

## ELECCIONES

Financiamiento del proceso electoral — Estados Unidos de Norteamérica — Conocimiento por los electores — Rechazo de la Comisión Electoral — Revisión judicial — Legitimación — Ley federal de campañas electorales — Alcances — JURISPRUDENCIA EXTRANJERA

*Véase en esta página, Nota a Fallo*

1. — La Ley Federal de Campañas Electorales de los Estados Unidos de América se encamina a remediar cualquier modo de corrupción real o que se perciba en el proceso político, imponiendo límites en cuanto a las contribuciones y gastos que los particulares, las sociedades anónimas, los comités políticos —incluyendo los comités de acción política—, y los partidos políticos pueden realizar a determinado candidato para un cargo político federal.
2. — En el marco de la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América, el término "comité político" —normalmente referido a organizaciones que las corporaciones o sindicatos pueden establecer a fin de realizar contribuciones o gastos que la ley de otro modo les prohibiría realizar— tiene una extensión mucho más amplia pues queda manifiesto que tal expresión incluye a cualquier comité, club, asociación u otro grupo de personas que recibe más de 1000 U\$S en contribuciones o que realiza más de 1000 U\$S en concepto de gastos durante el año.
3. — Si bien la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América otorga una extensión amplia a la expresión "comité político", incluyendo a cualquier comité, club, asociación u otro grupo de personas que recibe más de 1000 U\$S en contribuciones o que realiza más de 1000 U\$S en concepto de gastos durante el año, define los términos "contribución" y "gasto" de modo tal que cubran sólo

### NOTA A FALLO

## SE AMPLIA LA LEGITIMACION EN EL DERECHO NORTEAMERICANO: LOS ELECTORES PUEDEN CONOCER EL FINANCIAMIENTO DEL PROCESO ELECTORAL

POR ESTELA B. SACRISTÁN

*La democracia adeuda el perfeccionamiento de sus instituciones (1)*

**SUMARIO: I. Planteo. — II. El caso. — III. Un repaso jurisprudencial. — IV. Algunas consideraciones acerca del fallo comentado. — V. Conclusiones.**

#### I. Planteo

Este fallo resulta valioso toda vez que marca una sana tendencia en el desarrollo jurisprudencial de la

noción de legitimación activa (2) a los efectos de la revisión judicial de cierta clase de actos que hacen al proceso electoral, incluidos en el denominado "proceso político" por la doctrina norteamericana. No es para menos. Los pronunciamientos sobre la existencia o falta de legitimación activa constituyen miríada, y cada uno de ellos parece abrir un nuevo surco jurisprudencial. Y ante la necesidad de considerar su existencia en forma previa —y necesaria— para la

**Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).**

(1) Voto del doctor Carlos S. Fayt en "Baeza", Fallos: 306:1125 (1984), cons. 5° (La Ley, 1984-D, 108).

(2) Se sigue a CHEMERINSKY, Erwin, "Federal Jurisdiction", 2nd ed., p. 53, Little Brown & Co., Boston, 1994.

aquellas contribuciones y gastos que son realizados a los fines de influir en cualquier elección para un cargo federal.

4. — La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América impone el mantenimiento amplio de registros y la obligación de hacer pública la información acerca de los grupos incluidos en la definición de comité político prescripta por la ley, los que deben registrarse, designar un tesorero, conservar los nombres y direcciones de los contribuyentes, rastrear el monto y los objetivos de los desembolsos realizados, y presentar complejos informes que incluyan las listas de quienes realizan donaciones por más de U\$S 200 por año, contribuciones, gastos y cualquier otro desembolso independientemente de sus fines.
5. — La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América estipula que cualquier persona agraviada por una orden de la comisión electoral federal que rechaza una queja deducida, puede presentar una solicitud ante el Tribunal de Distrito para que reconsidere el rechazo, asociándose la palabra "agraviada" con

el intento del Poder Legislativo de establecer una legitimación amplia más allá de los intereses del common law y de los derechos sustanciales establecidos por ley en los que descansaba tradicionalmente la legitimación prudencial

6. — El fracaso en la intención de un grupo de votantes de obtener información relevante, constituye una lesión en la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América —que impone el mantenimiento amplio de registros y la obligación de hacer pública la información acerca de los grupos incluidos en la definición de comité político—, pues el Congreso no tuvo la intención de excluir a aquéllos de los beneficios de estas normas o restringir de otro modo la legitimación.
7. — Si un grupo de ciudadanos en calidad de votantes alegan que una organización, denominada Comité de Asuntos Públicos Americano-Israelíes —AIPAC—, constituía un comité político de conformidad con lo prescripto en la ley federal de campañas electorales y que, por ende, se hallaba sujeta a las obligaciones de dicha ley, —especialmente en punto a la publicidad de

configuración del caso, como requisito ineludible para eventualmente ingresar en el fondo de la cuestión sometida a litigio (3), la entidad del instituto cobra aún más importancia.

En el pronunciamiento que motiva estas líneas, la interpretación propiciada es de la más sana transparencia, acorde con los principios de la vida democrática. Veamos de qué trata, para luego efectuar un somero repaso de los principales antecedentes, y echar algo de luz en una materia tanto fluctuante como cautivante, máxime cuando en la sentencia se consagran las divergentes opiniones de los *justices* Scalia (4) y Breyer (5), que lideran, respectivamente, el voto mayoritario y la disidencia en el caso comentado.

(3) Tendencia que se interrumpe con el caso *Steel Company, a.k.a. Chicago Steel and Pickling Company v. Citizens for a Better Environment*, 118 S.Ct. 1003 (1998). El caso —de enriquecedoras aristas— excede el marco del presente, pero, en líneas generales, hace a lo siguiente: una organización pro-medio ambiente (Ciudadanos por un Mejor Medio Ambiente) solicitó una medida de fmdole cautelar e inició una acción para que se declarara que la Compañía debía presentar los informes relativos a la emisión y almacenamiento de químicos tóxicos o peligrosos correspondientes a los últimos años de conformidad con lo establecido en la ley de planificación de emergencia y de Derecho de la Comunidad a saber (*Emergency Planning and Community Right-To-Know Act*); se debatía si se podía accionar por violaciones a esa ley ocurridas totalmente en el pasado. La Corte, por mayoría, sostuvo que como el remedio perseguido por los actores en nada solucionaría el daño alegado, aquéllos carecían de legitimación para accionar, y que tanto ese Alto Tribunal como los tribunales inferiores carecían de jurisdicción para tratar la cuestión emergente de la ley, esto es, la relativa a las violaciones a la ley ocurridas en el pasado y la posibilidad de obtener un remedio judicial ante ellas. El

## II. El caso

Un grupo de ciudadanos en su calidad de votantes, integrado por James Akins, Richard Curtiss, Paul Findley, Robert Hanks, Andrew Killgore y Orin Parker, impugnó un acto de la comisión federal electoral (Federal Election Commission) (6) por el cual no se había hecho lugar a una presentación de aquéllos en la cual alegaban: a) que una organización, denominada Comité de Asuntos Públicos Americano-Israelíes (American Israel Public Affairs Committee), constituía un "comité político" de conformidad con lo prescripto en la ley federal de campañas electorales (Federal Election Campaign Act (FECA) de 1971 (7), y b) que, por ende, se hallaba sujeta a las obligaciones de dicha ley, especialmente en punto

justice Stevens, en voto parcialmente concurrente, expresó que primero debía resolverse la cuestión estatutaria o de interpretación legal, para luego analizar la existencia o no de legitimación (*Steel*, 118 S.Ct. 1003, en p. 1021).

(4) Antonin Scalia (1936-...) integra la Corte Suprema de los Estados Unidos como "associate justice" desde 1986, a propuesta del presidente Reagan. Anteriormente se desempeñó como Juez de la Corte de Apelaciones de Circuito del Distrito de Columbia (1982-1986), habiendo sido nominado también por el premencionado primer mandatario.

(5) Stephen Breyer (1938-...) integra la Corte Suprema de los Estados Unidos como associate justice desde 1994, habiendo sido nominado por el presidente Clinton. Anteriormente se desempeñó como Juez de la Corte de Apelaciones del Primer Circuito (1980-1994), por nominación del presidente Carter. Es autor de "Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation". Harvard University Press, 1993. "Administrative Law and Regulatory Policy", Little Brown & Co., 3rd ed., 1992, en coautoría con STEWART, Richard; "Regulation

sus miembros de legitimación la comisión fedos que no h

8. — Si la lesión al tamente rel más básico d cientemente no ser comp Congreso del que sea vindi

9. — Los afectados discrecional legitimación decisión sob dos, pudiend mente cuand cifiquen lo co

10. — La ley federal Estados Unid ción de que peticiones am recho a solici de sus peticic petición sea que cree que sólo acuerda agraviada po una queja pr de los jueces

a la publicidad (disci ciones y gastos. La varió en oportunidad. Apelaciones: ésta rellando a favor de Aki nión federal electoral Suprema por medio

Respecto de la est cusiones a dilucid votantes por impu (b) el sometimiento la ley impone resp inscripción como "c to de los requisitos actividad de financi

and its Reform", Harva al Power. Commissi Bookings, 1974, en co

(6) La creación, inte on Federal Electoral subcapítulo 1 sobre Pu rales del Capítulo 14 el Título 2 del United omisión se integra co Cámara de Diputado

tivo de establecer una  
allá de los intereses del  
chos sustanciales es-  
que descansaba tradi-  
ción prudencial

de un grupo de vo-  
tación relevante, cons-  
federal de campañas  
s Unidos de América  
enimiento amplio de  
le hacer pública la in-  
grupos incluidos en la  
tico—, pues el Congre-  
excluir a aquéllos de  
ormas o restringir de  
a.

s en calidad de votan-  
ización, denominada  
cos Americano-Israe-  
un comité político de  
cripto en la ley federal  
y que, por ende, se  
aciones de dicha ley,  
to a la publicidad de

a calidad de votantes,  
d Curtiss, Paul Findley,  
Orin Parker, impugnó  
ctoral (Federal Election  
e había hecho lugar a  
a cual alegaban: a) que  
Comité de Asuntos Pú-  
American Israel Public  
n "comité político" de  
la ley federal de cam-  
ction Campaign Act)  
ende, se hallaba sujeta  
pecialmente en punto

concurrente, expresó que  
estatutaria o de interpre-  
stencia ó no de legítima-  
).

a la Co. prema de los  
"Comité" d. 1986, a pro-  
riormente se desempeñó  
s de Circuito del Distrito  
sido nominado también  
atario.

gra la Corte Suprema de  
stice desde 1994, habien-  
Clinton. Anteriormente  
de Apelaciones del Pri-  
nación del presidente  
Vicious Circle: Toward  
University Press, 1993.  
olicy". Little Brown & Co.  
ART, Richard; "Regulation

sus miembros, contribuciones y gastos— gozan de legitimación para impugnar la decisión de la comisión federal electoral de los Estados Unidos que no hace lugar a su presentación.

8. — Si la lesión al derecho a la información, directamente relacionada con el derecho a votar, el más básico de los derechos políticos, es lo suficientemente concreta y específica, el hecho de no ser compartida ampliamente no priva al Congreso del poder constitucional de autorizar que sea vindicado en las cortes federales.
9. — Los afectados adversamente por una decisión discrecional de la repartición pública tienen legitimación para quejarse de que esta basó su decisión sobre fundamentos legales inapropiados, pudiendo la misma ser revisada judicialmente cuando las normas implicadas no especifiquen lo contrario.
10. — La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de América no tiene la intención de que todas las personas que presentan peticiones ante la comisión electoral tengan derecho a solicitar la revisión judicial del rechazo de sus peticiones, pues si bien permite que una petición sea presentada por cualquier persona que cree que una violación de esta ley ocurrió, sólo acuerda derecho a reparación a la parte agraviada por una orden de aquélla que rechaza una queja presentada. (Del voto en disidencia de los jueces Scalia, O'Connor y Thomas).

a la publicidad (disclosure) de sus miembros, contribuciones y gastos. La suerte del grupo de votantes sólo varió en oportunidad de que interviniera la Corte de Apelaciones: ésta revocó la sentencia de su inferior, fallando a favor de Akins y sus pares, por lo que la comisión federal electoral petitionó la avocación de la Corte Suprema por medio de un *writ of certiorari*.

Respecto de la estructura del fallo, dos han sido las cuestiones a dilucidar: (a) la legitimación activa de los votantes para impugnar la decisión de la Comisión; (b) el sometimiento de la AIPAC a las cargas que aquella ley impone respecto de, entre otros aspectos, su inscripción como "comité político" y el cumplimiento de los requisitos contables y de publicidad de su actividad de financiamiento político. El Alto Tribunal

and Its Reform", Harvard University Press, 1982; y "The Federal Power Commission and the Regulation of Energy", Brookings, 1974, en coautoría con McAVOY, Paul.

(6) La creación, integración y funcionamiento de la Comisión Federal Electoral se halla reglada en parág. 437c. del Subcapítulo 1 sobre Publicidad de Fondos de Campañas Federales del Capítulo 14 sobre Campañas Electorales Federales del Título 2 del United States Code (U.S.C.). Actualmente la Comisión se integra con el Secretary del Senado y el Clerk de la Cámara de Diputados o sus delegados, quienes no poseen

11. — La ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de Norteamérica no confiere a todo el electorado la capacidad de demandar judicialmente la revisión de la decisión de la comisión electoral que rechaza su petición, pues ello implicaría transferir inconstitucionalmente del Ejecutivo a las cortes la responsabilidad de cuidar de que todas las leyes sean cumplidas de buena fe. (Del voto en disidencia de los jueces Scalia, O'Connor y Thomas).

12. — Para que un agravio pueda ser considerado lesión en el marco de la ley federal de campañas electorales de los Estados Unidos de Norteamérica —que impone el mantenimiento amplio de registros y la obligación de hacer pública la información acerca de los grupos incluidos en la definición de comité político—, debe ser "particularizado", lo que significa que la lesión debe afectar al demandante de un modo personal e individual, y no "no diferenciado y común a todos los miembros del público", agravio general que debe ser continuado por medios políticos más que judiciales. (Del voto en disidencia de los jueces Scalia, O'Connor y Thomas).

99.282 — Suprema Corte Estados Unidos, junio 1-1998. — Comisión Electoral Federal v. Akins, James E. y otros (1).

(1) El fallo in extenso puede consultarse personalmente en Atención al Cliente.

solamente se pronunció sobre la primera cuestión, esto es, sobre si los votantes poseían legitimación a efectos de impugnar la decisión de la Comisión Federal Electoral que les había denegado el derecho, bajo la ley federal de campañas electorales, de obtener información relativa a las contabilidad de la organización, previa inscripción. La disidencia analiza la existencia de legitimación activa en los votantes como cuestión previa, concluyendo en la inexistencia de aquélla.

Téngase en cuenta que, en lo que nos interesa, para la ley federal que rige las elecciones, "comité político" (8) es cualquier organización (comité, club, asociación, u otro grupo de personas) que: a) reciba contribuciones (esto es, donaciones, suscripciones, prés-

derecho de voto, y seis miembros más designados por el Presidente con el acuerdo del Senado. Se permite que hasta tres miembros de la Comisión sean afiliados a un mismo partido político, conf. parág. 437c.(a)(1). Es una agency u organismo administrativo que originariamente se hallaba integrada por ocho miembros, con competencia para administrar, llevar la contabilidad, dar a conocer la misma, efectuar investigaciones, dictar actos de alcance general y particular, aplicar sanciones. La integración con dos miembros designados por el Presidente Pro Tempore del Senado, dos por el Presidente de la Cámara de Diputados, y dos por el Presidente, todos a con-

tamos, depósitos de dinero o de cualquier cosa de valor) efectuadas por cualquier persona a fin de influenciar una elección para un cargo federal, o el pago por parte de cualquier persona de una compensación por los servicios personales de otra persona que sean rendidos a un comité político como "sin cargo" por cualquier razón, por encima de \$1000 por año calendario; o que b) efectúe gastos (compras, pagos, préstamos, depósitos, donaciones de dinero o de cualquier cosa de valor efectuadas por cualquier persona a fin de influenciar una elección para un cargo federal; y todo contrato, promesa de contrato o acuerdo para efectuar un gasto), por encima de \$ 1000 por año calendario.

### III. Un repaso jurisprudencial

La cuestión de la existencia de legitimación activa a los efectos de la revisión judicial es, probablemente, uno de los temas más arduos en lo que hace a la formulación de generalizaciones. Ello, toda vez que puede resultar de una combinación de formulación legislativa y de interpretación judicial (9). Y, como también se ha destacado alguna vez, aquellas generalizaciones sobre el *standing* pueden resultar "sin valor alguno", como afirmara un ex justice de la Corte Suprema de los Estados Unidos (10). Aun así, repasemos algunos fallos de trascendencia —agrupados según el criterio

firmar por ambas Cámaras del Congreso, fue declarada inconstitucional, salvo en lo que hacía a las facultades investigativas e informativas, por violar el artículo II, parág. 2, cláusula 2ª de la Constitución, que establece que el Presidente propondrá, y, con el acuerdo del Senado, nombrará, "a los funcionarios de los Estados Unidos", cuyos nombramientos no se hallen sujetos a otro régimen específico, conf. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), ps. 109-143. En dicho fallo también se declaró la validez constitucional de las disposiciones sobre publicidad de las registraciones contables toda vez que asisten un interés gubernamental consistente en informar al electorado y prevenir la corrupción del proceso político, *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), ps. 60-84.

(7) Las campañas electorales federales se hallan legisladas en el capítulo 14 del Título 2 del U.S.C. Esta ley, que data de 1971, sufrió, como expresamos, alguna declaración parcial de inconstitucionalidad y modificaciones menores, ver *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), incluso recientemente. En opinión de la doctrina, hoy rige la ley tal como la Corte la interpretó en ese fallo, conf. *LOWENSTEIN, Daniel*, "Election Law", Carolina Academic Press, p. 509, Durham, 1995.

(8) Parág. 431(4)(A)(B)(C), contenida en el Subcapítulo 1 sobre Publicidad (Disclosure) de Fondos de Campañas Federales del Capítulo 14 sobre Campañas Electorales Federales del Título 2 del United States Code (U.S.C.).

(9) Ver nuestro "Determinación de la legitimación activa del Ministerio de Cultura y Educación en el marco de la Ley de Enseñanza Superior", LA LEY, tomo 1996-D, p. 89 y sigtes.

(10) La expresión corresponde al justice William O. Douglas, en el fallo *Association of Data Processing Service Organizations, Inc. v. Camp*, 397 U.S. 150, en p. 151 y sigte. (1970), generalmente aludido como *Data Processing*, y reza así: "Las generalizaciones sobre la legitimación activa son, en términos generales, carecientes de valor como tales. Una generalización re-

que de ellos emana— relacionándolos temporalmente con las diversas presidencias del tribunal.

#### a) Criterio restrictivo

Este criterio parece haber signado la "Era Taft" (1921-1930) —así denominada por corresponder al período en que presidió la Corte el Chief Justice Taft—, y digno exponente de la tendencia es el fallo *Frothingham* (11), de 1923, en el cual se denegó legitimación a unos sujetos contribuyentes de impuestos a los fines de la impugnación de la constitucionalidad de una ley federal (12). El justice Sutherland, que lideró la opinión de la Corte, sostuvo que, a fin de que se le reconociera legitimación activa, el contribuyente debía demostrar no sólo que la norma legal era inválida sino también que había sufrido alguna clase de gravamen "directo" como resultado de la aplicación de aquélla. No era suficiente acreditar que se había sufrido un gravamen indefinido, similar al que sufriera la población en general (13).

Esta postura restrictiva halla excepción en el caso *Pierce* (14) por haberse configurado los premencionados requisitos; el Tribunal afirmó que, efectivamente, la ley local de educación obligatoria (*Oregon Compulsory Education Act*) de 1922 (15) afect-

sulta, sin embargo, necesaria y consiste en que la cuestión de la legitimación ante los tribunales federales debe ser considerada en el esquema del artículo III que restringe el ejercicio del poder judicial a los "casos" y "controversias" (a continuación, en el mismo fallo, en p. 152, se comparan los casos *Flast*, citado en nota 16 y *Data Processing*, destacándose que si bien los dos tienen un punto de partida en el artículo III, no se siguen el uno al otro necesariamente. Finalmente, en p. 158, se otorga legitimación a la empresa).

(11) *Frothingham v. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923).

(13) *Frothingham*, contribuyente, había impugnado la decisión del Congreso de apropiarse de fondos asignados a los Estados a fin de ejecutar un programa materno infantil bajo la *Maternity Act* de 1921 arguyendo que el Estado federal había afectado las facultades reservadas de los Estados de conformidad con lo prescripto en la Décima Enmienda.

(14) Se afirma en el fallo (p. 487) que: "La relación entre un contribuyente estadounidense y el gobierno federal es muy diferente. Su interés en los recursos del Tesoro es compartido con otros millones (de contribuyentes), es comparativamente diminuto e indeterminable, y el efecto sobre la futura tributación (...) tan remoto, fluctuante e incierto, que no ofrece basamento alguno para una apelación".

(14) *Pierce, Governor of Oregon v. Society of the Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary*, 268 U.S. 510 (1925).

(15) Con vigencia a partir del 1º de setiembre de 1926, la ley una vez interpretada, obligaba a todos los jóvenes normales de entre 8 y 16 años de edad a concurrir a escuelas públicas, destruyendo así el giro económico de las escuelas privadas. Curiosamente, si bien al momento de dictarse el pronunciamiento la ley no se hallaba vigente, el tribunal declaró, en una sola afirmación al final de la opinión mayoritaria, que la decisión no resultaba inofensiva.

taba en forma directa los i apelada —un establecimiento confesional— toda vez que con la libertad de los padres de la educación de los men-

Posteriormente, entre 1919 y 1921, se remitió a *Frothingham*, decisión activa a los contribuyentes hasta 1968, cuando el caso *Flast* (16).

#### b) Criterio amplio:

En la denominada "Era Warren" —madrada por corresponder a la presidencia de Earl Warren—, los contribuyentes para reconocer la legitimación activa fueron morigerados considerablemente anteriormente.

Esta tendencia se corporó en el caso en el cual unos contribuyentes de la decisión oficial de afectar el programa de libros de texto y otros contribuyentes de ser empleados en las escuelas públicas recaído en este caso de 1958, *Flast v. Warren*— innovó sanamente un estándar dual para la legitimación activa: los contribuyentes de la categoría de conexión lógica entre tal status y el programa, debían probar una relación exacta naturaleza de la violación (18); como los impugnados de la categoría de contribuyentes, se les reconocía legitimación que esgrimían (19). En el párrafo anterior se verificó un caso de similar tesitura. Así, en el caso se otorgó el interés de un votante

(16) Ver sección III.b) de este artículo.

(17) *Flast v. Cohen*, *Securities and Exchange Commission v. Wadsworth*, 392 U.S. 83 (1968).

(18) En este sentido, la Corte ha exigido en los contribuyentes. Primero, el contribuyente debe probar una conexión lógica entre ese status y el tipo de programa. Segundo, el contribuyente debe probar el status y la exacta naturaleza de la violación (...). Cuando ambos no se demuestran, el contribuyente no habrá demostrado un interés suficiente en el resultado de la controversia para invocar la jurisdicción de un tribunal federal. Tercero, los contribuyentes apelantes en el caso deben demostrar un interés suficiente para sustentar su pretensión de que hoy anunciamos".

(19) Señala Guido Tawil que, en el caso *Flast*, la Corte distinguió la legitimación del problema de fondo de la legitimación de la Administración y Justicia -

ndolos temporalmen-  
del tribunal.

do la "Era Taft" (1921-  
responder al período  
Justice Taft—, y digno  
llo Frothingham (11),  
itimación a unos suje-  
s a los fines de la im-  
lidad de una ley fe-  
que lideró la opinión  
que se le reconociera  
ente debfa demostrar  
nválida sino también  
e gravamen "directo"  
de aquélla. No era su-  
rido un gravamen in-  
a población en gene-

la excepción en el  
e configurado los  
tribunal afirmó que,  
ducac obligatoria  
Act) de 1922 (15) afec-

te en que la cuestión de  
erales debe ser conside-  
ue restringe el ejercicio  
troverbias" (a continua-  
mparan los casos Flast,  
estacándose que si bien  
el artículo III, no se si-  
nalmente, en p. 158, se

S. 447 (1923).

había impugnado la de-  
fondos asignados a los  
materno infantil bajo la  
el Estado federal había  
los Estados de confor-  
Enmienda.

ne: "La relación entre un  
obierno federal es muy  
el Tesoro es compartido  
, es comparativamente  
efecto sobre la futura  
e inc que no ofre-  
ción".

Society of the Sisters of  
8 U.S. 510 (1925).

etiembre de 1926, la ley,  
os jóvenes normales  
rrir a escuelas públicas,  
e las escuelas privadas;  
e dictarse el pronuncia-  
tribunal declaró, en una  
mayoritaria, que la cues-

taba en forma directa los intereses económicos de la  
apelada —un establecimiento de enseñanza  
confesional— toda vez que interfería irrazonablemente  
con la libertad de los padres y tutores de dirigir la crian-  
za y educación de los menores.

Posteriormente, entre 1930 y 1953, la Corte siguió  
remitiéndose a Frothingham para denegar legitimación  
activa a los contribuyentes y así lo hizo invariable-  
mente hasta 1968, cuando se falló el ya legendario  
caso Flast (16).

*b) Criterio amplio:*

En la denominada "Era Warren" (1953-1969), así lla-  
mada por corresponder al período en que el Chief  
Justice Earl Warren presidió el tribunal, los requeri-  
mientos para reconocer la existencia de legitimación  
activa fueron morigerados respecto de los adoptados  
anteriormente.

Esta tendencia se corporiza con Flast v. Cohen (17),  
caso en el cual unos contribuyentes impugnaban la  
decisión oficial de afectar fondos federales a la compra  
de libros de texto y otros materiales didácticos para  
ser empleados en las escuelas parroquiales. El fallo  
recaído en este caso de 1968 —liderado por el mismo  
Warren— innovó sanamente en el sentido de que creó  
un estándar dual para la verificación de la legitimación  
activa: los contribuyentes debían demostrar una co-  
nexión lógica entre tal status y la ley impugnada; ade-  
más, debían probar una relación entre ese status y la  
exacta naturaleza de la violación constitucional alega-  
da (18); como los impugnantes acreditaron ambos ex-  
tremos, se les reconoció aptitud para ejercer la preten-  
sión que esgrimían (19). En el período indicado en el  
párrafo anterior se verifican otros pronunciamientos  
de similar tesitura. Así, en Baker v. Carr (20) se recono-  
ció el interés de un votante en punto a la impugnación

(16) Ver sección III.b) de este trabajo.

(17) Flast v. Cohen, Secretary of Health, Education and  
Welfare, 392 U.S. 83 (1968).

(18) En este sentido, la Corte (p. 102) afirmó que: "El nexo  
que se exige en los contribuyentes federales tiene dos aspectos.  
Primero, el contribuyente debe establecer un vínculo lógico  
entre ese status y el tipo de acto normativo atacado (...).  
Segundo, el contribuyente debe establecer un nexo entre ese  
status y la exacta naturaleza de la violación constitucional alegada  
(...). Cuando ambos nexos se hayan establecido, el liti-  
gante habrá demostrado un interés, como contribuyente, en  
el resultado de la controversia y será parte adecuada a fin de  
invocar la jurisdicción de un tribunal federal". Y se agrega: "Los  
contribuyentes apelantes en este caso han satisfecho ambos  
nexos para sustentar su pretensión de legitimación bajo el test  
que hoy anunciamos".

(19) Señala Guido Tawil que en este fallo, con claridad concep-  
tual, la Corte distinguió la cuestión atinente a la legitimación  
del problema de fondo planteado; véase TAWIL, Guido,  
"Administración y Justicia - Alcance del Control Judicial de la

de un distrito electoral incorrectamente delimitado, y  
en School District v. Schempp se lo reconoció en un  
alumno de una escuela pública que se agraviaba por la  
obligatoriedad de pronunciar una oración escolar ma-  
tutina (21).

*c) Criterio nuevamente restrictivo:*

La Corte, bajo la presidencia del Chief Justice Burger  
(1969-1986) inclinó el péndulo hacia la dirección  
opuesta. En 1972 denegó legitimación a una agrupación  
que había impugnado la constitucionalidad del  
seguimiento (surveillance) de las manifestaciones po-  
líticas en la vía pública por parte de personal militar  
(22); también se la denegó a una agrupación  
ecologista, Sierra Club, que intentaba impedir la cons-  
trucción de un centro de esquí en el Parque Nacional  
Mineral King (23). En ajustado voto mayoritario, se  
concluyó en que los apelantes no habían podido demostrar  
"un interés personal (personal stake) en el resultado"  
del litigio (24).

Igualmente, la Corte aplicó el apuntado criterio restric-  
tivo denegando legitimación, entre otros, a los in-  
tegrantes de una asociación de veteranos que se oponían  
a la guerra de Vietnam en una acción de clase en la  
que se agraviaban por el hecho de que ciertos miembros  
del Congreso, que votaban leyes sobre los fondos  
a destinar a la guerra, ocuparan cargos en el cuerpo de  
reservistas (25); a los contribuyentes que iniciaron una  
acción a fin de que se publicitaran los fondos destina-  
dos a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) (26); a  
varias organizaciones del condado de Rochester, estado  
de New York, que impugnaban la constitucionalidad  
de una ordenanza urbanística de Penfield —una locali-  
dad suburbana— que impedía que las personas de  
bajos o medianos recursos moraran en dicho pue-  
blo (27); a unos indigentes que habían impugnado una  
norma tributaria federal por la cual se concedían be-

Actividad Administrativa", t. II, p. 10 y sus numerosas citas, Ed.  
Depalma, Buenos Aires, 1993.

(20) Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962).

(21) School District v. Schempp, 374 U.S. 203 (1963).

(22) Laird, Secretary of Defense v. Tatum, 408 U.S. 1 (1972).

(23) Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972).

(24) Laird, cit., p. 13 y Sierra Club, cit., p. 739.

(25) Schlesinger, Secretary of Defense v. Reservists  
Committee to Stop the War et al., 418 U.S. 208 (1974). La sen-  
tencia posee gran valor didáctico toda vez que el voto mayori-  
tario efectúa en su sección II un análisis de Flast, cit. nota (17),  
un análisis de la legitimación en calidad de "ciudadano" (sec-  
ción II.B) y en calidad de contribuyente (sección II.C).

(26) United States v. Richardson, 418 U.S. 166 (1974). Este  
caso es invocado como precedente por la disidencia en el fallo  
que analizamos; véase la sección IV de este trabajo.

(27) Warth v. Seldin, 422 U.S. 490 (1975).

neficios impositivos a aquellos hospitales que concedieran menos servicios médicos gratuitos y más servicios en forma onerosa (28); a los padres de unos niños de color que alegaban que el Internal Revenue Service —suerte de administración general de ingresos públicos— no había puesto en vigencia la reglamentación en virtud de la cual no se hallarían en la posición de "exentos" los establecimientos educativos privados que continuaran segregando en razón del color (29); a una organización pro-separación entre Iglesia y Estado que pretendía que no se cediera, como propiedad en desuso, un antiguo hospital naval a un establecimiento de enseñanza confesional privado (el Valley Forge Christian College) existiendo una ley que sólo permitía una cesión a favor de entidades sin fines de lucro exentas de sufragar impuestos (30); a un sujeto que, al ser arrestado, había sufrido daños físicos por la técnica de estrangulamiento (31) empleada por las fuerzas de seguridad y que había solicitado la no aplicación en el futuro de dicha técnica.

Sin embargo, no puede decirse, sin más, que en la etapa apuntada, la tendencia restrictiva fuera siempre uniforme. Un caso revela lo contrario: En 1973, en un caso de perfil medioambientalista, se reconoció legitimación activa a un grupo de estudiantes de Derecho que impugnaban una norma regulatoria —por la cual se establecía un sobreprecio a los fletes ferroviarios— alegando que el sobreprecio dificultaría la redistribución o recirculación de botellas y latas (32). La Corte aseveró que "el hecho de que ciertos intereses medioambientales en particular sean compartidos por muchos, en vez de por unos pocos, no los torna menos merecedores de protección legal".

(28) Simon, Secretary of the Treasury v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization, 426 U.S. 26 (1976).

(29) Allen v. Wright, 468 U.S. 737 (1984).

(30) Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc., 454 U.S. 464 (1982).

(31) En el original, "choke hold", que se refiere literalmente a retener (hold) al sujeto con una presión en la garganta dificultando la respiración (choke). En City of Los Angeles v. Lyons, 461 U.S. 95 (1983), p. 115, el voto del justice Marshall aclara que ello se lograba ejerciendo presión en la garganta del sujeto con el antebrazo. Estos hechos no fueron puestos en tela de juicio.

(32) Se trata de United States and Interstate Commerce Commission v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP), 412 U.S. 669 (1973).

(33) Renne, San Francisco City Attorney v. Geary, 501 U.S. 312 (1991).

(34) Luján, Secretary of the Interior v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992).

#### d) Criterio ecléctico:

La Corte, bajo la presidencia del Chief Justice William Rehnquist (desde 1986 hasta la fecha), en otro vaivén pendular, restringió la legitimación activa en dos casos de trascendencia: son los fallos Renne v. Geary (33) y Luján v. Defenders of Wildlife (34).

En el primero de ellos, se sostuvo que no era cuestión justificable la impugnación de una disposición de la Constitución de California que prohibía a los partidos políticos nominar a sus candidatos en elecciones para los cargos de juez y otros cargos del gobierno local, toda vez que lo accionantes —miembros de los comités centrales de los partidos republicano y demócrata del condado de San Francisco— carecían de legitimación para ello, además de no mediar gravamen actual sino meramente hipotético fundado, según se pretendía, en las libertades que emanan de la Primera Enmienda de cara a la restricción local.

En el segundo, a raíz de un conflicto medioambientalista, el justice Scalia les denegó standing a los actores porque no habían podido acreditar el "daño inminente", esto es, que estaban en peligro inmediato de sufrir un gravamen concreto que sustentara su reclamo bajo la ley de especies en peligro (Endangered Species Act) de 1973 (35).

Empero, en otra línea argumental, la Corte reconoció legitimación activa en tres casos dignos de mención.

(35) La Sección 7(a)(2) de la ley establece competencias respecto de la protección de las especies en peligro, asignándolas al Ministro del Interior y al Ministro de Comercio, y exige que cada agencia federal consulte al ministro competente a fin de asegurar que cualquier acción gubernamental emprendida con fondos de la agencia no ponga en peligro la continuidad en la existencia o el habitat de cualquier especie en peligro o bajo amenaza. Los ministros dictaron una resolución conjunta por la cual se aplicaba la precitada disposición parág. 7(a)(2) a los emprendimientos norteamericanos en naciones extranjeras, pero una resolución conjunta posterior limitó el ámbito de aplicación al territorio de los Estados Unidos. Unas organizaciones dedicadas al medio ambiente iniciaron demanda a fin de que se declarara que la nueva disposición no condecía con el ámbito físico establecido en parág. 7(a)(2), y solicitaron una medida cautelar por la cual se exigiera al Ministro del Interior que dictara un acto disponiendo la vigencia de la interpretación originaria. La Corte de Apelaciones revocó la sentencia de la Corte de Distrito, que había rechazado la demanda por falta de legitimación. La Corte de Distrito ordenó al ministro que dictara el acto, decisión que fue confirmada por la Corte de Apelaciones. La Corte Suprema falló en el sentido de que las organizaciones carecían de legitimación.

En Jackson  
étnicas— la C  
asociación de  
la municipalid  
a la existencia  
tricción sur  
—enmarcada  
protección a c  
los montos asi  
cipales por añ  
presas comer  
empresas que  
cuadraban en  
sentido de qu  
impugnar la o  
trar que, de n  
tarse exitosam  
mite la causa,  
a) que no resul  
y que b) la aso  
a la ciudad de  
política discr  
sentarse a licit

En el segun  
Alto Tribunal  
ción efectos pr  
la competenci  
los Estados im  
yes y reglame  
Cláusula Com  
gativamente e  
estados. La sit  
los empleos le  
tes, Oklahom  
blecía que su  
rían adquirir,  
10 % del carb  
servicios públ  
pras de carbón  
Ingresos fiscal  
carbón que se  
efectivamente  
públicos de O  
White, declar  
nada toda vez  
medidas econ  
blo; una mino  
afirmó que el  
ditar un daño  
Zona de intere  
Agregó que el

(36) Northeastern Contractors v. City of Jackson, 508 U.S. 656 (1992).

(37) State of California v. National Labor Relations Board, 503 U.S. 137 (1992).

(38) Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of Access to Information Act, 496 U.S. 691 (1990).

(39) Conf. le

En Jacksonville (36) —un conflicto de aristas étnicas— la Corte reconoció la legitimación de una asociación de contratistas públicos para demandar a la municipalidad por no haber podido ofertar debido a la existencia de una restricción discriminatoria. La restricción surgía de una ordenanza municipal —enmarcada en un plan de acciones afirmativas o de protección a ciertas minorías— según la cual el 10 % de los montos asignados a contrataciones públicas municipales por año sería afectado a las denominadas “empresas comerciales de las minorías”. La mayoría de las empresas que integraban la asociación actora no encuadraban en ese perfil. El tribunal inferior falló en el sentido de que la asociación no estaba legitimada para impugnar la ordenanza porque no había podido demostrar que, de no existir aquella, hubieran podido presentarse exitosamente en las licitaciones. Hallándose en trámite la causa, se derogó la ordenanza. La Corte sostuvo: a) que no resultaba inofensivo pronunciarse sobre el caso, y que b) la asociación estaba legitimada para demandar a la ciudad de Jacksonville demostrando sólo que una política discriminatoria les vedaba la posibilidad de presentarse a licitación bajo condiciones de igualdad.

En el segundo de ellos, Wyoming v. Oklahoma (37), el Alto Tribunal norteamericano amplió la legitimación con efectos pro-federalistas. En este pleito, con sede en la competencia originaria de la Corte, se permitió que los Estados impugnaran la constitucionalidad de las leyes y reglamentaciones de otros Estados invocando la Cláusula Comercial cuando esas normas afectaban negativamente el nivel de recaudación impositiva de esos estados. La situación era la siguiente: a fin de promover los empleos locales y para aumentar los ingresos fiscales, Oklahoma, sancionó, en 1986, una ley que establecía que sus empresas de servicios públicos deberían adquirir, de proveedores de ese Estado, al menos el 10 % del carbón que empleaban. Así, las empresas de servicios públicos de Oklahoma disminuyeron las compras de carbón del Estado de Wyoming, y éste perdió los ingresos fiscales provenientes de impuestos locales al carbón que se hubieran generado si éste hubiera sido efectivamente adquirido por las empresas de servicios públicos de Oklahoma. La Corte, liderada por el *justice* White, declaró la inconstitucionalidad de la ley impugnada toda vez que la Cláusula Comercial impedía las medidas económicas proteccionistas localistas. En cambio, una minoría de la Corte liderada por el *justice* Scalia afirmó que el estado de Wyoming no había logrado acreditar un daño directo o un interés comprendido en la zona de intereses protegidos por la cláusula comercial. Agregó que el interés de un Estado por recaudar impues-

tos se hallaba relacionado sólo marginalmente con la tradición jurisprudencial de esa Corte de aplicar la Cláusula Comercial, en ausencia de ley del Congreso, para tachar de inconstitucional aquellas regulaciones estatales que entorpecen el comercio interestadual. Y concluyó en que la expansión de la noción de legitimación por parte de ese Tribunal generaría una avalancha de juicios iniciados por los Estados.

Finalmente, cabe mencionar un reciente fallo en materia electoral (38) en el cual se admitió la legitimación de los actores por haberse acreditado que sufrirían el daño personal exigido: unos residentes de los Estados Unidos iniciaron acción contra diversas agencias (u entes públicos) y funcionarios impugnando el futuro empleo de muestreos estadísticos en los censos a efectuarse en el próximo decenio. La Corte, en opinión liderada por la *justice* O'Connor, falló en el sentido de que el gravamen que sufrirían consistiría en la pérdida del representante estadual y la dilución de la fortaleza de su voto.

#### IV. Algunas consideraciones acerca del fallo comentado

##### a) La “legitimación prudencial”:

Como dijimos más arriba, en el presente, la única cuestión que el tribunal aborda es la de la legitimación de los actores. Y lo hace a través de un pronunciamiento suscripto por el *justice* Breyer, al cual adhirieron los *justices* Rehnquist, Stevens, Kennedy, Souter y Ginsburg. La norma que el tribunal debe interpretar establece que “cualquier persona” podrá efectuar una presentación ante la Comisión Federal Electoral cuando estime que se ha producido una violación a la ley de campañas electorales Federales (39).

El *Solicitor General* (40) destaca el hecho de que Akins y sus pares carecen, entre otros requisitos, de “legitimación prudencial” para impugnar la decisión de la Comisión (41).

Tengamos presente que la denominada legitimación prudencial coexiste con el requisito de caso o controversia del artículo III de la Constitución norteamericana, y también coexiste con los requisitos jurisprudenciales que la Corte norteamericana ha elaborado al presente para verificar la existencia de legitimación, especialmente a partir del caso Luján (42). Los tres juegos de requisitos se hallan presentes en el fallo que analizamos según la mayoría.

(36) *Northeastern Florida Chapter of the Associated General Contractors of America v. City of Jacksonville, Florida*, et al., 508 U.S. 656 (1993).

(37) *State of Wyoming v. State of Oklahoma*, 502 U.S. 437 (1992).

(38) *Department of Commerce v. United States House of Representatives*, 119 S.Ct. 765 (1999).

(39) Conf. ley citada en nota 7, parág. 437g(a).

(40) En Estados Unidos, el *solicitor general* cumple las funciones de nuestro Procurador General de la Nación.

(41) Además de los requisitos enunciados en Luján, fallo citado nota 34, hechos en nota 35.

(42) Fallo citado nota 34. Recordemos que este importante pronunciamiento estableció que, a los fines del reconocimiento de la legitimación, se debía acreditar: a) una lesión de hecho (*injury in fact*), y que b) el interés que se intentaba reivin-

La expresión "legitimación prudencial" fue analizada por primera vez en *Warth v. Seldin* (43) cuando se afirmó (44) que la verificación de la legitimación activa involucra tanto limitaciones emergentes de la Constitución a la jurisdicción federal —que hacen, en esencia a la existencia de "caso o controversia", artículo III de la Constitución norteamericana— como limitaciones "por razones de prudencia" en cuanto a su ejercicio, hallándose, en ambas dimensiones, fundada en cuestiones relativas a la limitada injerencia de los tribunales en una sociedad democrática (45). La doctrina sostiene que la cuestión de la legitimación prudencial gira en torno a si el Congreso puede conferir legitimación en aquellos casos en que la misma no existiría si no se hubiera sancionado la ley: se afirma que cabe presumir que el Congreso puede hacerlo si la barrera ha sido establecida por razones de "prudencia" (46).

Por su parte, el *justice* Scalia, en un conocido trabajo doctrinario (47), ha explicado que el análisis de la existencia de legitimación "prudencial" da lugar a dos clases de casos o controversias. Por un lado, aquellos en los que el derecho aparece claramente en cabeza de alguien, por ejemplo, cuando la norma establece que determinado organismo o entidad otorgará un beneficio a cierta clase individualizada de personas; y, por otro lado, aquellos casos en los que la intención del Congreso consiste en que la rama Ejecutiva implemente determinado programa, por ejemplo, la protección del medio ambiente. En estos últimos ca-

dicar debía hallarse comprendido dentro de la zona de intereses (zone of interests) protegidos por la ley o disposición constitucional en cuestión. También se estableció que, debía demostrarse la relación de causalidad (causation) y la posibilidad de reparación (redressability), esto es, que el remedio pretendido probablemente repararía la lesión infligida.

(43) Fallo cit. en nota 27, ps. 499 a 502.

(44) Tomando como ejemplo *Barrows v. Jackson*, 346 U.S. 249 (1953), esp. p. 255 y sigte.

(45) Fallo cit. en nota 27, ps. 499 a 502, esp. p. 498.

(46) FALLON, R., MELTZER, D., SHAPIRO, D., "Hart & Wechsler's The Federal Courts and the Federal System", 4th ed., p. 171, The Foundation Press, Westbury, 1996, *passim*, con cita de *Warth v. Seldin*, cit. nota 27, y de *Gladstone, Realtors v. Village of Bellwood*, 441 U.S. 91 (1979), esp. p. 103, nota 9. *Chemerinsky*, op. cit., p. 57, respecto de ello, sostiene que el *standing* prudencial no se basa en la Constitución sino en el prudente ejercicio de la función judicial, y, a diferencia de las barreras emergentes de aquélla, el Congreso puede pasar por alto las limitaciones establecidas por los tribunales, por razones de prudencia, a través de una ley; para así opinar cita *Warth v. Seldin*, cit. nota 27, esp. p. 501, donde se expresa: "Si bien la legitimación en manera alguna depende del mérito de la pretensión de la parte agraviada de que una conducta en particular es ilegal (...) a menudo hace a la naturaleza y causa de la pretensión. La lesión presente o inminente requerida por el artículo III puede existir sólo en virtud de "leyes que establecen derechos, los cuales, al ser invadidos, generan legitimación" (...). Asimismo, la causa de la pretensión del agraviado de obtener reparación asume impor-

tos, los jueces aplican diversos factores "prudenciales" no como consecuencia de que ejerciten su competencia para ampliar o restringir el concepto de legitimación sino como presupuesto para establecer si existe un derecho en cabeza de un sujeto o no. Cuando el Congreso expresamente dice que existe el derecho, el test "prudencial" pierde vigencia. Y en última instancia, existe un límite para el Congreso aun en punto a la transformación de los beneficios generales en derechos. Nótese que Scalia coloca esa limitación en el Congreso, no en los jueces porque considera que éstos carecen de competencia para considerar que un beneficio se ha convertido en derecho.

#### b) ¿Un gravamen generalizado?

En el trabajo de Scalia ya citado (48) se propone la siguiente tesis: cuando de una reglamentación o regulación se trata, los sujetos reglamentados o regulados (en el caso, los comités políticos) integran una "minoría" que el Estado aísla, regula u ordena; estos sujetos, en general, poseen legitimación activa (49). Empero, la situación cambia cuando se analiza la posición en que se hallan los beneficiarios de la norma reguladora (en el caso, los votantes o electores): estos beneficiarios integran una mayoría denominada "comunidad". Mientras que los sujetos regulados o normados siempre poseen legitimación, los beneficiarios, para poner en marcha el mecanismo instaurado en la norma reglamentaria u obtener su cumplimiento, deben demostrar que poseen un interés muy relevante para recurrir

tancia crítica con respecto a las reglas prudenciales de la legitimación que, aparte de los requisitos mínimos del artículo III, sirven para limitar el rol de los jueces en la resolución de las disputas públicas. Esencialmente, la cuestión de la legitimación en tales casos consiste en si la previsión constitucional o normativa sobre la cual descansa la pretensión adecuadamente puede ser entendida en el sentido de que otorga a la persona que ocupa el lugar de agraviado un derecho a obtener una reparación judicial [se omite nota]. (...) El Congreso puede otorgar un derecho expreso a personas que, de otro modo, se hallarían excluidas en virtud de las reglas de la legitimación prudencial. Por supuesto, los requisitos del artículo III subsisten: el agraviado debe alegar una lesión diferenciada y concreta, aun cuando se tratare de una lesión compartida por un amplio conjunto de otros posibles litigantes. (...) Pero en tanto este requisito se halle satisfecho, las personas a las cuales el Congreso les ha dado el derecho de accionar, expresamente o en forma claramente implícita, pueden tener legitimación para perseguir una reparación sobre la base de los derechos e intereses de otros, y, ciertamente, pueden invocar el interés público general para respaldar su pretensión".

(47) Ver SCALIA, Antonin, "The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers", *Suffolk University Law Review* N° 17, (1983) p. 881 y sigtes.

(48) SCALIA, op. cit. nota 47.

(49) SCALIA, op. loc. cit.: "Así, cuando un individuo que es el objeto mismo de lo requerido o prohibido por la ley, persigue su impugnación, siempre se halla legitimado". ("Thus, when an individual who is the very object of a law's requirement or prohibition seeks to challenge it, he always has standing").

a la sede judicial gravamen generalizado de la comunidad, el criterio que analizamos

La tesis de Scalia profesor Sunstein efectuada por Sunstein legitimada y matizada casos como Sunstein tilda a Cierta es que la acción judicial para hacer go, según Sunstein tan carentes de deben hacer frente de transacción requiriendo implementación afirma que "aun do con esa tesis acción judicial

#### c) La opinión

En opinión de la figura de la legitimación principal, el texto no persona" que establece de la ley por misión. Además decisión de la Comisión una petición el la revisión judicial

La expresión el juicio o la intención de legitimación: "legitimación" existen con lo Constitución jurisprudencia sólo los sujetos también los beneficiarios Akins y en marcha los

(50) Scalia, o impugnación judicial de derecho administrativo de que una agente imponerle a alguien. El daño en ("Contrast that increasingly frequent plaintiff is com impone a requir The harm alone

(51) Ver SUNN Citizens Suits, '1 N° 91, p. 163 y sigtes

(52) Sección

... factores "prudenciales" que ejerciten su competencia en el concepto de legitimación para establecer si existe un sujeto o no. Cuando el juez que existe el derecho, el juez. Y en última instancia, el Congreso aun en punto a la eficacia general en derecho. Esa limitación en el derecho porque considera que éstos para considerar que un beneficio.

... izado?

... citado (48) se propone la una reglamentación o regulada o regulados (mínimos) integran una "minoría" u ordena; estos sujetos, acción activa (49). Empero, se analiza la posición en los de la norma reguladora (electores): estos beneficiarios, para poner en la norma reimplimiento, deben demostrar su relevancia para recurrir

... reglas prudenciales de la legitimación mínimos del artículo III, jueces en la resolución de las cuestiones, la cuestión de la legitimación constitucional o normativa pretensión adecuadamente otorga a la persona o un derecho a obtener una revisión. (...) El Congreso puede otorgar que, de otro modo, se halla las reglas de la legitimación prudencial del artículo III subsisten: el agraviada y concreta, aun cuando partida por un amplio conjunto. Pero en tanto este requisito se les cuales el Congreso les ha dado o en forma claramente acción para perseguir una reparación e intereses de otros, y, ciertos no general para res-

The Doctrine of Standing as an Separation of Powers", Suffolk (1983) p. 881 y sigtes.

... cuando un individuo que es o prohibido por la ley, persiste halla legitimado". ("Thus, every object of a law's requirement it, he always has standing")

a la sede judicial (50); caso contrario, sólo sufrían un gravamen generalizado, indiferenciado, como miembros de la comunidad que son. Este parece ser, precisamente, el criterio aludido en la disidencia en el caso que analizamos. Sobre ello volveremos luego.

La tesis de Scalia fue oportunamente rebatida por el profesor Sunstein (51). Al analizar la diferenciación efectuada por Scalia entre minoría regulada siempre legitimada y mayoría beneficiaria legitimada en contados casos cuando demuestre un interés relevante, Sunstein tilda a esa clasificación de falta de tino (*crude*). Cierto es que las mayorías esporádicamente legitimadas judicialmente siempre pueden acudir al recurso político para hacer valer sus pretensiones. Sin embargo, según Sunstein, algunas mayorías son tan difusas y tan carentes del nivel de organización necesario, que deben hacer frente a "barreras sistemáticas de costos de transacción al ejercicio de la influencia política (...) requiriendo protección judicial en el proceso de implementación" de las normas. Dada esta realidad, afirma que "aún cuando los jueces no estén de acuerdo con esa tesis, no deberían impedir el curso de la acción judicial en el nombre de la Constitución".

#### c) La opinión de la Corte:

En opinión de la mayoría de la Corte sí se halla configurada la legitimación prudencial porque, en lo principal, el texto mismo de la ley dice que "cualquier persona" que estime que se han violado las prescripciones de la ley podrá hacer una presentación ante la Comisión. Además, "cualquier parte agraviada" por una decisión de la Comisión en virtud de la cual se rechace una petición efectuada por dicha parte podrá solicitar la revisión judicial de ese acto.

La expresión "cualquier parte", afirma Breyer, refleja el juicio o la intención del legislador de ampliar la base de legitimación, más allá de las consideraciones de la "legitimación prudencial" las cuales, como vimos, coexisten con los requerimientos del artículo III de la Constitución estadounidense y con los requisitos jurisprudenciales de existencia de legitimación. Así, no sólo los sujetos regulados (los comités políticos) sino también los beneficiarios de la regulación de la ley (votantes Akins y otros) se hallan legitimados para poner en marcha los mecanismos instaurados en la ley para

(50) Scalia, op. loc. cit.: "Compárese esa forma clásica de impugnación judicial con los cada vez más frecuentes casos de derecho administrativo en los cuales el agraviado se queja de que una agencia, ilegítimamente, incumple en cuanto a imponerle a algún otro un requerimiento o prohibición legal (...). El daño en sí, para así decirlo, es un daño mayoritario". "Contrast that classic form of court challenge with the increasingly frequent administrative law cases in which the plaintiff is complaining of an agency's unlawful failure to impose a requirement or prohibition upon someone else. (...) The harm alone is, so to speak, a majoritarian one".

(51) Ver SUNSTEIN, Cass, "What's Standing After Lujan? Of Citizens Suits, 'Injuries' and article III", Michigan Law Review N°91, p. 163 y sigtes., 1992.

(52) Sección [4,5] del fallo comentado.

lograr su cumplimiento por hallarse comprendidos en la zona de interés de la ley.

Superada la barrera de la legitimación prudencial, el voto mayoritario prosigue analizando la verificación de los demás requisitos clásicos o "constitucionales" del caso o controversia, esto es, la existencia de lesión de hecho (52) de relación de causalidad (53) y de posibilidad de reparación judicial (54).

La sana interpretación amplia propiciada guarda armonía con las opiniones vertidas por el *justice* Breyer anteriormente (55). En este sentido, afirmó que "durante el desarrollo del modelo tradicional del Derecho Administrativo al final del siglo XIX, la legitimación se hallaba por lo general limitada a personas que, debido a un accionar estatal, habían sufrido un gravamen específico que obtendría reparación en el *common law* si el funcionario responsable hubiera sido una persona privada...". En cambio, con el advenimiento del Estado de bienestar, "este modelo del Derecho Administrativo basado en el derecho privado se tornó inadecuado, tanto desde el punto de vista teórico como funcional. Limitar la legitimación a los intereses protegidos por el *common law* dejaría desprovistos de revisión judicial muchas actividades del gobierno moderno, tales como... la protección, a través de regulaciones, de los consumidores, los trabajadores, y el medio ambiente. Consecuentemente, las reglas de la legitimación se han liberalizado". Justamente, esta liberalización anida en la solución a la que arriba el tribunal.

#### d) La disidencia:

La disidencia de los *justices* Scalia y Thomas se sustenta, básicamente, en los precedentes Richardson (56) y Luján (57).

Richardson era un sujeto contribuyente que en dicha calidad inició acción judicial a fin de que se declarara la inconstitucionalidad de la ley de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), que permitía que dicha agencia rindiera cuentas sólo ante el Director (58) (*solely on the certificate of the Director*), en forma contraria a lo dispuesto en el artículo I, parág. 9, cláusula 7ª de la Constitución que establece una determinada y uniforme rendición de cuentas cuando de dineros públicos se trate. La Corte, en voto mayoritario liderado

(53) Sección [7,8] del fallo comentado.

(54) Sección [7,8] in fine del fallo comentado.

(55) BREYER, Stephen & STEWART, Richard, "Administrative Law and Regulatory Policy", 3rd ed., p. 1055 y sigtes., Little Brown & Co., Boston, 1992.

(56) Fallo citado nota 26.

(57) Fallo citado nota 34.

(58) 50 U.S.C. 403j(b).

por el *Chief Justice* Burger (59), revocó la sentencia de su inferior no reconociendo legitimación en los actores (60). Curiosamente, tanto la Cámara de Apelaciones como la Corte Suprema —que emitieron opiniones divergentes— fundaron su decisión en *Plast* (61). La Corte desconoció el nexo entre el status de sujeto contribuyente y el pretendido incumplimiento por parte del Congreso de exigir a la CIA que exigiera los informes contables pertinentes (62); y concluyó en que, en la especie, sólo de había configurado un gravamen generalizado (63).

Respecto del caso *Luján* (64), es menester señalar que en el mismo se estableció, entre otros puntos decididos, que la legitimación se demuestra probando que se ha sufrido una "lesión de hecho", esto es, una "invasión concreta y particularizada, presente o inminente, de un interés protegido legalmente" (65). Al igual que en el caso que analizamos, la ley establecía que "cualquier persona" podía iniciar acción judicial si un funcionario no seguía el procedimiento consultivo establecido en la ley (66). La Corte sostuvo que no entendía en gravámenes generalizados, ya que competía al Ejecutivo y al Congreso —no a los jueces— reivindicar el interés público (67); caso contrario, serían éstos los que tendrían que cuidar "que las leyes sean puestas en ejecución fielmente", función que la Constitución asigna al Poder Ejecutivo en su artículo II, parágrafo 3, cláusula I.

En ambos casos, a través de la invocación del gravamen generalizado, puede inferirse la aplicación de la distinción entre minoría regulada siempre legitimada y mayoría beneficiaria no siempre legitimada.

Además, y casi como era de esperar, en la disidencia se invoca el principio de autorrestricción judicial a través de la invocación de la denominada "doctrina de la duda constitucional", de larga data (68), y bien conocida entre nosotros (69). Según esta doctrina, es elemental que, cuando se halla en juego la constitucionalidad

de una norma, si la misma es razonablemente susceptible de dos interpretaciones, en virtud de una de las cuales sería inconstitucional y en virtud de la otra, válida, se debe simplemente adoptar la interpretación que salvará a la norma de la inconstitucionalidad (70). Así, a menos que se considere que esta regla significa que el deber del Tribunal es primero decidir si una norma es inconstitucional para luego proceder a afirmar que tal decisión era innecesaria porque la norma es susceptible de un significado que no resulta repugnante a la Constitución, la regla apuntada simplemente debe significar que cuando una norma es susceptible de dos interpretaciones —en virtud de una de las cuales surgen graves y dudosas cuestiones constitucionales y en virtud de la otra de las cuales tales cuestiones se evitan— el deber del tribunal es adoptar esta última (71). Aplicada esta doctrina al concepto de "parte agraviada" empleada en la ley, se infiere que la interpretación amplia de dicho concepto colisionaría con el artículo III de la Constitución, que establece el requisito de "caso o controversia".

#### V. Conclusiones

El fallo que genera estas líneas es valioso ya que propicia una revisión judicial amplia de cierta clase de actos que hacen al proceso electoral. La opinión "conservadora" acerca de los parámetros para verificar la existencia de legitimación activa del *justice* Scalia, reflejada en diversos decisorios con opiniones mayoritarias por él lideradas (72), vino a quedar en minoría ante un mayoría "innovadora" liderada por el *justice* Breyer. Cierto es que el ámbito en el cual se inserta la sentencia es de aquellos que más urgentemente reclaman transparencia y posibilidades amplias de revisión judicial. Por ello, aun en el estrecho quicio decidido por la Corte —legitimación de los votantes— las consecuencias serán trascendentes: la organización AIPAC, sin importar sus fines, eventualmente deberá inscribirse como tal y tendrá que dar a publicidad sus gastos y contribuciones político-electorales.

(59) Burger integró la mayoría junto con los jueces White, Blackmun, Powell y Rehnquist. Las disidencias fueron de los jueces Douglas, Brennan, Stewart y Marshall.

(60) *United States v. Richardson*, 418 U.S. 166 (1974), ps. 171-180.

(61) Fallo citado nota 17.

(62) Fallo citado nota 17, p. 174-175.

(63) Fallo citado nota 17, p. 176-178, con cita de Ex parte Levitt, 302 U.S. 633, esp. p. 634.

(64) Ver notas 34 y 35.

(65) Fallo citado nota 34, p. 559.

(66) Ver nota 35.

(67) Fallo citado nota 34, p. 571-578.

(68) Además de los fallos citados en la pieza comentada (ver disidencia, sección I), se empleó recientemente dicha doctrina en casos tan variados como *C. Elvin Feltner v. Columbia*

*Pictures Television, Inc.*, 118 S.Ct. 1279 (1998); *Reno, Attorney General v. American-Arab Anti-Discrimination Committee*, 119 S.Ct. 936 (1999); *Department of Commerce v. United States House of Representatives*, 119 S.Ct. 765, (1999).

(69) Fallos: 285:60; 303:1776; 306:940; 307:146, entre otros —*La Ley*, 150-32; 1982-A, 503; 1985-A, 503; 1985-A, 382; 1985-C, 241—.

(70) *United States ex rel Attorney General v. Delaware & Hudson Co.*, 213 U.S. 366 (1909), esp. p. 408, con cita de *Knights Templars & M. Life Indemnity v. Jarman*, 187 U.S. 197, 205.

(71) Conf. Fallos cit. nota 70. Véase, asimismo, *Harriman v. Interstate Commerce Commission*, 211 U.S. 407 (1908).

(72) Ejemplificativamente, pueden mencionarse: *Luján*, citado en nota 34; *United States v. Hays et al.*, Louisiana, et al. v. Hays et al., 515 U.S. 737 (1995) con opinión liderada por el *justice* O'Connor; Raines, Director, Office of Management and Budget et al. v. Byrd et al., 117 S.Ct. 2312 (1997) con opinión liderada por el *Chief Justice* Rehnquist; *Spencer v. Kemma*, Superintendent, Western Missouri Correctional Center, et al., 118 S. Ct. 978 (1998), con opinión liderada por el *justice* Scalia; *Steel*, citado en nota 3.

## TRATADOS Y CO

### Convención Americana s miento de recursos inter

1. — El Estado que ale  
recursos internos  
la denuncia ante  
de Derechos Hun  
deben agotarse y)

2. — La Corte Interam  
nos puede efect  
contexto de un c  
los efectos jurídi  
de el punto de v  
ternacional de p  
humanos, para  
dad.

3. — El art. 2 de la C  
Derechos Hum  
—deber de adop  
recho interno—  
sagra una oblig  
miento, por los l  
el deber de exan  
judicial de super  
Estado demand  
una excepción p  
de la Corte esta  
dición.

99.283 — Corte Interan  
nos, setiembre 3-998. —

CORTE INTERAMERIC  
NOS

CASO CANTORAL BEN

EXCEPCIONES PRELIM

SENTENCIA DE 3 DE SI

En el caso Cantoral B

la Corte Interamericana  
grada por los siguientes

Hernán Salgado Pesa  
Antônio A. Cançado  
Máximo Pacheco Gó  
Oliver Jackman, Juez  
Sergio García Ramfr

(1) El Juez Alirio Abreu  
motivos de fuerza mayor  
beración final y firma de e