

UN HITO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL NORTEAMERICANA: LA SENTENCIA «IMMIGRATION AND NATURALISATION SERVICE vs. CHADHA» Y EL «LEGISLATIVE VETO»

Por XAVIER ARBOS

1. INTRODUCCION. LA SENTENCIA Y SU CONTENIDO

El *Time* de 4 de julio de 1983 calificaba a Jagdish Rai Chadha como el hombre que había alterado la historia de los Estados Unidos. De origen indio y nacido en Kenia, en posesión de pasaporte británico, el año 1974 las autoridades de inmigración de Los Angeles iniciaron los procedimientos de deportación al expirar su visado de estudiante. De apelación en apelación, el Departamento de Justicia decidió en su favor la prórroga de su permiso de residencia. Como era preceptivo —en aplicación de la *Immigration and Naturalisation Act*, sección 244, c, 1— fue informada la Cámara de Representantes. Esta, usando de la facultad que le concedía el número 2 del apartado c de la sección citada, vetó la resolución del Departamento de Justicia y, en consecuencia, los procedimientos de deportación volvieron a tener vigencia.

Chadha alegó la inconstitucionalidad del veto y el caso llegó al Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Este dictó sentencia el 23 de junio de 1983, declarando inconstitucional la sección 244, c, 2, que Chadha impugnaba, y estableció la doctrina de la inconstitucionalidad del veto legislativo. Pocos días después —el 6 de julio— el mismo Tribunal reiteraba su doctrina, declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones que autorizaban el veto legislativo incluidas en la *Natural Gas Policy Act*, de 1978, y en la *Federal Trade Commission Improvements Act*, de 1980.

El razonamiento del Tribunal Supremo en la sentencia de 23 de junio que comentamos puede ser resumido como sigue: el artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos establece en el procedimiento legislativo la necesaria participación de los poderes legislativo (Congreso) y ejecutivo (Presidente). El Congreso elabora el texto que el Presidente sanciona, si no ejerce su veto, el cual puede ser superado por mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras. El denominado veto legislativo (*legislative veto*) implica una actuación sin control posible del ejecutivo, pues el Presidente no puede ejercer su derecho de veto. La intención manifiesta es la de conservar el equilibrio de poderes fijado en la Constitución, que el veto legislativo —en opinión del Tribunal Supremo— inclinaba inconstitucionalmente del lado del Congreso.

Las primeras impresiones (1) no dudaron en calificar de histórica la sentencia y le atribuyeron efectos decisivos en la vida política norteamericana, especialmente en dos ámbitos: el de la política exterior, pues se privaba al legislativo del control que la *War Powers Resolution* (1973) le concedía sobre el uso que el Presidente como jefe de las Fuerzas Armadas hiciera de éstas en tiempo de paz, y en el terreno de la legislación delegada, privando al Congreso del control sobre el desarrollo normativo que de sus leyes realiza el ejecutivo o las comisiones dotadas de facultades normativas —las *Independent Regulatory Commissions*—. Nuestro propósito es el de formular algunas observaciones sobre la figura del veto legislativo y los efectos de la sentencia que lo declara inconstitucional. Especialmente en lo que se refiere a los dos ámbitos de influencia mencionados.

2. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL VETO LEGISLATIVO

El *legislative veto* puede describirse como una modalidad de control del legislativo sobre el ejecutivo. El Congreso de los Estados Unidos se reserva mediante el veto legislativo la facultad de anular actos o normas producidas por la *Executive Branch*. El veto legislativo, fuera del que puede ejercer el Senado en los casos mencionados en el artículo 2 de la Constitu-

(1) Véase *The Economist*, de 2 de julio, *Time* y *Newsweek*, de 4 de julio. En la prensa española, *La Vanguardia*, de 24 de junio y *El País*, de 26 de junio, se hacían eco de la noticia. Una valoración más detalla en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. LXI, núm. 25, 9 de julio de 1983, págs. 1263-1268. También JOSEPH COOPER: «Proscript on the Congressional Veto: Is There Life After Chadha?», en *Political Science Quarterly*, vol. XCVIII, núm. 3, 1983, pág. 427-429, y PETER W. RODINO: «The legislative veto and the Balance of Power in Washington», en *The Parliamentarian*, volumen LXV, núm. 1, págs. 22-30.

ción, no está previsto en la norma fundamental norteamericana. Nace en cada ley del Congreso en la que aparecen disposiciones que permiten a una o a ambas Cámaras ejercerlo. Así, la figura toma tantas formas como en concreto se prevean en las normas que incluyan la posibilidad de practicar el veto (2).

Hay fórmulas políticas de control que se parecen a esta institución, pero que no incurrirían en inconstitucionalidad en la medida en que requieren para su eficacia la sanción presidencial, y por eso mismo no alteran —como el veto legislativo— el equilibrio de poderes tan caro a los constituyentes. Pero pueden tener efectos iguales a los del *legislative veto*: nos referimos a las *joint resolutions*, resoluciones conjuntas de las Cámaras, que pueden bloquear actuaciones administrativas. En algún caso, la norma que las rige prevee incluso un plazo —el *waiting period*— durante el cual se puede ejercer un veto sobre el acto o norma antes de que empiece a surtir efectos. Siempre teniendo en cuenta que esas resoluciones conjuntas tienen fuerza de ley y que deben contar con la preceptiva sanción presidencial (3).

Como es fácil de imaginar, el veto legislativo es un buen índice para medir la capacidad de control del Congreso, y una ojeada a la historia de esta figura puede ser de utilidad (4). A principios de 1932 y a punto de terminar su mandato el presidente Hoover juzgó que el Congreso tardaría mucho en legislar la reorganización administrativa que le interesaba, y solicitó al legislativo la autorización para dictar por sí mismo por *executive orders* la normativa adecuada sujetándose al poder de revisión del Congreso. En el momento en que éste accedió, en la Cámara de Representantes había una mayoría demócrata hostil a Hoover que, como es natural, fue clara a la hora de concretar ese poder de revisión: se estableció que el Congreso dispondría de sesenta días para que cualquiera de las dos Cámaras desaprobase las iniciativas presidenciales que obligatoriamente debían de ser comunicadas al legislativo. El veto legislativo había nacido, y como se ve, muy ligado al control de la legislación delgada (5). Su máximo desarrollo se produjo en

(2) WILLIAM WEST y JOSEPH COOPER: «The Congressional Veto and Administrative Rulemaking», en *Political Science Quarterly*, vol. XCVIII, núm. 2, 1983, páginas 285-304 (esp. pág. 286).

(3) ANDRÉ TUNC y SUZANNE TUNC: *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, vol. II, Domat-Montchrestien, París, 1954, pág. 66.

(4) JAMES L. SUNDQUIST: *The decline and resurgence of Congress*, Brookings Institution, Washington, 1981, págs. 344-366; FRANCESCO D'ONOFRIO: *La posizione dei ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Ed. Dott. E. Jovene, Nápoles, 1966, páginas 264-273.

(5) BERNARD SCHWARTZ: *American Constitutional Law*, Greenwood Press, Nueva York, 1969, pág. 123.

el inicio de la década de los setenta, en la que la presidencia de Richard Nixon significó una alta conflictividad con el Congreso. Las cifras son expresivas: de las 196 disposiciones que en la fecha de la sentencia que comentamos incluían cláusulas de veto legislativo, 163 se dictaron entre 1970 y 1975. Destaca por su trascendencia exterior la *War Powers Resolution* (1973), vetada en su momento por el presidente Nixon, y que gozó del suficiente consenso político —no hay que olvidar la influencia de la guerra del Vietnam— como para que ambas Cámaras fueran capaces de superar el veto presidencial con la mayoría de dos tercios requerida en cada una de ellas por la Constitución. El veto legislativo en la *War Powers Resolution* aparece en su artículo 5, b, en el que se dispone que en ausencia de declaración de guerra, el Presidente y jefe supremo de las Fuerzas Armadas puede ser obligado por una resolución concurrente de ambas Cámaras a retirar las tropas norteamericanas que en el extranjero se hallen sometidas a hostilidades.

Ningún presidente ha estado de acuerdo con el veto legislativo, a pesar de que el propio Reagan afirmaba en su campaña electoral de 1980 que había que dotar de mayor autoridad al Congreso y al Presidente para que pudieran vetar la normativa de las *executive agencies* (6). Reagan reflejaba aquí la natural suspicacia ante la actuación normativa de funcionarios no elegidos. No hay que olvidar que los miembros de esas agencias dotadas de capacidad normativa —más conocidas como *independent regulatory commissions*— reciben su nombramiento del presidente con la aprobación del Senado, pero no pueden ser cesados antes de que termine el plazo de su mandato, como estableció la sentencia *Humphrey's Executor vs. United States* (1935). Tampoco hay que olvidar, por supuesto, el natural apego de los presidentes a una actuación política lo más libre de trabas posible. Tenemos el ejemplo de la presencia del contingente de infantes de Marina en el Líbano a finales de 1983. Se trata del único supuesto de aplicación de la *War Powers Resolution* en el que el Congreso pretendió aplicarla —cláusulas de veto incluidas—, y precisamente con posterioridad a la sentencia que nos ocupa. A fines de agosto de 1983 morían en el Líbano los primeros *marines* de la fuerza destacada. El 29 de septiembre el Congreso aprobaba una *joint resolution* que autorizaba el mantenimiento de las tropas por dieciocho meses más y, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5, b, de la *War Powers Resolution* declaraba preceptiva la autorización del Congreso en el caso de una eventual prórroga de la presencia militar. Las *joint resolutions*

(6) Cita del discurso de Reagan el 8 de octubre de 1980 en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. LXI, núm. 25, 9 de julio de 1983, pág. 1264.

requieren el acuerdo del presidente, y Reagan aprobó la mencionada el día 12 de octubre, pero acompañando su firma con un mensaje político (7) en el que hacía constar que no renunciaba a sus atribuciones constitucionales, y no reconocía las limitaciones que al amparo del citado artículo 5, b, de la *War Powers Resolution* le imponía la resolución en su artículo 3.

Ya hemos resaltado cómo la repetida resolución del Congreso incluía una cláusula que a la luz de la sentencia anterior que comentamos hay que considerar inconstitucional. Una ojeada al *Congressional Digest* de noviembre de 1983, que contiene largos extractos del debate que se celebró en el Capitolio el 28 de septiembre, nos hace pensar que la constitucionalidad no es el primero de los criterios con el que juegan los legisladores norteamericanos (8): «Eso no es, o no debería ser, un debate teórico sobre las prerrogativas del presidente en relación al Congreso. Es, o debería ser, un diálogo y una decisión que afecta a la responsabilidad básica de gobernar», decía el senador demócrata por Carolina del Sur, Ernest F. Hollings. Goldwater, senador demócrata por Arizona, algo más pasional, afirmaba que «sería el *summum* de la locura (*the height of folly*) estar discutiendo tecnicismos legales y teorías políticas mientras se dispara contra los infantes de Marina» (9).

Con todo, ese ejemplo concreto no es más que una referencia a un conflicto entre dos poderes legitimados por el voto popular: Presidente y Congreso. Conflicto que, además, implicaría esencialmente el reparto que la Constitución hace de las atribuciones de ambos en materias militares. De hecho, el veto legislativo se ha incluido más habitualmente en normas aprobadas por el Congreso que contenían una delegación legislativa, y el sentido más propio del *legislative veto* es, a nuestro juicio, el control de la legislación delegada (10). Nos ocupamos ahora de este problema, esperando hacer

(7) La *joint resolution* y el mensaje de Ronald Reagan en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. XLI, núm. 40, 8 de octubre, págs. 2101-2102, y núm. 41, de 15 de octubre, pág. 2142.

(8) *Congressional Digest*, vol. LXII, núm. 11, págs. 259-288. Más recientemente —el 1 de marzo de 1984— se producía un nuevo debate en el Senado acerca de la aplicación de la *War Powers Resolution*. Durante el mismo, el secretario de Estado, Shultz, pidió al Congreso la revisión de dicha norma, pero por razones de eficacia en la gestión de la política exterior. La preocupación por la constitucionalidad, o la invocación de la sentencia de 23 de junio de 1983 no aparecen en la crónica del debate que publica el *International Herald Tribune*, de 3-4 de marzo de 1984, pág. 2.

(9) *Congressional Digest*, vol. LXII, núm. 11, págs. 266 y 267.

(10) Sobre el problema de la legislación delegada: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1970, especialmente págs. 53-56; ALFREDO GALLEGO ANABITARTE: *Ley y reglamento en el Derecho público occidental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971, esp. págs. 217-219 y 335-340. Sobre esta cuestión en los Estados Unidos: BERNARD

notar la flexibilización del sistema político norteamericano que desborda la rígida separación de poderes establecida por la Constitución.

Los problemas que tal rigidez podía plantear ya habían sido observados por el juez Marshall en la sentencia *Wayman vs. Southard* (1825): «No se ha dibujado claramente una línea que separe los asuntos importantes que han de ser completamente regulados por la propia legislatura, de aquellos menos importantes, en los cuales pueden darse provisiones generales y poder para completar los detalles (*to fill up the details*) a aquellos que han de actuar bajo estas provisiones generales.» La necesidad social de una mayor actuación normativa, propia de la evolución del Estado moderno, obligó a una evolución de la jurisprudencia en la línea de reconocer la facultad normativa de la administración. En la sentencia *Hampton Jr. and Co. vs. United States* (1928), el juez Taft se enfrenta directamente al problema que planteaba la constitucionalidad de los poderes normativos atribuidos al presidente por la *Tariff Act* de 1922. El punto de partida es la atribución constitucional de todos los poderes legislativos al Congreso, inspirada por el capítulo XI del *Ensayo sobre el gobierno civil*, de John Locke, y plasmada en la máxima *Delegata potestas non potest delegari*. Si todo el poder legislativo reside en el Congreso, es inconstitucional la transferencia de ese poder. Claro que ello no impide —se razona— la colaboración de los tres poderes que la Constitución presenta separados, y que uno de ellos —por ejemplo, el Congreso— invoque el auxilio de cualquiera de los otros dos —por ejemplo, del Presidente—. La actuación normativa sería, pues, un auxilio, una ejecución normativa de la ley. El argumento parece formalista, y cabe referirle el irónico silogismo del profesor Cushman:

«Premisa mayor: El poder legislativo no puede ser constitucionalmente delegado por el Congreso.

Premisa menor: Es esencial que ciertos poderes sean delegados a funcionarios públicos y a *regulatory commissions*.

Conclusión: Ergo los poderes delegados no son legislativos» (11).

El silogismo, carente de lógica, pero no de intención, puede servir para fastigar argumentaciones jurisprudenciales poco convincentes. El Tribunal

SCHWARTZ: *American Administrative Law*, Pitman and Sons, Londres, 1950, páginas 18-51; ALFRED H. KELLY y WINFRED A. HARRISON: *The American Constitution. Its origins and Development*, Norton and Co., Nueva York, 1976, págs. 608-614 y 626-631; C. HERMAN PRITCHETT: *The American Constitution*, McGraw Hill, Nueva York, 1977, págs. 152-155.

(11) R. E. CUSHMAN: *The Independent Regulatory Commissions*, 1941, pág. 429, citado por B. SCHWARTZ: *American Administrative Law*, op. cit., pág. 20.

Supremo de los Estados Unidos supo evolucionar, poniéndose muy cerca de admitir explícitamente la delegación legislativa: así la sentencia *Sunshine Anthracite Coal Co. vs. Adkins* (1940) venía a admitir que la delegación legislativa había sido reconocida ya, para que el ejercicio del poder legislativo fuera operativo. Más aún, la sentencia *United States vs. Mersky* (1960) establecía que una vez promulgada, la legislación delegada (*regulation*) por una ley del Congreso *has the force of law* (12). El juez White, en su lúcido voto disidente a la sentencia sobre la que tratamos, hace notar que sólo en dos ocasiones el Tribunal Supremo norteamericano consideró inconstitucional la delegación legislativa, y ello no por el simple hecho de producirse, sino porque no se habían fijado límites claros en la norma delegante. Se trata de dos sentencias dictadas en el período del New Deal: *Panama Refining Co. vs. Ryan* (1935) y *Schechter Poultry Corp. vs. United States* (1935), conocida también esta última como la del *Sick Chicken case*.

El problema del veto legislativo de las funciones de control que cumple se plantea en función del marco constitucional y jurisprudencial que acabamos de describir. El objeto de la legislación delegada y la autoridad que debe dictarla dependen de la norma delegante y no de un esquema abstracto de jerarquía normativa al modo europeo. No existe una garantía constitucional que fije los límites de la potestad normativa de la administración, por la repetida razón de que la Constitución no reconoce más poder legislativo que el del Congreso. De ahí la importancia de cualquier mecanismo de control que pueda establecerse por el legislativo sobre la legislación delegada. Otro dato más: el Congreso norteamericano, a diferencia del Parlamento británico, está sometido a una Constitución. Y si necesita el control sobre la legislación delegada, debe encontrar un mecanismo que encaje dentro de los límites que la Constitución establece. Hay que señalar, no obstante, que el Tribunal Supremo ha mostrado mayor benevolencia a la hora de juzgar la inconstitucionalidad de la legislación delegada que al valorar los controles que el Congreso había establecido sobre ella.

3. REFLEXIONES FINALES

Como es de suponer, la sentencia provocó una cierta conmoción en el legislativo norteamericano, sin que faltaran voces que hablaban de enmiendas a la Constitución para permitir el veto legislativo sobre la legislación de-

(12) Sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación a este asunto, véase A. H. KELLY y W. A. HARBISON: *op. cit.*, págs. 685-711.

legada (13). La vía alternativa que más verosímilmente puede desarrollarse para sustituir al veto legislativo es la de las *joint resolutions*. Al requerir el acuerdo presidencial, no vulneran el proceso legislativo establecido por la Constitución. Por otro lado, no es de esperar que los presidentes se opongan a lo que signifique una forma de control sobre un sector del ejecutivo —las *regulatory commissions*— que escapa a su autoridad. Finalmente, la posibilidad de controlar a las autoridades de esas comisiones, que no son elegidas, será bien vista por quienes piensen que la autoridad de los representantes debe supervisar la actuación de los administradores.

El sistema norteamericano ha sido capaz de funcionar con una Constitución vieja casi de dos siglos. El mérito debe ser atribuido al texto y a sus intérpretes; no es momento de hacer el elogio de la jurisprudencia constitucional norteamericana ya que su prestigio ha llegado hasta nosotros de la mano de insignes divulgadores. Pero, curiosamente, los legisladores norteamericanos no parecen tomar la constitucionalidad como parámetro supremo de sus actuaciones. Ya hemos aludido al intento de utilizar los poderes de veto de la *War Powers Resolution*; aportamos ahora un dato que juzgamos llamativo: el *Congressional Quaterly. Weekly Report* informaba que desde la sentencia de 23 de junio hasta el 26 de agosto del mismo año, se habían aprobado cinco leyes que contenían nada menos que diecisiete disposiciones de veto legislativo. La revista explicaba esta actuación sugiriendo que tales medidas eran parte de un acuerdo informal (*informal understanding*) entre el Congreso y las *agencias* implicadas. La razón de tal acuerdo sería que «if a veto device works welf for both sides, it will continue to be used, regardless of its legal status» (14). De ser cierto tanto pragmatismo, uno no debe sorprenderse de la duración de la Constitución.

(13) *Congressional Quaterly. Weekly Report*, vol. XLI, núm. 26, de 2 de julio de 1983, pág. 1328, y núm. 43, de 29 de octubre, págs. 2237-2238.

(14) *Congressional Quaterly. Weekly Report*, vol. XLI, núm. 43, 29 de octubre, página 2235.