

LA DOCTRINA DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

ADOLFO GABINO ZIULU *

I. La influencia de la Constitución de los Estados Unidos

La importancia que tiene entre nosotros la Constitución de los Estados Unidos —considerada por algunos estudiosos como el instrumento más perfecto del derecho constitucional codificado—¹ no se debe exclusivamente a la circunstancia de ser la fuente primigenia de nuestro estatuto político de 1853. Ha contribuido también a ello la notoria influencia que han ejercido en el desenvolvimiento de nuestras instituciones republicanas las prácticas legislativas del Congreso norteamericano y principalmente las interpretaciones jurisprudenciales de los tribunales federales de ese país.

Las posturas extremas que entendían que nuestra Constitución era una transcripción literal de la adoptada en Filadelfia en 1787 y que, por tanto, la doctrina judicial emanada de la Suprema Corte norteamericana constituía la primera guía para la resolución de los conflictos que se originen en nuestro país, han sido superadas hace tiempo. Empero, no se puede dejar de reconocer el valor de aquélla como modelo seguido por nuestros convencionales para la elaboración del código constitucional y, en especial, por el propio Alberdi al redactar las *Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina*².

* Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor Titular de Derecho Constitucional, UCLP y UNLP. Titular de Derecho Público.

¹ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Estrada, 18ª ed., 1948, pág. 20.

² Nuestros convencionales no sólo se inspiraron en la Constitución Federal de Norteamérica, sino también en la de varios de los Estados de la Unión sancionadas

De los varios principios contenidos en el texto norteamericano que pasaron a integrar el nuestro —entre los que cabe citar la supremacía constitucional, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes, el sistema federal de organización del Estado y el presidencialismo— uno resulta sumamente caro a la arquitectura de nuestra república: el de la separación de poderes³.

El sistema de frenos y contrapesos —*checks and balances*— esbozado por Locke y perfeñado luego por Montesquieu, tuvo favorable acogida en los fundadores de la Unión americana —especialmente Madison, quien reconocía al célebre pensador de la Brede como el “oráculo del tema—”⁴ al punto de constituir su eje vertebral⁵. Este principio fue adoptado con la convicción que serviría por sí solo como resguardo de la libertad, resultando innecesario enumerar los derechos y garantías, postura que se dejó de lado a menos de dos años de vigencia del estatuto americano cuando el 8 de junio de 1789 el mismo James Madison presentó el *Bill of Rights* a la Cámara de Representantes.

Nuestra Constitución política, basada en la Carta Norteamericana y sus diez primeras enmiendas, al adoptar en su artículo 1° la forma republicana de gobierno, hizo de la separación de poderes uno de sus más fuertes dogmas. No es de extrañar, entonces, que al aferrarse a una estructura rígida de distribución de atribuciones, prohibiera la transferencia de éstas entre las distintas ramas que conforman el gobierno federal.

La delegación de las facultades legislativas al poder administrador, utilizada con creciente asiduidad, se encontró en el derecho nor-

antes de 1787 —principalmente las de Virginia de 1776, Maryland de 1776, Massachusetts de 1780 y New Hampshire de 1783— y aun después, como la de California, adoptada en Monterrey el 12 de octubre de 1849, que deslumbró a Alberdi. Asimismo, la obra de Story y los artículos de *El Federalista* fueron conocidos por nuestros constituyentes, aunque tardíamente y en muy pocas ocasiones en su versión original, mediante traducciones no del todo fidedignas. Conf. GALETTI, Alfredo, *Historia Constitucional Argentina*, La Plata, Librería Editora Platense, 1ª reimpression, t. II, 1987, pág. 502.

³ Véase: GABINO ZIULU, Adolfo, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Editorial Depalma, t. I, 1997, pág. 31.

⁴ HAMILTON, MADISON y JAY, *El federalista*, traducción de Ildefonso Isla, Establecimiento Tipográfico La Pampa, Buenos Aires, 1881, N° 47, pág. 334.

⁵ A diferencia del federalismo, el presidencialismo y el control judicial de constitucionalidad, originarios de la Constitución sancionada en Filadelfia, el principio de separación de poderes ya había tenido acogida en el artículo 5 de la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, fuente principal de aquélla.

teamericano con una prohibición implícita que dificultaba su admisión y, entre nosotros, con un cuadro agravado por la interdicción impuesta por el constituyente al Congreso en el artículo 29, que veda el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo Nacional, bajo la amenaza de juzgarlos como “infames traidores a la patria,” norma de fuertes contenidos político, histórico y –siguiendo las enseñanzas de Carrió– emotivo,⁶ pero de escasa relevancia práctica.

Pese a esta importante diferencia entre los dos instrumentos, nuestra Corte Suprema se trazó, hasta la reforma de 1994, laxas pautas jurisprudenciales tomadas del Alto Tribunal de Norteamérica, que desde comienzos del siglo XIX ha admitido la delegación legislativa, con harta frecuencia⁷. Esta afirmación puede corroborarse al observar que incluso cuando excepcionalmente nuestro más alto Tribunal de la República descalificó una delegación de facultades, como lo hizo en 1957 en el *leading case* “Mouviel”,⁸ se ha fundado en las escasas oportunidades en que su par de Washington declaró inconstitucional una cesión de poder⁹.

II. La delegación legislativa en la reforma constitucional argentina de 1994

Sin lugar a dudas, la reforma constitucional de 1994 estuvo enderezada –en lo que aquí atañe– a disipar todo manto de dudas sobre la legitimidad de la delegación legislativa en nuestro ordenamiento jurídico, y a evitar, en el futuro, las irritantes declaraciones de inconstitucionalidad dispuestas por los jueces federales inferiores, que si bien por regla han sido revertidas al llegar a la instancia de la Corte Suprema, han entorpecido los planes económicos de los distintos gobiernos.

Son éstas las razones por las que nuestros constituyentes de 1994 han buscado en la jurisprudencia de la Corte Federal norteamericana los fundamentos que justifiquen el robustecimiento de los poderes presidenciales en épocas de emergencia.

⁶ Denotaba Carrió el empleo de palabras emotivas, usadas en forma ostensible o encubierta, para exteriorizar, despertar o agudizar ciertas actitudes de aprobación o desaprobación y aprovechar su significado nebuloso para adjudicarle sentidos distintos y dirigir el comportamiento ajeno según cierto rumbo. Conf. GENARO CARRIÓ, *Notas sobre lenguaje y derecho*, 4ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, pág. 23.

⁷ Conf. BIANCHI, Alberto B., “La delegación legislativa”, diario *La Nación*, 11 de agosto de 1999, pág. 15.

⁸ Fallos: 237-636.

⁹ En el caso Mouviel, la Corte hizo suyo el meduloso dictamen del entonces Procurador General, Sebastián Soler, que citó expresamente los precedentes, “Pana-

De la lectura de las actas de sesiones de la Convención Constituyente de 1994 surge claramente la intención del seguir *in totum* la doctrina sentada por la Suprema Corte norteamericana. El convencional García Lema, miembro co-informante del despacho mayoritario, reconoció expresamente que en virtud del artículo 76, incorporado a nuestra Constitución Nacional, “los principios y los límites de la delegación legislativa quedan ajustados a lo que son las prácticas de los Estados Unidos. El Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo al cual se transfieren facultades”¹⁰.

Nuestra Ley Fundamental, sin derogar el artículo 29¹¹, confirió expresa autorización al Congreso para transferir su poder de legislar al Ejecutivo, a diferencia de lo sucedido en Estados Unidos, donde, a pesar de la vasta jurisprudencia dictada por la Suprema Corte —que suma más de cien casos de delegación legislativa resueltos favorablemente desde 1813—, la letra de la Constitución, en este tema, no ha sido modificada desde su sanción.

Admitida la delegación legislativa en la constitución formal —ya que en la material había sido aceptada desde antiguo por una frecuente práctica, encubierta bajo los poderes reglamentarios del presidente—¹² se refuerza la necesidad de precisar la doctrina elaborada por la *Supreme Court*, en aras de aclarar su real significado y extensión.

La delegación de poderes ha aparecido en ambos países como la herramienta por excelencia a la que acuden los gobernantes para paliar las crisis económicas o políticas, en la creencia que tiempos excepcionales, originados por crisis financieras o conflagraciones béli-

má Refining Co.” y “A.L.A. Schechter Poultry”, de 1935 —que analizaremos *ut supra*— para impugnar la constitucionalidad de la delegación de facultades legislativas. Conf. BIANCHI, Alberto B., *La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública*, Buenos Aires, Ábaco, 1990, pág. 140.

¹⁰ Convención Nacional Constituyente, Diario de Sesiones, Buenos Aires, 1994, pág. 1218. Véase la selección y recopilación de las intervenciones orales e inserciones solicitadas por los constituyentes en el anexo de la obra de BIDART CAMPOS, Germán J. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, t. VI, 1995, pág. 609.

¹¹ Ubicado en la parte dogmática de la Constitución, ajena al Núcleo de Coincidencias Básicas que habilitó su reforma, conforme al artículo 2 de la Ley 24.309.

¹² Así lo ha hecho la Corte Suprema desde el *leading case* Delfino, de 1927 (Fallos, 148:430), en el que si bien rechazó la delegación legislativa, admitió la multa impuesta al actor en uso de facultades reglamentarias acordadas al Poder Ejecutivo por el artículo 86, inc. 2° (actual art. 99, inc. 2°).

cas, requieren del presidente que se erija en *leader* de la salvación nacional, figura que no se condice con la más compleja y parsimoniosa tarea del Congreso. Ésta ha sido la base de la política del *New Deal*, con la que Franklin D. Roosevelt afrontó la Gran Depresión de 1929, como reconociera en su libro *On our way*: "Pediré al Congreso el único instrumento que quedará para enfrentarse con la crisis: un amplio Poder Ejecutivo para emprender la guerra contra la emergencia, tan grande como el que se me hubiera dado si de hecho hubiéramos sido invadidos por un enemigo extranjero"¹³.

No debe sorprender que los mismos argumentos sean esgrimidos en la actualidad en nuestro país para justificar la legislación de emergencia. Clara muestra de ello son las leyes 25.414 y 25.561, sancionadas en el 2001 y 2002, respectivamente, que autorizan al Poder Ejecutivo a tomar amplísimas medidas en aras de encauzar la economía nacional.

En lo que sigue trataremos de corroborar si estas leyes, fundadas en las prácticas norteamericanas, verdaderamente se ajustan a ellas o si, por el contrario, se basan en autorizaciones genéricas que no guían a la administración según un *intelligible standard*, como exige la jurisprudencia de aquél país¹⁴.

Para ello, habremos de estudiar el desarrollo jurisprudencial acaecido en el país del Norte en los dos últimos años en materia de delegación legislativa. Ello, entendemos, le permitirá al lector extraer sus propias conclusiones acerca del grado de similitud o diferencia con la jurisprudencia de los Estados Unidos. Para asegurar una mejor comprensión de esta última, nos detendremos previamente a recordar la doctrina judicial del caso *Chevron* de 1984, insistentemente citada en los casos más actuales.

La actual jurisprudencia norteamericana entendemos que es una síntesis que ha permitido delinear en base a la experiencia recogida durante dos siglos en la política de los Estados Unidos los oscuros márgenes que convierten a una cesión de potestades en una ley inconstitucional y al ejercicio de facultades delegadas en una usurpación de poder.

¹³ ROOSEVELT, Franklin D., *On our way*, 1934, pág. 260, citado por FRAGA IRIBARNE, Manuel, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951, pág. 95.

¹⁴ PADILLA, Miguel, ha criticado la ley 25.561, sancionada el 6 de febrero de 2002, cuyas vagas y amplias pautas ("reactivar el funcionamiento de la economía"; "crear condiciones para el desarrollo económico sustentable", etc.) autorizan al titular del Ejecutivo a "hacer y deshacer lo que a su exclusiva discreción, estime adecuado, necesario o conveniente." Conf.: "Delegación de facultades al presidente," diario *La Nación*, 15 de enero de 2002, pág. 17.

III. La doctrina judicial del caso Chevron

En el *leading case* "Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc." (1984),¹⁵ la Corte Suprema consolidó su método de interpretación de los criterios o patrones impuestos por el Congreso sobre la Administración. Debido a la trascendencia de este precedente, cuya vigencia en la actualidad, si bien ha sido mermada, permanece incuestionada, habremos de desglosar su análisis en dos secciones: en lo que sigue, subrayaremos los puntos más relevantes de la resolución judicial, dejando para más tarde la evolución posterior de esta doctrina, con especial referencia a las sentencias que han ido limitando su campo de acción.

El caso se originó por un reglamento dictado por la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency, EPA*) en el marco de la autoridad delegada por la Ley de Aire Puro, de 1977 (*Clean Air Act Amendments*) que autorizaba a esa entidad a promulgar regulaciones que establezcan estándares de calidad de aire.

Al reformar la norma en 1977, el Congreso instituyó un programa de regularización de los Estados que no habían alcanzado los estándares de calidad de aire fijados por EPA según la legislación anterior. La nueva norma requería que los Estados "incumplidores" instauraran un sistema regulatorio de las "nuevas o mayores fuentes fijas" de polución del aire. Por lo general, los permisos no podían ser otorgados para "nuevas o mayores fuentes fijas de polución", salvo que se reúnan un número importante de condiciones muy estrictas.

De acuerdo a esa delegación, la agencia administrativa dictó un reglamento autorizando a los Estados a adoptar una definición amplia del término "fuente fija," que les permitiría a las industrias que tengan instalaciones contaminantes instalar o modificar algún equipo o maquinaria que no reúna las condiciones exigidas, si la alteración no superaba el total de emisiones autorizado por la planta o fábrica.

Natural Resources Defense Council, una organización no gubernamental dedicada a la protección del medio ambiente, demandó a EPA por considerar que el reglamento citado contrariaba la Ley de Aire Puro, al permitir englobar en un solo concepto las distintas fuentes de polución de un grupo industrial, y así autorizar la instalación de máquinas que contaminen más allá de lo prescripto por la ley.

¹⁵ 467 U.S. 837 (1984).

La Corte de Apelaciones invalidó la delegación legislativa, por juzgar que la definición de “fuentes fijas” no surgía explícitamente de la Ley de Aire Puro, ni de sus antecedentes legislativos, ni de manifestaciones expresas del Congreso.

La Corte Suprema revirtió esa decisión, en la concepción que la definición elaborada por EPA era una interpretación permisible del término “fuente fija” contenido en la ley y que el Congreso no tuvo ninguna intención de definir ese concepto, ni se evidencia que actualmente quería hacerlo. Por el contrario, sostuvo el *Justice Stevens*, la historia legislativa de esta norma muestra la intención de equilibrar el conflicto existente entre los intereses económicos y ambientales.

Por todo ello, la Corte concluyó que el empleo de términos amplios e ilustrativos ha sido usado para extender, en vez de restringir, el poder de EPA para regular las específicas fuentes de contaminación. Dicha inferencia encuentra raigambre en la historia legislativa, que demuestra la voluntad de dotar a la agencia de un amplio poder de discreción para implementar las políticas emanadas de la ley ambiental. Por todo ello, concluyó que “la definición amplia que engloba las distintas fuentes de polución es congruente con la intención política de permitir el crecimiento económico y EPA ha dado razonables explicaciones que demostraron que sus regulaciones sirven para cumplir los objetivos ambientales previstos en la ley”¹⁶.

Por estas consideraciones, la Corte juzgó que la interpretación de la norma realizada por EPA es una razonable acomodación de los intereses manifiestamente contradictorios existentes en la materia y que debe, por lo tanto, ser respetada.

En base a estos fundamentos, construyó la siguiente doctrina, que habría de perdurar hasta nuestros días:

- a) En vista a la revisión judicial de la regulación administrativa, si el Congreso no se ha pronunciado directamente sobre el tema, la Corte debe determinar si la respuesta de la agencia está basada en una construcción permisible de la ley.
- b) Por regla se debe reconocer valor a la interpretación que la agencia hace de su propio reglamento, pero si la voluntad del Congreso ha sido expresada de manera clara (*unambiguosly*), los jueces deben otorgar primacía a ésta.
- c) Una norma ambigua constituye una delegación legislativa implícita del Congreso a la agencia, para que llene los vacíos legales.

¹⁶ Ídem. ant., pág. 859.

IV. La delegación legislativa en la doctrina judicial norteamericana de los dos últimos años

a) El poder para regular el uso del tabaco

En el caso "FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corporation" (2000)¹⁷ la Corte enfrentó el problema del consumo de tabaco, uno de los más álgidos asuntos concernientes a la salud pública en Estados Unidos.

En 1996 la Administración de Alimentos y Drogas (*Food and Drug Administration, FDA*), en uso de las facultades regulatorias otorgadas por la Ley de Alimentos, Drogas, y Cosméticos (*Food, Drug and Cosmetic Act*), determinó que la nicotina era una "droga" y que los cigarrillos y otras formas de fumar tabaco eran productos combinados que introducen esta sustancia al cuerpo. Por ello, promulgó una reglamentación con el objeto de reducir la venta de tabaco entre los niños y adolescentes, en la convicción que el mayor consumo de tabaco se produce antes de los 18 años.

La Corte, luego de un pormenorizado análisis, concluyó que la regulación dictada por la FDA era inadmisibles, en atención a los siguientes argumentos:

- a) Con independencia de los importantes problemas que la agencia pretenda resolver, no puede ejercer la autoridad de una manera incongruente con la ley del Congreso¹⁸.
- b) Para determinar si la FDA tiene el poder de regular los productos del tabaco, no sólo se debe interpretar la mención a la "seguridad" que emplea la ley, sino toda la política adoptada por el Congreso en materia de tabaco.
- c) De acuerdo a la doctrina Chevron, los jueces deben otorgar valor a la voluntad del órgano legislativo si ha sido expresada de forma clara, es decir, no ambigua. En el caso, éste ha negado de manera manifiesta a la FDA la jurisdicción para regular el tabaco y sus derivados, reservándose la decisión en una materia de tanta importancia económica y política.

b) La delegación en materia de política comercial internacional

Ese mismo año, la Suprema Corte resolvió el caso "Crosby v. National Foreign Trade Council" (2000),¹⁹ vinculado a la política comer-

¹⁷ No. 98-1152 (2000).

¹⁸ En el mismo sentido: "ETSI Pipeline Project v. Missouri", 484 U.S. 495 (1988).

¹⁹ No. 99-474 (2000).

cial internacional, atribuida por la Constitución al Congreso de los Estados Unidos.

El litigio se generó por una ley adoptada por el Estado de Massachusetts en 1996, que impedía a las empresas de bienes y servicios de ese Estado realizar negocios en Birmania, medida impuesta como sanción económica por los atentados al orden democrático y las violaciones a los derechos humanos ocurridos en dicho país.

La Suprema Corte entendió que la ley estatal constituía un obstáculo al cumplimiento de la ley federal que delegaba en el presidente la discreción necesaria para controlar las sanciones económicas sobre Birmania, contrariando de esta manera la cláusula de supremacía constitucional. Citando jurisprudencia anterior, la Corte sostuvo que “cuando el presidente actúa de acuerdo a una autorización expresa o implícita del Congreso, su autoridad se encuentra en el máximo, pues incluye todos los poderes que posee por derecho propio y todos lo que el Congreso le delega”²⁰. Por ello concluyó que la ley local no puede contradecir las decisiones que el Poder Ejecutivo tome en virtud de poderes que, si bien en principio corresponden al Congreso, éste ha delegado válidamente a aquél como representante de los Estados Unidos ante el mundo.

c) La delegación legislativa en materia ambiental

El año pasado, en “Whitman v. American Trucking Association, Inc.” (2001)²¹ la Suprema Corte, volvió a analizar –como hiciera décadas atrás en el *leading case* Chevron– la constitucionalidad de las regulaciones promulgadas por el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency, EPA*), ante un conflicto originado por un reglamento dictado por dicho organismo en uso de facultades delegadas por la Ley de Aire Puro de 1977 (*Clean Air Act, CAA*), que lo autorizaba a “establecer los estándares necesarios para proteger la salud pública con un adecuado margen de seguridad”.

En el caso, se discutía la compatibilidad de los “estándares ambientales nacionales de calidad del aire” (*national ambient air quality standards, NAAQS*) con la Constitución de los Estados Unidos. Estos patrones habían sido modificados por el Administrador de la agencia en 1997, incluyendo los costos de implementación de los mismos.

²⁰ “Youngstown Seet & Tube Co. v. Sawyer”, 343 U.S. 597 (1952).

²¹ No. 99-1257 (2001).

La Corte de Distrito declaró la inconstitucionalidad del artículo 109(b)(1) de la Ley de Aire Puro, por delegar poder legislativo sin haber establecido un “principio inteligible” que guíe a la agencia para ejercer su autoridad. Pero para evitar declarar la inconstitucionalidad de la ley –medida de *ultima ratio*– autorizó a EPA a imponerse un límite a sus facultades regulatorias, adoptando un criterio restrictivo de dichas atribuciones.

Llegado el caso a la Suprema Corte, ésta, si bien no declaró la inconstitucionalidad de la ley, pues sostuvo que la delegación contenida en la misma no difería de tantas otras convalidadas por este Tribunal, consideró que la ley no delegaba al organismo administrativo las facultades que éste se había arrogado. Asimismo, hizo una importante aclaración respecto de la posibilidad de interpretar restrictivamente las facultades regulatorias que se había atribuido de forma ilegítima.

Respecto de lo primero, consideró que las cuestiones económicas no podían ser tenidas en cuenta por las reglamentaciones de los estándares ambientales de acuerdo a la Sección 109 de la CAA, ya que el lenguaje utilizado por el legislador era contundente en este sentido, sin que la mención a la “salud pública” fuere suficiente para desvirtuarlo²². De la lectura de la ley, sostuvo Scalia –redactor de la opinión mayoritaria– surge que cada vez que el legislador quiso que la agencia contemple los costos económicos, lo ha dicho expresamente, por lo que es incorrecta la idea que tal autorización pueda surgir implícitamente de los términos ambiguos de aquella²³, ya que “el Congreso no modifica aspectos fundamentales de su plan regulatorio en términos vagos o mediante medidas subsidiarias; se podría decir, no esconde elefantes en ratoneras”²⁴.

Con respecto a la segunda cuestión, el máximo Tribunal afirmó que una agencia no puede purgar una delegación ilegítima de facultades imponiéndose –a su criterio– un límite a los poderes reglamentarios. Porque si se admitiera el coto impuesto a sí misma por EPA, ésta podría anularlo en el futuro y se habría convalidado, de esta forma, una delegación de poderes que la ley no autoriza.

²² En ese sentido: “Jones v. United States”, 527 U.S. 373 (1999) y “FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.” (2000), cit., págs. 132-133.

²³ En idéntico sentido había resuelto en “Union Elec. Co. v. EPA”, 427 U.S. 246 (1976).

²⁴ Ídem: “MCI Telecommunications Corp. v. American Telephone & Telegraph Co.” (1994), cit., pág. 231 y “FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.” (2000), cit., pág. 159.

Los jueces Thomas y Stevens votaron de forma concurrente, pero haciendo importantes reservas sobre la validez constitucional de la doctrina de la delegación legislativa, permitiendo prever que en un futuro pueda haber un cambio en la tradicional postura de la Corte.

El primero afirmó que si bien desde 1928 el máximo Tribunal Federal ha establecido el requisito del “principio inteligible” como único límite constitucional a la transferencia de poder del Congreso a los órganos administrativos, lo cierto es que la Constitución no menciona el citado principio sino, por el contrario, establece en términos simples que “Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos” (Artículo I, Sección 1, US Const.). “No estoy convencido –aseveró Thomas– que la doctrina del *intelligible principle* sirva para evitar todas las cesiones legislativas, sino que existen casos en que la decisión delegada es tan amplia que no pueda ser llamada otra cosa sino legislativa”. Por último, dejando entrever su posición para futuros planteos, concluyó que “ninguna de las partes examinó el texto de la Constitución o solicitó a la Corte que reconsiderara sus precedentes sobre la cesión de poder legislativo. En el futuro, quizás, estaré dispuesto a responder si nuestra jurisprudencia sobre delegación legislativa se ha desviado demasiado de lo que los fundadores de la Constitución entendían sobre la separación de poderes”.

Por su parte, Stevens entendió que la Corte tenía dos posibilidades: reconocer que el poder delegado a EPA era “legislativo,” pero concluir que la delegación era válida desde el punto de vista constitucional debido a que se había limitado adecuadamente el poder transferido; o pretender –como hizo el Tribunal– que lo delegado a EPA no era “poder legislativo” sino autoridad regulatoria, inclinándose por la primera opción. Por ello coligió que si estos estándares ambientales hubiesen sido dictados por el Congreso, nadie hubiera dudado en afirmar que se trataría del ejercicio del poder legislativo, pero en sustancia nada cambia el hecho que hayan sido promulgados por EPA²⁵. Por

²⁵ De la misma forma, Davis y Pierce sostienen que si “poder legislativo” significa la facultad de dictar reglas de conducta que vinculen a todas las personas en base a cuestiones de política general, nada obsta en reconocer que las agencias ejercitan tal poder diariamente cuando promulgan lo que cándidamente se denomina “reglas legislativas” (Kenneth C. Davis & Richard J. Pierce, *Administrative Law Treatise*, 3rd. ed., 1994, pág. 37., citado por Stevens en su voto concurrente). En el mismo sentido se había expresado el *justice* White, en su voto en disidencia en el caso “INS v. Chadha” –analizado *ut supra*– en cuanto había reconocido que el poder legislativo puede ser ejercido tanto por las agencias administrativas como por los departamentos del Ejecutivo, pág. 985.

ello concluyó –como lo había hecho anteriormente–²⁶ que es claro que el poder que las agencias ejecutivas ejercitan en virtud de una delegación válida del Congreso es “legislativa” y mientras la delegación provea un “principio inteligible” de manera suficiente no tendrá nada de inconstitucional.

d) La delegación legislativa y el poder de los jueces

Inmediatamente después de este caso, la Corte, en “United States v. Cleaveland Indians Baseball Company” (2001)²⁷ sostuvo que los tribunales no pueden funcionar como un comité revisor que perfeccione las regulaciones administrativas, sino que deben dar acatamiento a los reglamentos promulgados por la Administración –en el caso el Servicio de Rentas Internas (*Internal Revenue Service*)– mientras implementen de una manera razonable el mandato del Congreso²⁸, pues –como sostuvo este Tribunal hace más de un siglo– “la delegación ayuda a garantizar que las reglas sean escritas por especialistas en la materia, que son los responsables de poner en funcionamiento dichas normas”²⁹.

e) Los reglamentos delegados de aduanas

Nuestra reseña concluye con el caso “United States v. Mead Corp.” (2001)³⁰, resuelto el 18 de junio del año pasado, que produjo un importante cambio en la pacífica jurisprudencia que este Alto Tribunal venía manteniendo desde el *leading case* Chevron, sentenciado diecisiete años atrás.

La Lista de Tarifas Armonizadas (Harmonized Tariff Schedule) –aún vigente– autorizaba a la Aduana norteamericana (U.S. Custom Service) a clasificar y fijar los derechos de importación de mercaderías, de acuerdo a las normas y regulaciones dictadas por el Secretario del Tesoro. Éste había facultado a las oficinas de aduana de los cuarenta y seis puertos del país a dictar reglamentos –denominados “*ruling letters*”– que especifiquen las tarifas generales fijadas por aquél en los productos específicos que se importen.

²⁶ En su voto concurrente en el caso “Bowsher v. Synar” (1986) –que analizaremos más adelante– enfatizó que “mas allá de la categórica afirmación del Artículo I Secc. 1º, no es novedoso aceptar que las agencias verdaderamente ejercitan poder legislativo” 478 U.S. 714, pág. 752.

²⁷ No. 00-203 (2001).

²⁸ Ídem: “United States v. Correll”, 389 U.S. 299 (1967).

²⁹ “United States v. Moore”, 95 U.S. 760 (1878).

³⁰ No. 99-1434 (2001).

Luego de catalogar por muchos años como “libre de impuestos” (*duty free*) a los calendarios, almanaques y agendas, una Oficina de Aduana, por intermedio de una disposición regulatoria, fijó una tarifa para su importación. Mead Corporation, empresa afectada por dicha reglamentación, demandó al Gobierno ante la Corte de Comercio Internacional.

La Corte del Circuito Federal revisó la sentencia de este Tribunal y entendió que no se podía otorgar el mismo valor legal a las letras regulatorias que a los reglamentos delegados, promulgados por la aduana de acuerdo a los mecanismos y con la publicidad que exige la Ley de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act*). Por ello, concluyó que los primeros no merecían el acatamiento que la doctrina Chevron reconoce a los últimos.

La Suprema Corte revisó en parte la decisión del tribunal inferior, estableciendo las siguientes pautas:

- a) Se debe aplicar la doctrina Chevron a la implementación administrativa de una medida específica cuando el Congreso ha delegado autoridad a la agencia para dictar normas con fuerza de ley y la reglamentación fue promulgada en ejercicio de esa autoridad.
- b) La legislación delegada puede ser plasmada en una gran variedad de formas, tanto reglamentaciones, regulaciones o —como en el caso— circulares regulatorias. Éstas no merecen todo el acatamiento que la doctrina Chevron reconoce a los reglamentos, pero sí cierto respecto³¹.
- c) Cuando el Congreso explícitamente dejó un vacío para que la agencia lo llene, le ha delegado expresamente poder para adoptar una medida estatutaria específica por medio de una regulación, la que será vinculante, a menos que sea procesalmente defectuosa, sustancialmente arbitraria o caprichosa, o manifiestamente contraria a la ley.
- d) Aun en ausencia de delegación expresa respecto de una cuestión en particular, debe considerarse que si bien las agencias realizan necesariamente toda clase de decisiones interpretativas, mientras no todas éstas son vinculantes para el juez, pueden influenciarlo respecto de asuntos que ya hayan resuelto. El peso que se le acuerde a la decisión administrativa dependerá del detenimiento de sus consideraciones, de la validez de su razonamiento, de la consistencia con pronunciamientos anteriores y de todos los otros factores que sean capaces de persuadir³².

³¹ En el mismo sentido: “Skidmore v. Swift & Co.”, 323 U.S. 134 (1944).

³² Ídem: “Skidmore v. Swift & Co.”, pág. 140.

Pese a las consideraciones precedentes, la Corte juzgó que en el caso nada indicaba que el Congreso haya intentado delegar autoridad a la Aduana para dictar regulaciones clasificatorias con fuerza de ley³³.

Sin embargo –sostuvo Souter, redactor de la opinión mayoritaria– esto no significa que las circulares regulatorias no merezcan ningún tipo de acatamiento, sino uno menor que el que Chevron reconoce a los reglamentos delegados. Como la Corte ya había reconocido en *Skidmore*, hace más de medio siglo, “las interpretaciones reglamentarias que realicen las agencias merecen algún grado de obediencia, debido a la experiencia, especialización, a la amplia investigación e información que las agencias poseen y a la uniformidad de las interpretaciones administrativas y judiciales que las leyes nacionales requieren”³⁴.

En un enjundioso voto el *justice* Scalia disintió con su pares, entendiendo que debían hacerse cumplir las regulaciones dictadas por la Aduana, ya que de lo contrario se estaba dejando de lado la doctrina Chevron para adoptar la doctrina Mead, sin que existan fundamentos para ello. Según su parecer, una regulación razonable de una norma ambigua realizada por una agencia debía ser respetada mientras represente la interpretación autorizada de ésta. A partir de este caso, en principio, esa interpretación podrá ser dejada de lado, salvo que el Congreso haya delegado a la agencia poder general para dictar normas con fuerza de ley y que la regulación haya sido promulgada en ejercicio de esa autoridad. En virtud de ello, lo que antes era una presunción general de autoridad de las agencias para resolver ambigüedades normativas, ha sido cambiada por la presunción que esa autoridad no existe, la que debe surgir de la intención positiva del Congreso en sentido contrario. Para Scalia, con este nuevo caso, se presume que la discreción normativa de la agencia no existe, salvo que la ley, explícita o implícitamente, así lo disponga.

³³ En idéntico sentido se había manifestado en “*Adams Fruit Co. v. Barret*”, en el cual sostuvo que “si bien el Congreso requirió al Secretario de Trabajo promulgar *standards* para implementar ciertas medidas de la Ley de Protección de Trabajadores Migratorios y de Temporada de la Agricultura (*Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act*) y que las decisiones de la agencia tomadas dentro del campo de poder delegado deben obedecerse, las resoluciones dispuestas por el Secretario no merecen el respecto reconocido en Chevron, porque ninguna delegación fue autorizada por la ley con referencia a las medidas adoptadas,” 494 U.S. 638 (1990).

³⁴ “*Skidmore v. Swift & Co.*”, cit., págs. 139 y 140.