

CAPÍTULO 17

PENSAMIENTOS SOBRE EL PAPEL DEL FEDERALISMO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Alan BROWNSTEIN

SUMARIO: I. *Las distribuciones del poder entre el gobierno nacional y el poder de los estados.* II. *El federalismo y la estructura del gobierno.* III. *Los papeles respectivos de las cortes federal y estatal.*

Es mi intención en esta ponencia compendiar y esbozar el papel del federalismo en el derecho constitucional de los Estados Unidos. Al decir federalismo me refiero a la ideología doctrinal, quizás mejor expresada por el ministro Hugo Black, de la Suprema Corte, la cual requiere

el respeto debido a las atribuciones estatales, un reconocimiento al hecho de que el país entero está compuesto por la unión de gobiernos estatales separados, y la continua creencia de que el gobierno nacional saldrá mejor si a los estados y a sus instituciones se les permite la libertad de llevar a cabo sus funciones independientemente y a su propia manera.¹

Este principio general del federalismo es un tema constante en los fallos constitucionales. Es el punto en pugna en docenas de casos relacionados con el alcance del poder nacional y el papel de los tribunales federales dentro del esquema constitucional. Además, es una eterna inquietud subyacente que afecta incidentalmente, o es afectada por, numerosos fallos constitucionales que nunca se avocan el asunto en forma explícita. Por ejemplo, los casos de la Suprema Corte que definen las limitaciones de los "casos y controversias" del artículo III, los cuales controlan la disponibilidad de los tribunales federales como un foro judicial, se conceptúan generalmente en términos de la separación de poderes. El papel de la Corte como una de las tres ramas coordinadas del gobierno, debe ser controlado por el requisito constitucional de que la Corte sólo actúe como tal. Su función es decidir controversias concretas entre las partes en un litigio. No debe extender su influencia de manera que funja

¹ *Younger vs. Harris*, 401 U.S. 37, 44 (1970).

como un órgano asesor o un consejo de revisión con el poder de vigilar todo acto legislativo y ejecutivo que pudiera violar las garantías constitucionales.² Sin embargo, esta limitación a la separación de poderes tiene una dimensión federalista importante. Ello porque los tribunales estatales, los cuales forman un foro alternativo en el que los casos federales pueden ser entablados, no están limitados por las restricciones del artículo III y pueden operar bajo reglas más amplias dentro de la gama de la justicia de lo que pueden los tribunales federales. El resultado, claro, es que el hacer cumplir estrictamente los requisitos del artículo III puede con frecuencia tener el resultado, deliberado o no, de canalizar los casos constitucionales federales hacia los tribunales estatales para ser adjudicados, por lo menos inicialmente, por los jueces estatales.³

La realidad del modelo federalista de dos gobiernos paralelos, el de la nación y el de los cincuenta estados, afecta al derecho constitucional implícitamente de otra manera más. Establece las condiciones que crean la necesidad de contar con varias disposiciones constitucionales. La cláusula de privilegios e inmunidades del artículo IV, el cual protege a los no-residentes de un estado contra cualquier legislación discriminatoria que pueda favorecer a los residentes,⁴ obviamente tiene sus raíces en una estructura federalista. Sería innecesaria e incomprensible de otra forma. Un vínculo menos firme, pero, no obstante, sustancial, une al sistema federal con el derecho fundamental de tránsito, el cual la Corte ha reconocido como intrínseco, tanto al debido proceso de ley como a la cláusula de igual protección de la ley.⁵ Claramente, es el reconocimiento de la no-uniformidad y la heterogeneidad en los diversos sistemas legales estatales, el que eleva el derecho de tránsito de un simple interés valioso al nivel de garantía constitucional. El experimentar con las condiciones legales, lo cual promueve un sistema federalista, sería intolerable si aquellas personas que resulten desfavorecidas en cualquiera de estos "laboratorios de la democracia" se encontraran atrapadas allí y no pudieran escapar a un ambiente más positivo.

² Véase, por ejemplo, *Flast vs. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968); *Warth vs. Seldin*, 422 U.S. 490 (1975); *Valley Forge Christian College vs. Americans United For Separation of Church and State*, 454 U.S. 464 (1982).

³ Por ejemplo, los requisitos actuales mencionados por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *Warth vs. Seldin* (véase la nota 2 anterior), fueron explícitamente repudiados en una opinión análoga de la Corte del estado de California, *Stocks vs. City of Irvine*, 114 C.A. 3d 520 (1981). Por lo tanto, los casos de zonificación exclusionaria, los cuales no pueden ser presentados en las cortes federales, serán aceptados en las cortes del estado de California.

⁴ Véase, en general, *Baldwin vs. Montana Fish and Game Commission*, 436 U.S. 371 (1978).

⁵ *Shapiro vs. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969).

Mientras que la influencia del federalismo en el derecho constitucional no puede ser subestimada, es sumamente importante recordar que este principio de gobiernos duales, desde su inicio, ha carecido de un fundamento conceptual coherente. El federalismo no fue una creación constitucional. Era el gobierno nacional, y no el de los estados, el que necesitaba una constitución para establecerse. Los estados, como ha dicho el profesor Tribe “simplemente estaban ahí” después del fin exitoso de la guerra revolucionaria.⁶

La soberanía separada de los estados fue una evolución natural de la independencia. Antes de la guerra revolucionaria, las colonias tenían muchos puntos importantes en común. Tenían un “origen común”, y le debían una “lealtad común” a la Gran Bretaña.⁷ Sus habitantes eran “co-súbditos, y para los efectos, un pueblo” y como tal tenían algunos privilegios, los cuales eran aplicables a cualquier colonia.⁸ Cada habitante, por ejemplo, tenía el derecho de vivir en cualquier colonia y podía heredar propiedad en una colonia en la que no vivía.⁹ Estos derechos, sin embargo, eran derivados. Emanaban y dependían de la afiliación subordinada de cada colonia a la Corona británica. En términos de sus propias decisiones locales, cada colonia “era independiente de las otras; cada una, en un sentido limitado, tenía soberanía dentro de su propio territorio”.¹⁰ Dado ese historial, no es de esperarse que cuando el enlace con Gran Bretaña fue cortado formalmente el 4 de julio de 1776, la Declaración de la Independencia concluyó que “estas colonias son, y tienen el derecho de ser *estados* libres e independientes [. . .].”¹¹

La conducta de cada una de las colonias (ahora independientes como resultado de la revolución) demostró repetidamente hasta la ratificación de la Constitución, un entendimiento claro del pueblo, que los estados eran gobiernos intrínsecamente soberanos. Los artículos de la Confederación, el precursor de la Constitución, establecía explícitamente que “cada estado retiene su so-

⁶ L. Tribe, *American Constitutional Law* (El derecho constitucional americano), p. 379 (1988).

⁷ J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States* (Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos), p. 74 (1987).

⁸ *Ibidem*, p. 75.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 74.

¹¹ Esta oración en la Declaración de Independencia ha provocado diferentes interpretaciones. Por ejemplo, James Wilson, un delegado a la Convención constitucional de Pennsylvania, creía que las colonias se hacían libres e independientes como una unidad soberana unida, no como gobiernos separados. Joseph Story, citado anteriormente, estuvo de acuerdo. La evidencia que apoya lo contrario, sin embargo, creo que es arrolladora. Véase R. Berger, *Federalism, The Founders' Design* (Federalismo, el diseño de los fundadores), pp. 21-47 (1987).

beranía, su libertad e independencia [. . .].”¹² Se organizó la Convención constitucional de 1787 y se tomaron los votos de los constituyentes basándose en los intereses estatales. Lo que es más importante, el punto de la soberanía e independencia acaparó tanto la atención en la Convención que el punto de las libertades individuales fue casi totalmente echado a un lado. Como ha dicho Bowen, “La Convención del 1787 debatió los derechos de los estados pero no los derechos de las personas.”¹³ A pesar del preámbulo dramático de la Constitución, el cual insistía que “Nosotros, el pueblo [. . .]” nos habíamos reunido para organizar este nuevo gobierno nacional, las convenciones de ratificación se llevaron a cabo en cada estado separadamente y sólo después de la aprobación de nueve estados podría la Constitución convertirse en ley.¹⁴

Los estados, entonces, eran soberanos e independientes al momento de unirse para formar un gobierno nacional bajo la Constitución de los Estados Unidos. Aún más, el texto de la Constitución explícitamente e implícitamente insiste en que un trazo de soberanía e independencia debía continuar.¹⁵ Pero cuánta autoridad debía ser retenida por los estados, y cuánta autoridad se le debía dar al gobierno nacional, y cómo, en el término operacional, estos gobiernos duales podrían coordinar sus actividades. Estas preguntas inciertas fueron debatidas ardientemente en las convenciones de ratificación, y con frecuencia fue el foco de la litigación constitucional durante los próximos doscientos años.

Para fines de discusión, podemos identificar tres áreas principales de lucha alrededor de los problemas del federalismo que fueron el foco: la distribución del poder entre el gobierno nacional y el poder de los estados, la protección que se estableció para las estructuras del gobierno estatal, y el papel respectivo del Poder Judicial Federal y la adjudicación de la ley federal.

¹² I. H. J. Storing, *The Complete Anti-Federalist* (El antifederalista completo), p. 101 (1981).

¹³ C. Bowen, *Miracle at Philadelphia* (Milagro en Philadelphia), p. 44 (1986).

¹⁴ James Madison enfatizó esto explícitamente en *The Federalist* No. 39. La aceptación y la ratificación de la Constitución tenía que ser dada por el pueblo de América, “no como individuos que componen una nación entera sino que componen cada estado distinto e independiente a los cuales pertenecen respectivamente”, *The Federalist Papers* (Los folletos federalistas) (Arlington House, edición 1966), p. 243.

¹⁵ Otra vez, Madison enfatiza esto explícitamente en *The Federalist* No. 39. *Ibidem*, p. 245.

I. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y EL PODER DE LOS ESTADOS

En el artículo I, sección 8, la Constitución de los Estados Unidos enumera los poderes del Congreso nacional. En términos literales, esto representa los poderes totales del gobierno federal. Toda otra autoridad gubernamental estaba exclusivamente reservada para los estados. Como ha dicho Madison en sus propias palabras, los estados

no estaban más sujetos, dentro de sus propias potestades a la autoridad general, que la autoridad general estaba sujeta a ellos dentro de su propia potestad. En esta relación, entonces, el gobierno propuesto no puede estimar como uno *nacional*; ya que su jurisdicción llega a ciertos fines enumerados solamente, y deja a los varios estados una soberanía inviolable sobre todos los otros fines.¹⁶

Además, se diseñó este equilibrio en la distribución de la ley para favorecer a los estados. Madison decía,

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta, son pocos y definidos. Los poderes que quedan para los gobiernos estatales son muchos e indefinidos. El primero será impuesto principalmente a fines externos, como guerra, paz, negociaciones, comercio extranjero; con el cual el poder de los impuestos en su mayor parte, está vinculado. Los poderes reservados a los varios estados, se extenderán a todos los fines con los cuales, en tiempos normales, se encargará de la vida, las libertades y la propiedad del pueblo, y del orden interno, la mejora y la prosperidad del estado.¹⁷

Los opositores de la ratificación de la Constitución expresaron grandes dudas de que la división de poderes sugerido en el artículo I pudiera ser mantenido. Jorge Manson, un delegado a la Convención de Virginia, escribió:

estos dos poderes concurrentes no pueden existir juntos por mucho tiempo; uno destruirá al otro: siendo el gobierno general superior y en muchos respectos más poderoso que los gobiernos estatales, el último tendrá que ceder al primero.¹⁸

Tampoco, el limitar el poder del gobierno nacional a ciertos poderes enumerados específicos cambiará el resultado inevitable. El artículo I, sección 8,

¹⁶ *Ibidem*, No. 39, p. 245.

¹⁷ *Ibidem*, No. 45, p. 293

¹⁸ J. Lewis, *Anti-Federalist vs. Selected Documents* (Antifederalistas vs. documentos federalistas seleccionados), pp. 208-209 (1967).

cláusula 18 de la Constitución le dio al Congreso el poder de “hacer las leyes que sean necesarias para la debida ejecución de los poderes antedichos”. Bajo la “cláusula general al final de los poderes enumerados”, advirtió Manson, “el Congreso puede otorgar monopolios en el comercio nacional y el comercio exterior, elaborar nuevos delitos [. . .] y que puedan extender su poder tanto como piensen que sea propio; así es que los legisladores estatales no tienen seguridad con los poderes que ahora asumen que les quedan [. . .]”¹⁹

Pasado el tiempo y dado el beneficio de la percepción retrospectiva, es claro que Manson estaba en lo correcto y que Madison estaba equivocado en sus predicciones. Ciertamente, la visión de Madison era insostenible desde el principio. Primero, el lenguaje usado para describir los poderes enumerados del gobierno federal fue increíblemente impreciso. El gobierno federal tenía el poder de regular el comercio entre los varios estados,²⁰ acuñar moneda y regular su valor subsiguiente,²¹ y establecer leyes uniformes para los casos de bancarrota.²² Veinticuatro palabras operativas describían el papel regulador del gobierno federal con respecto a asuntos económicos y financieros.

¿Cómo puede ser posible que tales palabras tan abiertas e indefinidas sirvieran para restringir el crecimiento del poder nacional cuando cambiara la situación y la voluntad del pueblo pidiera que el poder federal fuera firme? Ni siquiera los delegados a la Convención constitucional ni los políticos importantes de la época sabían qué querían decir esos términos. Cuando la primera administración federal consideró la posibilidad de incorporar un banco nacional, el presidente Washington, quien había dirigido la Convención, le pidió consejos a su gabinete. El procurador general Randolph (un delegado a la asamblea) dio dos opiniones, una negativa y una neutral; el secretario del Tesoro, Hamilton, otro delegado, insistía en que el banco era constitucional; el secretario del Estado, Jefferson, dijo que no lo era.²³ James Madison se opuso a la constitucionalidad del banco en esa fecha, pero en 1816, como presidente, firmó el proyecto de ley estableciendo un segundo banco de los Estados Unidos como ley.²⁴

Claramente, es verdad, como discutían los críticos contemporáneos de la expansión del poder nacional en los Estados Unidos, que la ambigüedad de las pautas constitucionales no justifica el no hacerles caso. El crítico de la ley constitucional Raoul Berger tiene la razón cuando se queja de que “la ley

¹⁹ *Ibidem*, pp. 67-68.

²⁰ Art. I, sec. 8, cl. 3.

²¹ Art. I, sec. 8, cl. 5.

²² Art. I, sec. 8, cl. 4.

²³ G. Gunther, *Constitutional Law* (Derecho constitucional), pp. 82-92 (1985).

²⁴ *Idem*.

está repleta de límites imprecisos”, pero “la dificultad en trazar una línea en un anochecer entre el día y la noche no va a prevenir que la Corte pueda distinguir entre un día muy brillante y una noche muy oscura”.²⁵ La dificultad que hay en la analogía de Berger, sin embargo, es que no hay ambigüedad en la ley debido a que dos polos distintos y reconocibles se funden uno en el otro. La dificultad es, que el criterio para definir los polos mismos es totalmente indeterminado.

La búsqueda infructuosa de la Suprema Corte, de un principio para contener el poder del comercio del gobierno federal ilustra el problema. Sólo el “comercio entre los estados” iba a estar sujeto a las regulaciones nacionales, pero ¿cómo se podía realísticamente definir ese término? Primero, la Corte trató de distinguir la manufactura del comercio, para que sólo el primero fuera sujeto al control estatal.²⁶ Esa norma podría ser aplicada literalmente. Lo que la Corte no podía hacer era defenderla lógicamente. ¿Por qué un gran monopolio manufacturero que produce bienes de consumo que son embarcados casi exclusivamente fuera del estado, va a ser obligado a mantenerse fuera del flujo del comercio y más allá del control nacional? Tampoco un intento de categorizar ciertas actividades económicas como puramente locales, serviría de una mejor forma como norma legal.²⁷ Las leyes estatales más mundanas tenían con frecuencia ramificaciones económicas nacionales. La protección de los consumidores heridos por un producto defectuoso no era un asunto sencillo que pudiera delegarse a una ley local de actos ilícitos. Esto impactó sustancialmente la habilidad de los productores de vender sus productos nacionalmente. De igual manera, una simple ley que requiera que los trenes reduzcan la velocidad en los cruces, podría doblar o triplicar el tiempo que le tomaba a los trenes interestatales cruzar un estado. Las decisiones de producción y consumo de los pequeños agricultores en los estados individuales podrían, acumulativamente, distorsionar el abasto y la demanda, de manera que se distorsionara fundamentalmente el comercio entre los estados a menos que estas decisiones locales estuvieran sujetas a regulaciones uniformes.²⁸ Todo afectaba el comercio interestatal. Si el papel del gobierno es hacer tal comercio seguro y eficiente, el logro de tal meta requiere una autoridad flexible y expansiva de parte del gobierno. Aun si la Corte no tomara en cuenta la realidad económica y adoptara un sistema formal que permitiera que sólo los produc-

²⁵ R. Berger, *Federalism: The Founders' Design* (Federalismo: El diseño de los fundadores), p. 63 (1987).

²⁶ Véase, por ejemplo, *Kidd vs. Pearson*, 128 U.S. 1 (1888); *United States vs. E. C. Knight Co.*, 156 U.S. 1 (1895).

²⁷ Véase, por ejemplo, *Houston E. & W. Texas Ry. Co. vs. United States*, 234 U.S. 342 (1914).

²⁸ *Wickard vs. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942).

tos que cruzaran las fronteras estatales fueran regulados por el Congreso, tal modelo no podría ser aceptado. El poder de literalmente regular el comercio que cruza las fronteras estatales podría ser usado como una palanca para forzar cambios en la ley estatal y en las decisiones locales económicas. Cuando la Suprema Corte invalidó una ley federal que prohibía que los bienes de consumo producidos por la mano de obra de niños fueran vendidos fuera del estado,²⁹ concedió el fracaso de la idea de que el comercio interestatal no se podría separar realmente de la regulación económica en general.

La Corte simplemente podría designar un significado arbitrario a la cláusula de comercio interestatal que limitara el alcance del poder nacional. Tendría que hacerlo, sin embargo, porque aceptaba la necesidad de crear ciertas zonas autónomas de regulaciones locales para los estados, no porque los poderes enumerados se concedían al Congreso una buena guía del alcance de la autoridad federal.

El intento de hacer más poderosa la lista de poderes enumerados proveídos al gobierno nacional estaba condenada a fracasar por una segunda razón. No sólo era ambiguo el lenguaje de la Constitución, sino que el juicio de los que la diseñaron fue deficiente, por lo menos en este punto. Los poderes dados al gobierno federal fueron simplemente inadecuados para la tarea de desarrollar una potencia mundial. El modelo constitucional del gobierno dual era, por encima, tan absurdamente restrictivo del poder nacional que durante el término de Madison como presidente, vetó un proyecto de ley que autorizaba al gobierno federal a construir carreteras y canales en los Estados Unidos porque haciendo esto se excedería en sus poderes enumerados dados por la Constitución.³⁰

Si se intentara proponer el tipo de poder descentralizado que se respaldaba en 1789, a una entidad de gobierno moderna hoy día, la reacción sería una de incredulidad y risa. El estado de California, en el que resido, tiene siete veces la población de las trece colonias originales y es mucho más heterogéneo y diverso que en la época colonial de los Estados Unidos. No se podría tomar en serio el sugerir hoy día, que cada condado en California tuviera que operar como una unidad gubernamental independiente, para que la legislatura estatal no pudiera regular la actividad económica dentro de un condado y que la policía no pudiera hacer cumplir las leyes de aplicación general dentro del condado. Y sin embargo, no fue hasta fines de los años treinta, bajo la presión de la depresión mundial, cuando la Constitución fue reinterpretada

²⁹ *Hammer vs. Dagenhart*.

³⁰ E. Barrett, Jr., & W. Cohen, *Constitutional Law Cases and Materials* (Casos de derecho constitucional y materiales), p. 167 (1985).

por la Suprema Corte para extender dramáticamente la autoridad del gobierno nacional³¹ para incluir, lo que en términos prácticos puede ser reconocido como poderes de policía nacional para servirle al bienestar general.³²

II. EL FEDERALISMO Y LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO

Desde los años treinta, la detención principal del poder sustancial del gobierno nacional han sido las restricciones políticas, y no los límites constitucionales. El gobierno federal respeta la autoridad estatal solamente cuando las personas del país, a través de sus representantes, votan para proteger la autonomía del estado en contra de la intrusión federal. Existe, sin embargo, una excepción a este principio general. Se les debe respetar la integridad política a los estados para que puedan continuar existiendo como gobiernos independientes. Esto continúa siendo un mandato constitucional aceptado. Los estados no pueden ser formalmente abolidos.³³

Lo que está menos claro, es el grado en el cual el gobierno nacional puede manipular la estructura del gobierno estatal. ¿Hasta qué extremo pueden tanto los gobiernos estatales como las personas del estado, ser sujetos a regulaciones nacionales? La respuesta honesta a esa pregunta es que la doctrina constitucional actual le impone muy pocos límites al poder nacional en este sentido.

Al aceptar una interpretación amplia, y ciertamente ilimitada, la Suprema Corte de los Estados Unidos en efecto rechazó el principio de que el gobierno nacional debe ser limitado a sólo ciertos poderes enumerados y nada más. El principio de poderes enumerados, sin embargo, fue la detención principal del poder del gobierno nacional en contra de los estados en la Constitución. No hay ninguna otra estipulación que deje ver ni remotamente la esfera de la inmunidad y autonomía del gobierno estatal. No había una Declaración de Derechos para los estados como la tenían los individuos. La décima enmienda, la única fuente posible de tal protección, es inútil porque no tiene un contenido sustancial. Es explícitamente derivativa. Le reserva a los estados sólo aquellos poderes que no le son delegados a los Estados Unidos. Primero, ¿de qué sirve tal estipulación en un cuadro constitucional que rechaza la idea de que hay poderes enumerados solamente limitados, disponibles al gobierno nacional?

³¹ Véase, por ejemplo, *NLRB vs. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1987); *United States vs. Darby*, 312 U.S. 100 (1941).

³² Véase, por ejemplo, *Motel Heart of Atlanta vs. United States*, 379 U.S. 241 (1964); *Pérez vs. United States*, 402 U.S. 146 (1971).

³³ Véase L. Tribe, *American Constitutional Law* (Derecho constitucional americano), pp. 378-381 (1988).

En el caso *Maryland vs. Writz*³⁴ en 1957, la Corte Suprema llevó a una conclusión lógica su rechazo de una restricción de los poderes enumerados del poder federal. Apoyó la aplicación del acta federal de normas de trabajo justo, una ley que regulaba el salario y las horas de los empleados, en los estados y sus subdivisiones. Los estados protestaron diciendo que “el Acta no debería ser aplicada a las instituciones estatales porque ese poder debe ceder a la soberanía del estado al llevar a cabo funciones gubernamentales”.³⁵ La respuesta de la Corte fue inequívoca:

Este punto simplemente no se puede sostener. No hay una doctrina general implícita en la Constitución federal que diga que los dos gobiernos, el nacional y el estatal, puedan ejercer su poder sin que interfieran con el libre y completo ejercicio de los poderes del otro [...] Es claro que el gobierno federal, cuando actúa bajo un poder delegado, puede echar a un lado los intereses en conflicto del estado aunque estos sean descritos como “gubernamentales” o “de propiedad”.³⁶

El caso de *Writz* no dio el último comentario de la Corte en el asunto. Diecinueve años más tarde, la Corte cambió su decisión en *Writz* en el *National League of Cities vs. Usury*.³⁷ La Corte, al interpretar que la décima enmienda tenía un contenido sustancial, a pesar de su lenguaje literal diciendo lo contrario, decidió que eran anticonstitucionales las leyes federales que “operan directamente para desplazar la libertad de los estados para estructurar operaciones integrales en las áreas de funciones tradicionales”.³⁸

O por lo menos quizás pueda ser inconstitucional. La opinión del *National League of Cities* (La Liga Nacional de Ciudades) vaciló en aplicar un fuerte freno al poder constitucional. Las funciones estatales tradicionales serían protegidas en contra de por lo menos la legislación federal decretada conforme a la cláusula de comercio. No estaba claro si esta protección se podría aplicar, si la fuente del poder del Congreso en discusión en un caso, era diferente de un poder enumerado.³⁹ Además, la protección de la décima enmienda no era absoluta. Se podrían justificar controles temporales en situaciones de emergencia aun si regulan como un intruso las actividades estatales en áreas tradicionales.⁴⁰ Cierta forma de prueba de equilibrio podría ser aplicada en tal caso.

³⁴ 392 U.S. 183 (1968).

³⁵ *Ibidem*, p. 195.

³⁶ *Idem*.

³⁷ 426 U.S. 833 (1976).

³⁸ *Ibidem*, p. 852.

³⁹ *Ibidem*, p. 852, n. 17.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 853.

En último caso, aun esta protección limitada fue retirada. Diez años después, la Corte cambió la decisión en el caso del *National League of Cities*. La decisión fue cambiada en el caso *García vs. San Antonio Metropolitan Transit Authority*.⁴¹ En una decisión 5-4, los cuatro que se oponían dijeron ardientemente que prometían que se oiría más sobre este asunto.⁴² Una escasa mayoría rechazó la prueba de la función tradicional del gobierno como una que no podía funcionar y había sido mal concebida. Las operaciones gubernamentales estatales variaban demasiado dramáticamente para que se les pidiera a las cortes que aislaran “una función gubernamental tradicional” para obtener una protección especial.⁴³ La búsqueda de “una provincia sagrada de autonomía estatal” está condenada a fracasar porque no tiene límites sustantivos claros en lo que se le permite hacer al gobierno federal.⁴⁴ La protección de los estados yace en la estructura del proceso político ordenado por la Constitución, y no en frenos articulados del gobierno nacional anunciados por los jueces federales.⁴⁵

Los gobiernos estatales no sólo son vulnerables al ejercicio del poder congresional. También están subordinados a la autoridad del Poder Judicial Federal. Las cortes federales en su papel de guardianes de los derechos que tienen los individuos bajo la Constitución han, por necesidad, interferido con las operaciones gubernamentales. La lista de tales intrusiones no puede ser ni siquiera resumida. Se incluye la supervisión judicial de establecer las fronteras de los distintos legislativos electorales, el control judicial sobre la administración de los distritos escolares y las prisiones, y las evaluaciones rigurosas de las decisiones del uso de la tierra municipal. Sin embargo, tan dramáticas como han sido algunas veces estas intrusiones, es en el área del Poder Judicial, como los estados han tenido más éxito en vindicar el principio del federalismo y proteger las instituciones estatales.

III. LOS PAPELES RESPECTIVOS DE LAS CORTES FEDERAL Y ESTATAL

El Poder Judicial nacional bajo los artículos de la Confederación era casi inexistente. Consistía del poder de resolver ciertas disputas entre los estados, de oír las apelaciones en los casos donde ya se había otorgado una recompensa, de enjuiciar los delitos cometidos en alta mar, y de aplicar la ley

⁴¹ 469 U.S. 528 (1985).

⁴² 469 U.S. 528, 580 (con el disentimiento de Rehnquist); 469 U.S. 528, 589 (con el disentimiento de O'Connor).

⁴³ 469 U.S. 528, 537-547.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 550.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 550-554.

marcial a las fuerzas armadas. Aun estos poderes limitados fueron vigorosamente resistidos por varios estados, y las cortes estatales se rehusaron a reconocer o a hacer cumplir los decretos de la Corte de Apelaciones de la Confederación en los casos de Prize.⁴⁶

La nueva Constitución creó un Poder Judicial nacional con una jurisdicción extensa. Esto era en parte un concomitante necesario para concederle el poder al Congreso de regular el comercio y para imponer impuestos. El comercio interestatal y el comercio internacional requerían leyes más confiables y uniformes con tribunales imparciales para hacerlas cumplir. Los recaudadores de impuestos necesitaban un forum en el cual hacer cumplir sus demandas en contra de los ciudadanos morosos que pagaban impuestos.⁴⁷

A pesar de existir la necesidad de tener un Poder Judicial, había miedo e inquietudes acerca de su establecimiento. El poder implícito de la Suprema Corte de interpretar la Constitución,⁴⁸ el poder esencial de revisar las decisiones de las cortes estatales,⁴⁹ la extensión y ambigüedad de la jurisdicción de las cortes federales como se describe en el artículo III,⁵⁰ y la existencia de la diversidad de jurisdicción,⁵¹ motivaron serias inquietudes acerca de la expansión del poder nacional. En especial, la jurisdicción de la apelación de la Suprema Corte "en cuanto al derecho y los hechos" invocó la posibilidad de que un juicio por jurado podría ser evitado por las cortes federales.⁵²

A pesar de estas inquietudes, el establecimiento de una Corte Nacional de Apelaciones proveyó suficientes beneficios obvios para aquellos que le temían a un gobierno central fuerte y a aquellos que esperaban traer uno que fuera incluido en la estructura del nuevo gobierno y fuera defendido rigurosamente por los federalistas. En términos prácticos, tal Corte era necesaria para asegurar la uniformidad de las decisiones. Y mientras que era una característica intrínseca de la supremacía del gobierno nacional sobre los esta-

⁴⁶ Véase J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States* (Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos) (1987); P. Bator, P. Mishkin, D. L. Shapiro, J. Wechsler, *The Federal Courts and the Federal System* (Las cortes federales y el sistema federal, pp. 4-5 (1973).

⁴⁷ F. Frankforter, J. Landis, *The Business of the Supreme Court* (El oficio de la Suprema Corte), pp. 4-12 (1927).

⁴⁸ 2 H. J. Ftoring, *The Complete Anti-Federalist* (El antifederalista completo) 2.4.89 (Luther Martin), 2.9.193 (Ensayos de Brutus).

⁴⁹ 2 Storing en 2.9.169-175 (Ensayos de Brutus).

⁵⁰ 2 Storing en 3.4.4, 3.4.5 (Ensayo por Montezuma).

⁵¹ 2 Storing en 2.7.42 (Cartas de Centinel); 2 Storing en 2.8.41 (Cartas del Federal Farmer (Agricultor Federal)).

⁵² 2 Storing en 2.4.92, 2.4.93, 2.4.94 (Luther Martin); 2 Storing en 2.8.190, 2.8.191 (Cartas del Federal Farmer (Agricultor Federal)).

dos, también sirvió como una buena forma de detención en contra del aumento de poder por los órganos legislativos y ejecutivos.⁵³

El papel de las cortes federales inferiores quedó más incierto. Tanto fue así, que la Convención Constitucional adoptó un acuerdo con el cual las cortes inferiores serían creadas a la discreción del Congreso pero no se requería su establecimiento. Exactamente, lo problemático con las cortes federales inferiores no fue claramente dicho por los comentaristas antifederalistas durante los debates de la ratificación. Frecuentemente se describen como imprácticas; posiblemente pocas y caras para mantenerlas, y caras para usarlas porque se requería que las partes viajaran largas distancias para responder a una cita.⁵⁴ También se creían innecesarias. Las cortes estatales en primera instancia eran competentes para ejercer la jurisdicción federal original, y era un insulto a los estados el sugerir lo contrario.⁵⁵ Ocasionalmente un crítico expresaba su preocupación de que el poder de las cortes de ejercer discreción en la interpretación de los estatutos daba al Poder Judicial "una gran influencia capaz de preservar o destruir la libertad".⁵⁶ Más comúnmente, sin embargo, el establecimiento de las cortes federales inferiores era atacado por contribuir en una forma vaga e imprecisa a la consolidación del poder federal y a la debilitación de la independencia estatal. Las cortes federales, se discutía, podrían "absorber y tragarse a las cortes estatales".⁵⁷

Después de haber sido ratificada la Constitución, el primer Congreso creó unas cortes de juicio federales. La jurisdicción de estas cortes, sin embargo, era muy limitada. La potestad de ellas fue concedida concurrentemente a las cortes estatales. Las ofensas criminales en contra de los Estados Unidos serían juzgadas en las cortes federales. No había jurisdicción federal para los casos civiles que procedían de la ley federal y de la Constitución de los Estados Unidos. Todos esos casos deben originarse en las cortes estatales.⁵⁸

A pesar del papel limitado asignado originalmente a las cortes federales, la controversia continuó en cuanto a su poder relativo comparado con el del

⁵³ Véase Slotnick, *The Place of Judicial Review in the American Tradition: The Emergence of an Eclectic Power* (El lugar de la revisión judicial de la tradición americana: La emergencia del poder ecléctico) 71 *judicatura*, pp. 74-75 (1987).

⁵⁴ 2 Storing en 2.2.5 (George Mason), 2.4.58 (Luther Martin), 2.4.94 (Luther Martin), 2.7.46 (Cartas de Centinel), 2.8.16 (Cartas del Federal Farmer) (Agricultor Federal).

⁵⁵ 2 Storing en 2.4.58 (Luther Martin), 2.9.180, 2.9.183 (Ensayos de Brutus).

⁵⁶ 2 Storing en 2.8.185 (Cartas del Federal Farmer (Agricultor Federal)).

⁵⁷ 2 Storing en 2.2.5 (George Mason), 2.4.58 (Luther Martin), 2.9.7 (Ensayos de Brutus); Warren, "New Light on the History of the Federal Judiciary Act of 1787" (Nueva información sobre la historia del Acta Judicial Federal de 1787) 37 *Harv. L. Rev.* 49, pp. 125-126 (1923).

⁵⁸ P. Bator, P. Mischkin, D. L. Shapiro, J. Wechsler, *The Federal Courts and the Federal System* (Las cortes federales y el sistema federal), pp. 32-36 (1973).

Poder Judicial. Cuando la Corte Suprema aceptó su jurisdicción original sobre la demanda levantada por los ciudadanos de Carolina del Sur en contra del estado de Georgia en *Chisholm vs. Georgia*⁵⁹ en 1793, surgió un grito de protesta que resultó en la ratificación de la undécima enmienda.⁶⁰

Surgieron dos aspectos interrelacionados de la soberanía estatal debido a la decisión del caso *Chisholm*; la inmunidad de la soberanía de la compulsión legal obligándolo a cumplir con sus obligaciones contractuales, que son pagar sus deudas,⁶¹ y "los problemas de federalismo inherente al hacer que una soberanía aparezca en contra de la voluntad del otro".⁶² Ninguno de estos principios de la soberanía estatal puede ser mantenido en términos absolutos, como podrán demostrar los futuros casos constitucionales.⁶³ Pero los defensores del federalismo discutieron fuertemente durante los debates de ratificación inicial, que la soberanía estatal sería respetada en este asunto y que nada en la Constitución sugiere lo contrario.⁶⁴ La opinión en el caso *Chisholm* fue vista como una traición inmediata de ese acuerdo, y la undécima enmienda fue ratificada para reafirmar el entendimiento original.⁶⁵ La inmunidad estatal de los procedimientos originales en un forum federal continúa hasta el presente, aunque es inconsistente y disputada en cuanto a su alcance.⁶⁶

Durante la próxima mitad del siglo, hasta después de la guerra civil, las cortes estatales jugaron un papel significativo en la adjudicación de la ley federal. Ciertamente, el miedo original de que las cortes federales se tragaran al Poder Judicial estatal, fue reemplazado hasta cierto punto por lo opuesto de esa preocupación. Algunos simpatizantes de la autonomía estatal empezaron a hacer que los mandatos del Congreso de las cortes estatales aceptaran la jurisdicción relacionada a las demandas federales como un reto a la soberanía estatal. Como principio, las cortes de los estados soberanos deben poder determinar su propia jurisdicción. Más aún, abrir las cortes estatales a los casos de la ley federal puede, en fin de cuentas, llevar a un control federal de los procedimientos para asegurar que los asuntos de la ley federal estén siendo adjudicados propiamente. Estas convenciones lograron un momentum político considerable en que los estados del norte, los cuales normalmente son menos

⁵⁹ 2 U.S. (2 Dall.) 419 (1793).

⁶⁰ L. Tribe, *American Constitutional Law* (Derecho constitucional americano), p. 174 (1988).

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Pennhurst State School & Hospital vs. Halderman*, 465 U.S. 89, 99-100 (1983).

⁶³ L. Tribe, *American Constitutional Law* (Derecho constitucional americano), pp. 174-195- (1988).

⁶⁴ Véase, por ejemplo, *The Federalist* No. 81, pp. 487-488.

⁶⁵ L. Tribe, *American Constitutional Law* (Derecho constitucional americano), pp. 174-175.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 174-195.

devotos a la soberanía estatal que los estados sureños, se convirtieron en ardientes seguidores de la autonomía estatal en su resistencia a tener oficiales estatales o a que las cortes participaran en la aplicación de la muy odiada ley de los esclavos fugitivos.⁶⁷ Aun los más firmes apoyadores de la supremacía nacional como el ministro Story (quien sostenía la ley de los esclavos fugitivos en contra de los esfuerzos de los estados de evitarla) sentía que estaba obligado a conceder que a los magistrados de los estados quizá no les sea requerido oír casos de este tipo si la legislación estatal les prohibía hacer esto.⁶⁸ Pasado el tiempo, esta limitación en el poder del Congreso a insistir en que las cortes estatales adjudiquen los asuntos de la ley federal, se ha ido extinguiendo gradualmente.⁶⁹

Después de la guerra civil, la naturaleza del conflicto entre las cortes federales y las estatales cambió fundamentalmente. La jurisdicción de la cuestión federal general le fue concedida a las cortes federales inferiores en 1875. Lo que es más importante, con la ratificación de las enmiendas 13, 14 y 15, y la incorporación gradual de la mayor parte de la Declaración de Derechos en la enmienda número 14 debido a la cláusula del debido proceso, la Constitución de los Estados Unidos se hizo un instrumento formidable para los derechos de los individuos y la libertad en contra de los abusos del gobierno estatal. Los casos que surgen bajo la Constitución, ahora muy frecuentemente, envuelven asuntos de derechos civiles y la libertad en contra del gobierno. También los procedimientos iniciados por el estado en contra de individuos, ahora frecuentemente involucran la interpretación de las garantías constitucionales federales. En ambos contextos, los demandantes y los demandados buscaron acceso a las cortes federales como el forum seleccionado en el cual sus derechos constitucionales serían evaluados. Los jueces federales, en su puesto vitalicio, parecían inmunes a los prejuicios regionales y a las dependencias políticas. El Poder Judicial estatal, por otro lado, está sujeto a la elección popular o a la confirmación. También está más vinculado a la defensa del gobierno estatal que sus colegas federales. El Poder Judicial parecía ser un apoyo más débil del cual depender cuando se afirman los derechos fundamentales en contra de las pasiones del momento, el cual puede ser el motivo de la política estatal.

El conflicto resultante sobre la jurisdicción de las cortes federales inferiores

⁶⁷ Warren, "Federal Criminal Law and the State Courts" (Derecho criminal federal y las cortes estatales), 38 *Harv. L. Rev.* 545, pp. 575-584 (1925).

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 582-583; *Prigg vs. Pennsylvania*, 16 Pet. (U.S.) 539 (1842).

⁶⁹ "Utilization of State Courts to Enforce Federal Penal and Criminal Statutes: Development in Judicial Federalism." (La utilización de las cortes estatales para hacer cumplir los estatutos federales penales y criminales: El desarrollo en el federalismo judicial), 60 *Harv. L. Rev.* 966 (1947).

en esta nueva guerra entre las cortes fue y todavía está llevándose a cabo en tres frentes principales. Primero, está en el asunto sobre la justiciabilidad del Poder Judicial, el cual limita el acceso a las cortes federales. Mientras más se apliquen los rígidos requisitos del artículo III y las reglas prudenciales y de la madurez de asuntos, es más difícil hacer que una corte federal escuche la demanda y responda. El impacto inevitable de tales decisiones es obligar a los solicitantes para que sus demandas sean oídas por el Poder Judicial estatal.⁷⁰

Segundo, hay una protección, que se está expandiendo rápidamente, que se provee a los procedimientos estatales en contra de la intervención del Poder Judicial Federal para proteger los derechos de las partes envueltas. Esta doctrina de abstención fue originalmente desarrollada para prevenir que los acusados en casos criminales no puedan interrumpir el procedimiento de las cortes estatales, al cuestionar la constitucionalidad de la ley estatal que los enjuicia en una acción independiente en la Corte Federal. Los principios generales de la equidad que requiere la evasión del litigio paso a paso, con frecuencia tendría una base suficiente para que las cortes federales ejerzan su discreción y rechacen tales demandas.⁷¹ La Suprema Corte de los Estados Unidos, sin embargo, enfocada en las implicaciones del federalismo presentado por el problema, anunció una regla *per se* de abstención en *Younger vs. Harris*⁷² para proteger la autonomía judicial del estado. Esta doctrina *Younger* ha sido desarrollada con el tiempo y ahora es aplicable a casi todo procedimiento estatal.⁷³ Por lo tanto, la aplicación de la Constitución a los procedimientos del Poder Judicial estatal en la mayoría de los casos, puede que sólo sea determinada por las cortes federales a través del proceso de revisión de apelación, o por mandamiento o por el *habeas corpus*.

El área final de conflicto es particularmente interesante porque sugiere una reorientación política respecto a las inquietudes del federalismo. El problema aquí es una base adecuada e independiente en las decisiones de las cortes estatales que las inmunizan de la revisión de la Suprema Corte. Además del ejercicio de la diversidad de jurisdicción, la Suprema Corte generalmente se rehúsa a revisar asuntos sobre la ley estatal aun cuando tiene una razonable autoridad estatutaria para resolver los asuntos de la ley estatal en cualquier

⁷⁰ Véanse las notas anteriores 2-3 y el texto que las acompaña.

⁷¹ Véase D. Dobbs, *Handbook on the Law of Remedies* (Manual sobre la ley de recursos 113 (1973); *Norcisa vs. Board of Selectmen of Provincetown*, 368 Mass. 161, 330 N.E. 2d 830 (1975).

⁷² 401 U.S. 37 (1970).

⁷³ L. Tribe, *American Constitutional Law* (Derecho constitucional americano) 201-208 (1988).

caso. No hay un mandato constitucional claro que requiera este resultado.⁷⁴ La Corte basa su doctrina en la autonomía estatal general de “respeto hacia la independencia de las cortes estatales”.⁷⁵ En los casos constitucionales en particular, la Corte ha indicado que rechazará el revisar una decisión de una Corte estatal, si hay una base de ley estatal adecuada e independiente en la que se ha basado la decisión de la Corte estatal.

Por muchos años y en muchos contextos, el apoyo riguroso de esta doctrina de la base adecuada e independiente estatal, fue vista con inquietud y sospecha por los progresistas y por los protectores de los derechos civiles. Por el hecho de que se creía, con cierta justificación, que los derechos individuales iban a recibir más protección activa de las cortes federales que de las cortes estatales, los solicitantes cuestionaron las protestas de los estados (que alegaban que sus decisiones jurídicas tenían su base adecuada e independiente) como protestas falsas para evitar el escrutinio constitucional.⁷⁶

Sin embargo, las actitudes cambiaron marcadamente a través del tiempo, a medida que la composición de la Suprema Corte y las cortes federales estatales cambiaron. Los presidentes conservadores nombraron a más jueces conservadores a los juzgados federales. Los derechos individuales fueron limitados a medida que la Corte se retiraba de las posiciones que antes sostenía. Eventualmente, ciertas cortes estatales fueron identificadas como las proveedoras de más protección a las libertades y derechos civiles bajo varias constituciones estatales, que la Constitución Federal como era interpretada por los jueces federales nombrados.⁷⁷

Este cambio en la orientación judicial fue el resultado de una re-estimación correspondiente de las virtudes del federalismo judicial. Ahora, las decisiones de las cortes estatales que respaldan los derechos individuales pueden ser rechazadas por la Suprema Corte de los Estados Unidos si son revisadas por ésta. La autonomía constitucional puede preservar los derechos que han sido rechazados o echados a un lado por las cortes federales.⁷⁸

⁷⁴ Abrahamson and Gutmann, “The New Federalism: State Constitutions and State Courts” (El nuevo federalismo: Constituciones y cortes estatales), 71 *Judicature* 88, 96 (1987).

⁷⁵ *Michigan vs. Long*, 463 U.S. 1032, 1040 (1983); *Herb vs. Pitcairn*, 324 U.S. 117, 125-126 (1945).

⁷⁶ Véase en general Neuborne, “The Myth of Parity” (El mito de la igualdad), 90 *Harv. L. Rev.* 1105 (1977).

⁷⁷ Véase en general Wright, “In Praise of State Courts: Confessions of a Federal Judge.” (En elogio a las cortes estatales: Confesiones de un juez federal), 11 *Hastings Constitutional Law Quarterly* 165 (1984); Brennan, “State Constitutions and the Protection of Individual Liberties” (Las constituciones estatales y la protección de las garantías individuales), 90 *Harv. L. Rev.* 489 (1977).

⁷⁸ *Id.*

En este contexto, el punto de la base adecuada e independiente ha tomado un nuevo significado. Durante los últimos cincuenta años, el sistema de gobiernos de los Estados Unidos ha estado aceptando interpretaciones de la Constitución de los Estados Unidos como la norma dominante de los derechos individuales y minoritarios. Las interpretaciones de las constituciones estatales que proveían protección adicional a la libertad de los individuos y grupos minoritarios más allá de lo requerido por la Constitución federal, parecían entonces excesivas e innecesarias. De acuerdo con esto, las cortes estatales, al ser vulnerables al escrutinio electoral de su posición, como también a extensos cambios en la ley constitucional estatal, trataron de basar sus opiniones constitucionales en la fundación respetada de la Declaración Federal de Derechos. Entonces surgió la pregunta de la validez de la revisión de las decisiones por la Suprema Corte. Para los progresistas, lo mejor de cada parte sería una interpretación de la doctrina de la base adecuada e independiente. Esta permitía opiniones que estaban lo suficientemente relacionadas con los principios federales constitucionales como para que el estado le concediera la aceptación, pero que eran lo suficientemente independientes de la ley federal para evitar la revisión por la Suprema Corte.

La Suprema Corte, sin embargo, rechazó esa posibilidad. En el caso *Michigan vs. Long*⁷⁹ determinó que las decisiones ambiguas estatales, las cuales pueden ser o no basadas en la ley federal, pueden evitar la revisión de la Suprema Corte, solamente si la opinión de la corte estatal "clara y expresamente" indica que se basa en la base "separada, adecuada e independiente" de la ley estatal. Esta conclusión obligó a los jueces estatales a seleccionar claramente entre tomar dos tipos de riesgo: o basaban su opinión en la ley federal y aceptaban su vulnerabilidad a una revisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos, o basaban su decisión explícitamente en la ley constitucional estatal con todos los riesgos presentes de las consecuencias políticas del curso tomado.⁸⁰

Esta breve discusión de las perspectivas en cambio sobre la base adecuada e independiente es una conclusión adecuada para este sumario. Llama la atención a la importancia del contexto histórico de entender el papel del federalismo en la ley constitucional de los Estados Unidos. Más aún nos recuerda que todos los requisitos constitucionales, aun los estructurales, son cuchillos de doble filo que pueden usarse para servir a varios amos. La historia de las inquietudes del federalismo en la ley constitucional de los Estados Unidos nos da varias ilustraciones claras de la verdad en esta básica metáfora.

⁷⁹ 463 U.S. 1032 (1983).

⁸⁰ Véase a Abrahamson y Gutman, "The New Federalism: States Constitutions" (El nuevo federalismo: Las constituciones estatales), 71 *Judicature* 88, 98 (1987).