vicepresidente se exigen los mismos requisitos que para presidente, ya que en caso de falta de éste último, aquél debe sustituirlo.

La sucesión presidencial por parte del vicepresidente está pautada en la Constitución y en la Ley de Sucesión Presidencial de 1947. Conforme al párrafo 6, sección 1 del artículo 2º de la Constitución; a las secciones 3 y 4 de la enmienda Nº 25; y a las disposiciones de la mencionada ley, el vicepresidente asume las funciones presidenciales en caso de *remoción, muerte, renuncia o incapacidad* del primer magistrado; en presencia de la última circunstancia indicada las funciones son ejercidas con carácter interino mientras dure la incapacidad del presidente.^{51a}

Encontrándose en ejercicio de la Presidencia el vicepresidente, y en caso de ocurrir su remoción, muerte, renuncia o incapacidad, será

^{51a} El día 9 de agosto de 1974 el vicepresidente Gerald Ford, en cumplimiento de esta norma, asumió la Presidencia de los Estados Unidos por efecto de la renuncia presentada a su cargo por el presidente Richard M. Nixon. El caso es digno de mención especial en virtud de que el vicepresidente Ford no había sido electo por el pueblo sino designado por el Congreso a proposición del presidente Nixon; de esta manera el nuevo presidente pasó a ser la primera persona que ejerció la Presidencia como titular sin habersele escogido en elecciones nacionales.

sustituido por el presidente de la Cámara de Representantes (*Speaker*).

En caso de que se produzca la vacante del cargo de vicepresidente, el presidente designa un nuevo vicepresidente con la aprobación de la mayoría de ambas cámaras (enmienda N^o 25, sección 2).⁵²

El vicepresidente, de igual modo que el presidente, es responsable políticamente por su gestión y por lo tanto puede ser enjuiciado por las cámaras y destituido del cargo.

2.3.6. *La Corte Suprema*

La Corte Suprema ha sido calificada como la “conciencia de la Constitución”⁵³ y en relación con el sistema judicial norteamericano, en cuya cúspide se halla la Suprema Corte, dijo James Bryce en 1893: “Pocas instituciones norteamericanas son más dignas de estudio y admiración; no hay parte alguna del sistema norteamericano que haga más honor a sus autores”.⁵⁴

Los constituyentes de Filadelfia previeron un tribunal supremo en la Constitución (artículo 3^o, sección 1) en virtud de que siendo necesaria la existencia de tribunales federales en los distintos Estados de la Unión, ello podría originar una diversidad de fallos con interpretación distinta del propio texto constitucional. Un tribunal supremo serviría para unificar la jurisprudencia en materia constitucional y legislativa federal.

La Constitución no exige requisitos específicos para ser magistrado de la Corte Suprema, y a lo largo de la historia se ha demos-

⁵² La primera oportunidad de aplicación de las disposiciones de esta enmienda constitucional se presentó en octubre de 1973 en virtud de la renuncia presentada a su cargo por el vicepresidente Spiro T. Agnew el día 10 de ese mes. La renuncia del vicepresidente se produjo después que un juez lo condenó al pago de 10.000 dólares de multa y tres años de libertad condicional por el delito de evasión de impuestos. El día 12 del propio mes el presidente Richard M. Nixon nominó al líder republicano de la Cámara de Representantes Gerald R. Ford para ocupar el cargo de vicepresidente. El nominado se convirtió en el cuadragésimo vicepresidente de los Estados Unidos el 6 de diciembre siguiente (una hora después de obtener la ratificación de su nombramiento por parte de la Cámara de Representantes con votación de 387 a 35) al prestar el juramento de 71 palabras ante el presidente de la Corte Suprema de Justicia. El Senado había ratificado el nombramiento de Ford, con votación de 92 a 3, el día 27 de noviembre anterior. La altísima votación tenida por Gerald R. Ford, representante republicano, en ambas Cámaras controladas mayoritariamente por los demócratas, se explica por el hecho —lógico para los norteamericanos— de que habría de ser un miembro del mismo partido del presidente Nixon quien lo sustituyese en el cargo en caso de prosperar el *impeachment* iniciado contra éste por causa del escándalo conocido como “el caso Watergate”. De no estar provisto el cargo de vicepresidente, o en caso de renuncia de éste, tal como a la postre ocurrió, y resultar condenado por el Congreso el presidente Nixon, o de renunciar éste al cargo, la Presidencia sería asumida automáticamente por el presidente de la Cámara de Representantes, el demócrata Carl Albert, lo que iría en contra de la voluntad popular que, en las últimas elecciones, escogió a un republicano para la primera magistratura de los Estados Unidos.

⁵³ Richard B. Morris, prólogo a la ob. cit., de Marjorie G. Fribourg.

⁵⁴ Citado por Marjorie G. Fribourg en la introducción de su obra mencionada.

trado que la influencia política ha tenido que ver con la designación de los integrantes del máximo tribunal, nombrados como lo son por el presidente de los Estados Unidos con la aprobación del Senado. Sin embargo, una vez nombrado, un magistrado de la Corte Suprema goza de gran independencia y de criterio en el ejercicio del cargo.

En un comienzo la Suprema Corte estaba integrada por seis magistrados y desde el año de 1879 el número de magistrados ha permanecido en nueve; pero el Congreso podría aumentar o disminuir ese número.

Los miembros de la Corte Suprema “desempeñarán su cargo mientras dure su buena conducta”, dice la Constitución, lo que quiere decir que son vitalicios. Pueden retirarse a los setenta años de edad, caso en el cual continúan percibiendo el sueldo asignado.

Las atribuciones constitucionales de la Corte Suprema están contempladas en el artículo 3º, sección 2, párrafos 1 y 2, del texto fundamental.

La Corte Suprema actúa como tribunal de primera y única instancia en los juicios seguidos a embajadores, ministros públicos, y en las causas en las que es parte un Estado de la Unión; y como tribunal de alzada en los restantes casos; pero no son muchos los juicios que llegan a conocimiento del alto tribunal. Producto de la labor interpretativa de la Corte Suprema (pues no está prevista en la Constitución) es la facultad de *revisión judicial*, o control constitucional de las leyes y actos del poder público, precisada en forma definitiva a través de la sentencia inspirada por el magistrado Marshall en 1803. Como antes hemos dejado expuesto, la Corte Suprema tiene la última palabra en casos de inconstitucionalidad de leyes y actos del poder público.⁵⁵

⁵⁵ Véase el punto 2.2.6. de este mismo capítulo.